



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 listopada 2019 r.

Poz. 6314

WYROK NR II SA/WR 115/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 maja 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz
Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis
Sędzia WSA Anna Siedlecka – spr.

Protokolant

starszy asystent sędziego Malwina Jaworska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 maja 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej Kamienna Góra
z dnia 26 września 2018 r. nr L/342/18

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego
w rejonie ulicy Wałbrzyskiej w Kamiennej Górze

stwierdza nieważność § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a) zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. t. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), zaskarżył w części uchwałę Rady Miejskiej Kamienna Góra z dnia 26 września 2018 r. Nr L/342/18 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Wałbrzyskiej w Kamiennej Górze, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Organ Nadzoru zarzucił, iż zaskarżony przepis uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, polegającym na dopuszczeniu nowej zabudowy mieszkaniowej w strefie do 50 m od terenu cmentarza.

Z analizy rysunku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kamienna Góra oraz zasobów serwisu Geoportal wynika, że w sąsiedztwie obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym zlokalizowany jest czynny cmentarz, który graniczy z częścią obszaru objętego planem. Wynika to także z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej. Analiza przepisów uchwały, w szczególności § 18 pkt 1 lit. e i h i § 4 ust. 2 pkt 3 i 4 oraz wyjaśnień Przewodniczącego Rady pozwala przyjąć w ocenie organu nadzoru, że określony w rozporządzeniu warunek, pozwalający na zmniejszenie „strefy sanitarnej” od cmentarza do 50 m został spełniony. W strefie tej powinien funkcjonować bezwzględny zakaz lokalizacji zabudowy i innych obiektów wskazanych w ww. rozporządzeniu, w tym zakaz zabudowy mieszkaniowej. Normodawca lokalny dopuścił jednak lokalizację zabudowy mieszkaniowej w strefie do 50 m od terenu cmentarza. Przepisem § 26 ustanowił teren zabudowy usługowej (oznaczony symbolem U), a jako jedno z przeznaczeń uzupełniających tego terenu ustalił zabudowę mieszkaniową stanowiącą do 50 % powierzchni użytkowej poszczególnych budynków o funkcji podstawowej (§ 26 ust. 1 pkt 2 lit. a).

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie na terenie położonym w odległości mniejszej niż 50 m (niezależnie od zwodociągowania tego terenu) zabudowy mieszkaniowej w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa.

W planie miejscowym nie wprowadzono także strefy ochrony sanitarnej od cmentarza, o której mowa w powołanym rozporządzeniu

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Kamiennej Góry wniósł o rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skargę na zaskarżoną uchwałę Rady Miasta Kamienna Góra wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.; w skrócie "u.s.g.").

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały (tj. od 08 lutego 2018 r.) nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był ją zaskarżyć później, w trybie art. 93 u.s.g.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi. Przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302; w skrócie "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować

całość albo tylko część określonego aktu (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10, dostępne w CBOSA), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych (por. wyrok NSA z 05.06.2014 r., II OSK 117/13, CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Przedmiotowa uchwała została zaskarżona przez Wojewodę jedynie w części obejmującej jej § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a.

Wobec powyższego organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej części powyższej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych.

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też potocznie „procedurą planistyczną”) – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy.

Pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać zaś z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08 – CBOSA).

W skardze podniesiono zarzuty dotyczące wyłącznie naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, natomiast brak jest zarzutu, który dotyczyłby naruszenia trybu jego sporządzania. Mimo to Sąd był zobligowany zbadać tę ostatnią okoliczność z urzędu, jako że rozpoznawana skarga jest pierwszą wniesioną na zaskarżoną uchwałę (por. wyroki WSA: z 06.10.2011 r., II SA/Kr 38/11; z 24.04.2013 r., IV SA/Po 1153/12; z 18.07.2013 r., II SA/Wr 835/12 – dostępne w CBOSA). W wyniku tego badania Sąd stwierdził, że zaskarżony plan został uchwalony z zachowaniem procedury planistycznej określonej w art. 17 u.p.z.p.

Przechodząc do oceny zarzucanej w skardze Wojewody sprzeczności z prawem postanowienia § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały, należy stwierdzić, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por. T. Bąkowski, Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody stawiane w niniejszej sprawie wobec Rady Miasta, Sąd uznał zasadność skargi. W świetle przekazanego Sądowi materiału aktowego sprawy niesporne jest, że w teren oznaczony w zaskarżonym planie miejscowym symbolem U (§ 26) graniczy z terenem istniejącego czynnego cmentarza. Oznacza to, że na skutek uchwalenia niniejszego planu,

w odległości mniejszej niż 50 m od granic cmentarza mogą być lokalizowane budynki, w których uzupełniająco będzie możliwa lokalizacja zabudowy mieszkaniowej (§ 26 ust. 1 pkt 2 lit. a).

Trafnie zatem Wojewoda wskazuje na konieczność uwzględniania przy uchwalaniu planu przepisów odrębnych zawartych w ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. Zgodnie bowiem z § 3 ust. 1 przywołanego rozporządzenia „Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci połączone”. Wobec brzmienia tego przepisu zasadnie Wojewoda podnosi, że nie jest dopuszczalne lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej na terenie U w odległości do 50 m. Sąd podziela stanowisko, że odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych ma zastosowanie nie tylko przy lokalizacji nowych cmentarzy ale także statuuje ograniczenia w możliwości lokalizacji zabudowy w sąsiedztwie już istniejących cmentarzy (tak w wyroku WSA z dnia 28 stycznia 2014 r. SA/Wr II SA/Wr 728/13, w wyroku NSA z dnia 27 września 2016 r., sygn.akt II OSK 3135/14). Obowiązkiem organu gminy, zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p było zaś uwzględnienie przy uchwalaniu przedmiotowego planu, ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych regulujących dopuszczalne odległości zabudowy od granic cmentarza. Z tych też względów konieczne było wyeliminowanie z obrotu prawnego § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały.

Z przytoczonych wyżej przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej zaskarżony przepis uchwały.