



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 stycznia 2020 r.

Poz. 820

WYROK NR II SA/WR 447/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 1 października 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia NSA Halina Filipowicz-
Kremis (spr.)
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant

sekretarz sądowy Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 1 października
2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Oława

z dnia 29 marca 2019 r. nr X/51/2019

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Godzikowice
w gminie Oława - etap 3

**I. stwierdza nieważność § 40 zaskarżonej uchwały oraz załącznika
graficznego do uchwały w zakresie terenu 2ZC;**

**II. zasądza od Gminy Oława na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł
(słownie: czterysta osiemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów
postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Oława nr X/51/2019 z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Godzikowice w gminie Oława - etap 3. Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506) i art. 54 § 1 oraz art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 40 uchwały Rady Gminy Oława nr X/51/2019 z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Godzikowice w gminie Oława - etap 3, zwanej dalej „uchwałą”, oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu 2ZC i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Strona skarżąca zarzuciła Radzie Gminy Oława podjęcie § 40 uchwały oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu 2ZC, z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 lipca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2018 r. poz. 1945) w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 - w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze polegającym na ustanowieniu terenu cmentarza w odległości mniejszej niż 50 m od istniejącej zabudowy mieszkaniowej na terenie 2 MU. Na uzasadnienie strona skarżąca wskazała, że na sesji w dniu 29 marca 2019 r., w związku z uchwałą z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w gminie Oława oraz uchwałą Nr XXXI/181/2016 Rady Gminy w sprawie zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego Godzikowice w gminie Oława, po stwierdzeniu, że nie zostały naruszone unormowania zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oława, rada podjęła uchwałę nr X/51/2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Godzikowice w gminie Komice. - etap 3.

Ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samo-rządzie gminnym Wojewoda Dolnośląski wnosi skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie. W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano tak-że art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który w swoim ust. 1 stanowi, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Na wstępie organ nadzoru podkreśla, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią, obowiązującą w dniu przyjęcia tego planu miejscowego, 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 w części. Zasada sporządzania miejscowego planu traktowana jest jako przesłanka materialnoprawna legalności przyjętej przez radę gminy uchwały. Wskazuje się tutaj, że rada gminy realizując władztwo planistyczne jednostki samorządu terytorialnego poprzez przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są również jako zespół wymogów kształtowania polityki przestrzennej dotyczących m.in. zawartych w akcie planistycznym rady gminy ustaleń. Należy je wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, jego zawartości (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, terenu położonego a także standardów dokumentacji planistycznej go gminy Oława. W kwestionowanej uchwale istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest naruszeniem przepisu rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. Ustawodawca w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postanowił,

że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. W treści uchwały rada gminy ustaliła przeznaczenie dla terenu 2ZC: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2ZC ustala się następujące przeznaczenie: przeznaczenie podstawowe: teren cmentarza; 2) przeznaczenie uzupełniające: zieleń urządzona, infrastruktura techniczna.". Z analizy załącznika graficznego do uchwały oraz z zasobów serwisu Geoportal wynika, że w odległości do 50 m od terenu cmentarza 2ZC, zlokalizowana jest istniejąca zabudowa mieszkaniowa na terenie 2MU (teren 2ZC od strony wschodniej, graniczy z drogą 4KDW, za którą zlokalizowany jest teren 2MU z przeznaczeniem podstawowym- zabudowa mieszkaniowa oraz usługowo-gospodarcza). Organ nadzoru wystąpił pismem z dnia 10 maja 2019 do Rady Gminy Oława o wyjaśnienie w tym zakresie. Gmina Oława wyjaśniała: „Ad. 3 granicę o planowaniu cmentarza wyznaczono ściśle wg ustaleń obowiązującego studium. Poprzez wprowadzenie możliwości zagospodarowania części terenu jednocześnie zaplanowano zieleń urządzoną (w ustaleniach dopuszczone jako przeznaczenie uzupełniające w planie przewidziano zieleń urządzoną), rzeczywista odległość cmentarza (terenu cmentarza) w procesie inwestycyjnym zostanie dostosowana do obowiązujących przepisów (i ich interpretacji) na dzień podjęcia jego budowy. Gmina nie przesądziła o charakterze i skali rozbudowywanego cmentarza.

Gmina Oława nie odniosła się do istniejącej zabudowy mieszkaniowej, a jedynie, że dostosuje rzeczywistą odległość cmentarza (terenu cmentarza) do obowiązujących przepisów (i ich interpretacji) na dzień podjęcia jego budowy". Z wyjaśnień Gminy Oława wynika także, iż gmina planuje rozbudowę istniejącego cmentarza, zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Oława. W związku z powyższym należy wskazać na przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, który stanowi, że „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 wodociągowa i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone".

Postanowienia planu miejscowego powinny zatem przyjąć takie brzmienie, by w zasięgu 50 metrów od granicy cmentarza nie istniała zabudowa mieszkaniowa oraz zabudowa innych obiektów wskazanych w rozporządzeniu oraz aby istniał bez-względny zakaz lokalizacji nowej zabudowy i innych obiektów wskazanych w rozporządzeniu, natomiast w zasięgu od 50 do 150 metrów od tej granicy miejscowy plan powinien wykluczać taką zabudowę, w razie gdy teren ten nie posiada sieci wodociągowej, do której byłyby podłączane budynki korzystające z wody

Analiza przepisów uchwały pozwala zatem przyjąć, że spełniony jest, określony w rozporządzeniu, warunek, pozwalający na zmniejszenie strefy sanitarnej" od cmentarza do 50 metrów. Rada w § 17 ust.7 uchwały wprowadziła wymóg: 7. W obszarze położonym w strefie o szerokości 150 m., w granicach pasa terenu usytuowanego 50 m od cmentarza, wykluczyć indywidualne urządzenia zaopatrzenia w wodę.". Przepisy §17 ust. 1 i ust. 6 uchwały uniemożliwiają w obszarze objętym planem lokalizację budynków, nowej zabudowy, zakładów produkujących, przechowujących i sprzedających żywność, zakładów żywienia zbiorowego. Jednakże Rada Gminy Oława na terenie 2ZC postanowiła o poszerzeniu istniejącego cmentarza w kierunku wschodnim, przez co w strefę ochronną 50 m od cmentarza objęto także istniejącą zabudowę mieszkaniową. W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie na terenie położonym w odległości mniejszej niż 50 metrów (niezależnie od zwodociągowania tego terenu) zabudowy mieszkaniowej w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa. W tym miejscu warto przywołać pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 6 czerwca 2017 r. (II OSK 2452/15) wskazał, że w orzecznictwie, (...) zwraca się uwagę na cel wprowadzenia tego unormowania. Podkreśla się, że jego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego osób mieszkających w pobliżu cmentarza. Prawodawca, stanowiąc ten przepis uznał, że bezpieczeństwo to będzie zapewnione, gdy m. in. budynki mieszkalne znajdować się będą w odległości, co najmniej 50 m od granicy cmentarza pod warunkiem, że są one podłączone do sieci wodociągowej. Nie sposób przyjąć, że dla bezpieczeństwa sanitarnego istotna jest jedynie odległość cmentarza od budynków mieszkalnych zaś odległość budynków mieszkalnych od cmentarza istotna już tak nie jest. Zagrożenie sanitarne związane z lokalizacją cmentarza w określonym miejscu jest takie samo niezależnie od tego czy chodzi o sytuowanie cmentarza, czy o sytuowanie zabudowy wokół terenów cmentarza. Norma z § 3 ust. 1 rozporządzenia z 1959 r. jest więc skutkiem wykluczenia szkodliwego pod względem sanitarnym oddziaływania na otoczenie, o czym mowa w § 1 ust. 1 tego aktu (Teren na cmentarz powinien

być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie). Szkodliwe oddziaływanie działa w dwóch kierunkach – zarówno w sytuacji sytuowania nowego cmentarza – na zabudowę mieszkaniową zastaną, jak i lokalizacji nowej zabudowy – w sąsiedztwie istniejącego cmentarza. Inny sposób rozumienia tego przepisu byłby sprzeczny z normą kompetencyjną zawartą w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, która wprost nakazuje w rozporządzeniu określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarzy od terenów, w szczególności mieszkaniowych. Przepis ten stanowi: "Minister właściwy do spraw zdrowia (...) określi w drodze rozporządzenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze; rozporządzenie w szczególności powinno określać: 1) szerokość pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności mieszkaniowych (...)". Dopuszczenie lokalizacji nowej zabudowy - w sąsiedztwie istniejącego cmentarza byłby sprzeczne z normą kompetencyjną zawartą w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustaw) o cmentarzach i chowaniu zmarłych, która wprost nakazuje w rozporządzeniu określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarzy od terenów, w szczególności mieszkaniowych'. Organ dodaje, że okoliczność zaopiniowania przedmiotowego planu przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego nie ma znaczenia dla oceny legalności tego planu przez organ nadzoru. W obecnym stanie prawnym brak jest bowiem przesłanek, by można było uznać, iż „pozytywne” zaopiniowanie projektu planu mogło zostać jednocześnie uznane za podstawę wprowadzenia do planu miejscowego kwestionowanego ustalenia. Trzeba przyjąć, że spełnienie ustawowego wymogu dokonania stosownych zaopiniowań i uzgodnień nie może mieć tylko charakteru formalnego, ale musi polegać na merytorycznym sprawdzeniu rozwiązań przyjętych w projekcie planu miejscowego przez organ specjalistyczny w zakresie jego kompetencji określonych w stosownych przepisach. W przedmiotowej sprawie, pomimo pozytywnego zaopiniowania projektu planu z właściwym organem, kwestionowane przez organ nadzoru ustalenia planu, pozostają w sprzeczności z przepisem § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, przez co naruszają ustawową zasadę tworzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W kontrolowanej uchwale, w planie miejscowym, nie zachowano strefy ochrony sanitarnej od cmentarza od istniejącej zabudowy mieszkaniowej na terenie 2MU, o której jest mowa w rozporządzeniu z 1959 r. Stwierdzenie nieważności § 40 uchwały oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu 2ZC spowoduje, że wada ta nie będzie niosła za sobą żadnych negatywnych skutków społecznych. Nie będzie bowiem możliwa realizacja postanowień planu w zakresie terenu cmentarza 2ZC. W takiej sytuacji, w ocenie organu nadzoru, brak zachowania strefy sanitarnej od istniejącej zabudowy mieszkaniowej nie będzie stanowił naruszenia prawa.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi w całości, za zasądzeniem od skarżącego na rzecz strony przeciwnej kosztów sądowych, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Na uzasadnienie wskazano, że Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę wobec paragrafu 40 uchwały podjętej przez Radę Gminy Oława, wraz z załącznikiem graficznym. Zdaniem strony przeciwnej skarga jest bezzasadna. Zaskarżone przez stronę unormowania zostały zinterpretowane w sposób wykraczający poza intencję organu gminy. Rada Gminy nie wykracza poza swoje uprawnienia, a bez wątpienia nie są wynikiem rażącego naruszenia prawa, który mógłby skutkować eliminacją uchwały w całości. Władztwo planistyczne należy do gminy, która w ten sposób może kształtować zagospodarowanie przestrzenne swojego terenu. Korzystając z władztwa planistycznego, czyli działając na podstawie przepisów art 15 ust. 1 i dalszych ustawy planistycznej, ma prawo podjąć takie rozstrzygnięcia jakie podjęła w zaskarżonym zapisie uchwały. W planie miejscowym dla terenu 2ZC określa przeznaczenie -teren cmentarza) oraz uzupełniające (zieleń urządzona i infrastruktura techniczna). Jednocześnie granicę terenu 2ZC określono wg ustaleń obowiązującego studium zagospodarowania przestrzennego (uchwała nr XXXVII/359/2005). Biorąc w szczególności pod uwagę zakres przeznaczenia uzupełniającego istnieje możliwość zrealizowania przedsięwzięcia (w oparciu o projekt budowlany) w warunkach określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarz. Dodatkowo strona wskazuje na następujące okoliczności umożliwiające zachowanie ustaleń planu realizacja przedsięwzięcia wymaga w swym ostatecznym zakresie terenowym – przedstawionym projekcie budowlanym - spełnienia wszystkich przepisów prawa, celem zapewnienia bezpieczeństwa istniejącego budynku mieszkalnego, niezbędne będzie wprowadzenie pasa zieleni urządzonej o szerokości 15 zgodnie z dopuszczeniem określonym w postanowieniach planu.

Poprzez wprowadzenie możliwości zagospodarowania części terenu pod zieleń urządzoną, rzeczywista odległość cmentarza (terenu cmentarza) w procesie inwestycyjnym zostanie dostosowana do obowiązujących przepisów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył:

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz.1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jedno-stek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola, o której mowa powyżej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, jak również inne niż określone w pkt 5 akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 6 u.p.p.s.a.). W myśl zaś art. 147 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części. Zaskarżona do sądu uchwała, jako podjęta w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – tj. j. Dz.U. z 2016 r., poz. 778, dalej powoływanej jako upzp). Należy ona tym samym do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718, dalej powoływanej jako ppsa), i wobec tego podlega kontroli sądu administracyjnego według kryterium legalności. W niniejszej sprawie skargę na stanowiącą akt prawa skargę na uchwałę Rady Gminy Oława nr X/51/2019 z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Godzikowice w gminie Oława - etap 3. złożył Wojewoda Dolnośląski. Wojewoda nie skorzystał z przysługującego mu ustawowego uprawnienia do stwierdzenia nieważności uchwały w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały, co spowodowało możliwość złożenia na nią skargi do sądu administracyjnego. Zaskarżył § 40 uchwały Rady Gminy Oława nr X/51/2019 z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Godzikowice w gminie Oława - etap 3, zwanej dalej „uchwałą” oraz załącznik graficzny do uchwały w zakresie terenu 2ZC. Wbrew zarzutom zawartym w odpowiedzi na skargę należy w pierwszym rzędzie podnieść, że wojewoda nie skarży, ani nie wnosi o wyeliminowanie z obrotu prawnego całości zakwestionowanej uchwały, a jedynie § 40 tego aktu, stosownie do którego dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2ZC ustala się następujące przeznaczenie: 1) przeznaczenie podstawowe: teren cmentarza; 2) przeznaczenie uzupełniające: zieleń urządzona, infrastruktura techniczna. Dokonując analizy tego unormowania, z uwzględnieniem załącznika graficznego do uchwały należy zgodzić się z konstatacją organu nadzoru, zawartą w skardze, czego z resztą strona przeciwna nie kwestionuje, że odległość cmentarza od terenów przeznaczonych na cele mieszkalne nie zachowuje wymogów, zawartych w ogólnie obowiązujących przepisach prawa. I tak, z załącznika nr 1 do uchwały wynika, że w odległości do 50 m od terenu cmentarza 2ZC, zlokalizowana jest istniejąca zabudowa mieszkaniowa na terenie oznaczonym jako 2MU. Zgodnie z przyjętymi w uchwale oznaczeniami – obowiązującymi ustaleniami planu oznaczenie MU to przeznaczenie podstawowe zabudowa mieszkaniowa oraz usługowo-gospodarcza.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody Dolnośląskiego wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że sąd uznał zarzuty skargi za zasadne, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanego fragmentu uchwały. Sąd doszedł do przekonania, że rada umieszczając w ustaleniach planu miejscowego postanowienia dotyczące lokalizacji z jednej strony cmentarza, a z drugiej zabudowy mieszkaniowej, dopuściła się istotnego naruszenia prawa w zakresie przepisów bezwzględnie obowiązujących. Trzeba tu przypomnieć o treści rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. - w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315. Z § 3 ust. 1 tego aktu wynika, że 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 podłączone. W orzecznictwie podkreśla się, że celem takiego ograniczenia jest zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego osób mieszkających w pobliżu cmentarzy. W świetle tego

przepisu należy uznać, że bezpieczeństwo to będzie zapewnione, gdy m. in. budynki mieszkalne znajdować się będą w odległości co najmniej 50 m od granicy cmentarza, o ile są podłączone do sieci wodociągowej. Zagrożenie sanitarne związane z lokalizacją cmentarza w określonym miejscu jest takie samo niezależnie od tego czy chodzi o sytuowanie cmentarza, czy o sytuowanie zabudowy wokół terenów cmentarza (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 523-524, zob. też wyroki NSA: z dnia 18 grudnia 2012 r. sygn. II OSK 1518/11, z dnia 28 czerwca 2013 r., sygn. II OSK 557/12, z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. II OSK 2138/13, dostępne [w:] CBOSA). Teren przeznaczony na cmentarz winien być tak lokalizowany, aby wykluczyć, nawet potencjalną możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. Chodzi tu zarówno o zabudowę mieszkaniową już istniejącą, jak i lokalizację nowej zabudowy – w sąsiedztwie istniejącego cmentarza. Inny sposób rozumienia tego przepisu byłby sprzeczny z normą kompetencyjną zawartą w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy o cmentarzach, która wprost nakazuje w rozporządzeniu określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarzy od terenów, w szczególności mieszkaniowych.

Reasumując, zdaniem sądu, wypada podzielić zarzut naruszenia kwestionowanym przepisem § 3 ust. 1 warunków sanitarnych. Stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1073, ze zm.) 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. Pod pojęciem istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy rozumieć m.in. niezgodność z prawem poszczególnych postanowień planu miejscowego w stopniu mającym wpływ na treść tych postanowień.

Mając powyższe na względzie sąd orzekł na zasadzie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018r., poz. 1302. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200 ustawy w zw. z § 14 ust 1 pkt 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. 2018.265).