



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 sierpnia 2020 r.

Poz. 4754

WYROK NR II SA/WR 596/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 lutego 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon
(spr.)

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-
Kremis

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant:

Specjalista Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 lutego 2020 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce
z dnia 31 maja 2019 r. nr VI/122/2019
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego wsi Tyniec nad Ślężą

- I. stwierdza nieważność § 15 zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim odnosi się on do terenów oznaczonych symbolami 8RM/MN, 13RM/MN i 14RM/MN oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały w części w jakiej obejmuje on tereny oznaczone symbolami 8RM/MN, 13RM/MN i 14RM/MN;**
II. w pozostałym zakresie umarza postępowanie sądowoadministracyjne.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 31 maja 2019 r. nr VI/122/2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec nad Ślężą. Wskazując na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności: § 12 ust. 1 pkt 4, § 15 w zakresie w jakim odnosi się on do terenów oznaczonych symbolami 8RM/MN, 13 RM/MN i 14RM/MN oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały w części w jakiej obejmuje on tereny oznaczone symbolami 8RM/MN, 13RM/MN i 14RM/MN.

Uzasadniając żądania skargi skarżący zarzucił Radzie Gminy Kobierzyce podjęcie:

- § 12 ust. 1 pkt 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, dalej - u.p.z.p.), w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. i z art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186) poprzez ustalenie zasad budowy systemu komunikacji w sposób ograniczający możliwość zagospodarowania terenów zgodnie z przeznaczeniem,

- § 15 uchwały i załącznika graficznego nr 1 w zakresie w jakim odnoszą się one do terenów oznaczonych symbolami 8RM/MN, 13RM/MN i 14RM/MN z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., w związku 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 (Dz. U. Nr 52, poz. 315, dalej - r.w.s.c.), polegające na niewprowadzeniu ograniczeń w użytkowaniu terenów znajdujących się w odległości 50 m od cmentarza.

Po wskazaniu na upływ terminu przewidzianego na możliwość weryfikacji zapisów uchwały w trybie nadzoru Wojewoda Dolnośląski stwierdził że przeprowadzona ocena zgodności z prawem przedmiotowej uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Kobierzyce, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W skarżonej uchwale dla nowo wydzielanych dróg wewnętrznych i ciągów pieszo-jezdnych wprowadzono m.in. wymóg co najmniej dwóch włączeń do dróg publicznych w sytuacji, gdy są one dłuższe niż 150 m (§ 12 ust. 1 pkt 4 uchwały). W ocenie Wojewody Dolnośląskiego wprowadzenie takiej regulacji ogranicza w sposób nieuprawniony możliwość zagospodarowania terenów.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p., do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych. Upoważnienie gminy do ingerencji w prawo własności wynika natomiast wprost z treści art. 6 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wpływają zatem na sposób wykonywania prawa własności, a gmina ma możliwość planowania przestrzeni publicznej niezależnie od istniejących stosunków własnościowych. Przepis art. 1 ust. 2 ustawy określa przy tym szereg równorzędnych przesłanek, które winny zostać wzięte pod uwagę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wymieniając wśród nich w pkt 1 wymagania ładu przestrzennego, w pkt 7 - prawo własności, a w pkt 9 - potrzeby interesu publicznego. Ustalając w planie miejscowym rozwiązanie komunikacyjne organy gminy obowiązane są uwzględnić prawo własności przysługujące właścicielom wszystkich działek objętych zapisami kwestionowanego planu, w tym także w zakresie planowanego dostępu do drogi publicznej.

Odwołując się do zasady wolności budowlanej której źródłem jest konstytucyjna zasada ochrony prawa własności podkreślono, że prawo własności może podlegać ograniczeniom, a co za tym idzie, także ochrona własności nie ma charakteru absolutnego. Na kanwie tej zasady wyjaśniono, że w przedmiocie decydowania o sposobie zabudowy nieruchomości pojawia się więc potrzeba wprowadzenia właściwych tej materii ograniczeń publicznoprawnych, mających postać nakazów i zakazów typu policyjnego, chroniących ważne, z punktu widzenia ogółu, wartości czy dobra (estetyka, bezpieczeństwo, zapewnienie odpowiednich warunków zdrowotnych i higienicznych, ochrony środowiska itp.), a także konieczność wyważenia wymogów interesu publicznego i indywidualnych zamierzeń inwestycyjno-budowlanych (zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności). Ponadto, nie można wykluczyć sytuacji, w której ze wskazanych wyżej względów, wyłączona zostanie w ogóle możliwość zabudowy nieruchomości. Zasada wolności budowlanej nie jest zatem,

podobnie jak prawo własności, prawem absolutnym. Co ważne, każde ograniczenie tej zasady jest zawsze ograniczeniem konstytucyjnie gwarantowanego prawa własności.

Wskazując na orzecznictwo Wojewoda podkreślił, że dostęp do drogi publicznej z terenów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę musi uwzględniać strukturę własności na danym terenie, wielkość działek geodezyjnych oraz charakter zabudowy określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Skarżona uchwała obejmuje swoim obszarem całą wieś Tyniec nad Ślężą. Większość terenu objętego opracowaniem została przeznaczona pod zabudowę, w tym także wiele rozległych terenów, które obecnie w ogóle nie są zabudowane (np. tereny 2MN i 4MN) lub są zabudowane w niewielkim stopniu (np. wszystkie tereny oznaczone symbolem RM/MN). Zabudowa tych terenów będzie wymagała zapewnienia poszczególnym działkom budowlanym m.in. dostępu do drogi publicznej. Szczegółowe uregulowania tego dostępu zostały określone w § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065). Przepis ten stanowi, że do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojazd i dojście umożliwiające dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych. Szerokość jezdni stanowiącej dojazd nie może być mniejsza niż 3 m (ust. 1). Dopuszcza się zastosowanie dojścia i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego, pod warunkiem że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszcy oraz ruch i postój pojazdów (ust. 2).

Według skarżącego wskazane regulacje rozporządzenia nie odnoszą się do ilości włączeń dróg wewnętrznych lub ciągów pieszo-jezdnych do dróg publicznych, lecz przeciwnie - wprowadzają obowiązek zapewnienia dojazdu i dojścia do działki budowlanej, czyli dopuszczają możliwość aby była to droga wewnętrzna lub ciąg pieszo-jezdny prowadzący tylko od drogi publicznej do działki budowlanej. Zatem regulacja § 12 ust. 1 pkt 4 uchwały wprowadzająca nakaz wykonania co najmniej dwóch włączeń do dróg publicznych w sytuacji, gdy droga wewnętrzna lub ciąg pieszo-jezdny są dłuższe niż 150 m w sposób nieuprawniony ogranicza prawo własności podmiotów zamierzających realizować zabudowę na działkach budowlanych nieposiadających bezpośredniego dostępu do drogi publicznej. Wykonanie inwestycji na terenach przeznaczonych pod zabudowę może być niemożliwe właśnie ze względu na brak realnej możliwości wykonania dojazdu do działki budowlanej zgodnie z postanowieniami § 12 ust. 1 pkt 4 uchwały.

W dalszej części podano, iż w treści § 7 pkt 1 lit. a uchwały wskazano, że na obszarze objętym opracowaniem znajduje się przykościelny cmentarz. Jednak na załączniku graficznym nr 1 nie został oznaczony ani cmentarz ani ograniczenia w zagospodarowaniu terenów znajdujących się w jego sąsiedztwie. Odwołano się także do korespondencji prowadzonej z Radą Gminy Kobierzyce, z której wynika że według Rady na terenie przykościelnym znajduje się historyczny teren cmentarza. Plan nie wskazuje strefy ochrony sanitarnej, ponieważ r.w.s.c. nie stosuje takiego podjęcia. W dodatkowych wyjaśnieniach wskazano także, że przepis § 3 ust. 1 r.w.s.c. nie odnosi się do zabudowy sytuowanej w sąsiedztwie istniejących cmentarzy, a jedynie do lokalizacji nowych cmentarzy. W ocenie Rady Gminy Kobierzyce „jeśli istnieje cmentarz nie wynika z tego faktu obowiązek określania strefy ograniczenia lub zakazy zabudowy”.

Wedle strony skarżącej zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Jednym z przepisów wprowadzającym ograniczenia w użytkowaniu terenów jest § 3 ust. 1 r.w.s.c., który stanowi, że odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzeń, 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 wodociagową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Zaprezentowane stanowisko poparto wskazanymi w treści skargi orzeczeniami sądów administracyjnych, z których wyprowadzono, iż nie budzi wątpliwości, że do nieujawnionego na załączniku graficznym do uchwały istniejącego cmentarza mają zastosowanie przepisy r.w.s.c.

Względem analizowanego zarzutu skargi Wojewoda Dolnośląski podniósł, że nieoznaczony na załączniku graficznym do uchwały cmentarz zlokalizowany jest na terenie oznaczonym symbolem 1UKr, którego przeznaczenie podstawowe to usługi kultu religijnego (§ 21 pkt 1 uchwały). Groby znajdują się przede wszystkim w północnej i północno-wschodniej części terenu. Aprobując jednak treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 listopada 2017 r. (I OSK 95/16) w zakresie definicji cmentarza obiekt ten należy potraktować jako pewien kompleks, w skład którego wchodzi nie tylko miejsca grzebalne otoczone murem,

ale także inne elementy. Przeznaczenie przedmiotowego terenu umożliwia realizację cmentarza w dowolnym jego miejscu. Z tego względu zasadne było dokonanie oceny przeznaczenia terenów znajdujących się w otoczeniu całego terenu oznaczonego symbolem 1UKr.

Przy ustalaniu zakresu ograniczeń w zagospodarowaniu terenów położonych w pobliżu terenu 1UKr kluczowe było ustalenie czy teren w granicach od 50 do 150 m odległości do cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Ocena przeprowadzona przez Wojewodę Dolnośląskiego prowadzi do odpowiedzi twierdzącej. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że „z uwagi na wyposażenie obszaru wsi Tyniec nad Ślężą w niezbędną infrastrukturę techniczną, ustalenia planu nie generują konieczności budowy nowych sieci infrastrukturalnych związanych z realizacją ustaleń planu”. Jednocześnie w § 12 ust. 2 pkt 4 lit. a uchwały ustalono zaopatrzenie budynków w wodę z rozdzielnej sieci wodociągowej. Dodatkowo z map dostępnych w Module Infrastruktura Serwisu Informacji Przestrzennej Powiatu Wrocławskiego także wynika, że budynki znajdujące się w otoczeniu cmentarza są podłączone do sieci wodociągowej. Z tego względu strefa ochronna wokół terenu oznaczonego symbolem 1UKr powinna wynosić 50 m. Pomiary dokonane przez Wojewodę Dolnośląskiego wykazały, że w przedmiotowej strefie znajdują się tereny oznaczone symbolami 4ZP, 1KDL, 13RM/MN, 3U, 14RM/MN, 2RZ, 10WS, 6RZ, 9WS, 4KDg, 1RU/U, 7WS i 8RM/MN. Tereny 8RM/MN, 13RM/MN i 14RM/MN, których przeznaczenie podstawowe to zabudowa zagrodowa i zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w układzie wolnostojącym lub bliźniaczym (§ 15 ust. 1 pkt 1 uchwały) nie powinny być zlokalizowane w odległości mniejszej niż 50 m od granicy terenu oznaczonego symbolem 1UKr. Z tego względu konieczne jest stwierdzenie nieważności § 15 uchwały i załącznika graficznego nr 1 w zakresie w jakim odnoszą się one do terenów oznaczonych symbolami 8RM/MN, 13RM/MN i 14RM/MN.

W udzielonej Sądowi odpowiedzi na skargę organ podał że nie podziela argumentacji skarżącego. Względem pierwszego z zarzutów wyjaśniono, że w toku procedury planistycznej właściciele nieruchomości objętych projektem planu miejscowego, w tym w szczególności właściciele nieruchomości, do których odnoszą się kwestionowane zapisy, nie wnosili żadnych wniosków ani uwag odnoszących się do dróg wewnętrznych i skomunikowania działek. Skoro więc główni zainteresowani nie uznali tych regulacji za niekorzystne, powoływanie się przez skarżącego na potrzebę ochrony ich interesów należy uznać za chybione. Nadto stanowisko skarżącego w sposób istotny ogranicza władztwo planistyczne gminy. Dopuszczanie w planach miejscowych bardzo długich odcinków dróg wewnętrznych, opartych wyłącznie na jednym włączeniu do drogi publicznej (tzw. „sięgacze”), nawet jeżeli spełniałyby minimalne wymogi wynikające z przepisów technicznych, należy ocenić negatywnie z uwagi na kwestie bezpieczeństwa i ładu przestrzennego. Gmina Kobierzyce w ramach swoich doświadczeń stwierdziła, że pojedyncze, „ślepe sięgacze” nie powinny być dłuższe niż 150 m. Taka długość pozwala na obsługę komunikacyjną znacznej ilości działek budowlanych (w tym biorąc pod uwagę dopuszczalność zabudowy jednorodzinnej w układzie bliźniaczym, jak również popularną praktykę dalszego dzielenia działek i budynków w celu zniesienia współwłasności, prowadzącą do zagęszczania zabudowy poprzez wyodrębnianie po kilka samodzielnych lokali z nieruchomości stanowiącej nominalnie zabudowę jednorodziną). Zgodnie ze wskaźnikami urbanistycznymi określonymi w skarżonej uchwale dla potencjalnego terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej położonej wzdłuż drogi wewnętrznej o jednym włączeniu do drogi publicznej (tzw. „sięgacza”) o długości np. 149 m w dwóch liniach zabudowy po każdej stronie takiej drogi można zrealizować nawet do 40 budynków mieszkalnych jednorodzinnych w układzie bliźniaczym, które może zamieszkiwać nawet około 140 mieszkańców. Według obecnych doświadczeń Gminy Kobierzyce przykładowy teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w układzie bliźniaczym wokół drogi wewnętrznej o jednym włączeniu do drogi publicznej (tzw. „sięgaczu”) może wygenerować ruch komunikacyjny w wielkości od 80 do 100 samochodów osobowych. Wydłużenie nieprzejezdnej drogi wewnętrznej ponad 150 m i nie ograniczenie jej długości żadnym parametrem, spowoduje znaczące zwiększenie zarówno ilości domów mieszkalnych, mieszkańców jak i wielkości natężenia ruchu komunikacyjnego, co wpłynie bezpośrednio na komfort zamieszkiwania oraz przede wszystkim na bezpieczeństwo mieszkańców, ponieważ nieprzelotowa droga wewnętrzna utrudnia sprawny i szybki dojazd dla wozów służb publicznych, takich jak: pogotowie ratunkowe, straż pożarna, policja lub służby oczyszczania miasta. Im dłuższa jest taka nieprzelotowa droga wewnętrzna - tym bezpieczeństwo zamieszkujących przy tej drodze mieszkańców jest mniejsze, ponieważ np. w wyniku kolizji samochodowej przy wjeździe na taką drogę lub awarię infrastruktury pod taką drogą - niemożliwy jest dojazd służb publicznych - szczególnie pogotowie ratunkowe, straż pożarna do nieruchomości położonych w głębi nieprzelotowej „ślepej” drogi wewnętrznej.

Zatem obsługa komunikacyjna z pojedynczego „ślepego sięgacza” musi mieć swój limit, gdyż w innym przypadku (zbyt duża liczba nieruchomości i budynków obsługiwanych z takiej „ślepej drogi wewnętrznej”) stwarza zwiększone zagrożenie dla bezpieczeństwa, jak również dla komfortu okolicznych mieszkańców. Długi

„ślepy sięgacz” generować będzie też znacznie większy ruch i tym samym wysoce podniesie poziom niebezpieczeństwa - np. wzmoże się prawdopodobieństwo kolizji samochodowych na tej drodze. Zwiększenie liczby użytkowników takiej drogi wewnętrznej wymagałoby więc innych parametrów włączenia do drogi publicznej. Wbrew intencji skarżącego, nie jest to więc wcale sytuacja, która byłaby pożądana przez właścicieli działek, którzy również liczą na bezpieczną i wygodną komunikację poprzez drogę wewnętrzną, czego nie zapewni im nieograniczony i długi pojedynczy „ślepy sięgacz”. Stąd też decyzja o wymogu, aby drogi wewnętrzne powyżej pewnej długości musiały posiadać co najmniej dwa włączenia do drogi publicznej, należy uznać za rozsądny i uzasadniony.

Względem drugiego zarzutu Rada Gminy Kobierzyce zwróciła uwagę, że przedmiotowy cmentarz w miejscowości Tyniec nad Ślężą jest cmentarzem dawnym, historycznym, elementem zespołu kościelnego, znajdującego się w gminnej ewidencji zabytków. W odległości 50 m od cmentarza od wielu lat znajdują się budynki mieszkalne (powstałe jeszcze przed II wojną światową, w tym również wpisane do ewidencji zabytków). Nie jest więc tak, że przedmiotowy plan miejscowy wprowadza w tym obszarze nową możliwość zabudowy mieszkaniowej, ale w ramach terenów oznaczone symbolami: 8RM/MN, 13RM/MN i 14RM/MN potwierdza stan aktualnie istniejący. Wykluczenie możliwości zabudowy (dotychczas możliwej) wiązałoby się z roszczeniami wobec gminy.

Zdaniem organu regulacje § 3 rozporządzenia powinny być interpretowane nie tyle jako formułujące ograniczenia wobec zabudowy mieszkaniowej (a szczególnie zabudowy już istniejącej), ale jako ograniczenia w lokalizacji nowych cmentarzy. Wskazuje na to sam tytuł rozporządzenia: w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. Zatem z ograniczeń dla lokowania nowych cmentarzy nie można wywodzić ograniczenia dla zabudowy mieszkaniowej.

W art. 64 ust. 3 Konstytucji zawarta jest regulacja, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ograniczenie wykonywania prawa własności przez odmowę ustalenia warunków zabudowy dla lokalizacji nowych budynków mieszkalnych przy istniejącym cmentarzu, która opiera się na braku zachowania odległości wynikających z § 3 ust. 1 rozporządzenia pozostawało by w sprzeczności z zapisem art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem organu wolą normodawcy było ustalenie wymogów, dotyczących lokalizacji nowych cmentarzy, również ich odległości od istniejącej zabudowy mieszkaniowej. Nie można zatem w żaden sposób uznać, iż rozporządzenie reguluje również sytuację odwrotną, tzn. przewiduje ograniczenia w zakresie już istniejącej zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie już istniejących cmentarzy (ponownie podkreślając historyczny charakter przedmiotowego cmentarza w Tyńcu nad Ślężą).

Nadto podniesiono, że gdyby hipotetycznie uznać za zasadną wykładnię prezentowaną przez skarżącego, to strefa ochronna winna być mierzona nie od granic terenu oznaczonego w planie symbolem 1UKr (usługi kultu religijnego, w tym w szczególności kościoł), lecz konkretnie od granic cmentarza.

Skierowanym do Sądu pismem z dnia 28 stycznia 2020 r. Wojewoda Dolnośląski cofnął skargę w zakresie § 12 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały. Wskazał, że po ponownej analizie wskazanego w zarzucie skargi naruszenia i uwzględniając orzecznictwo sądowoadministracyjne uznał, że przedmiotowe naruszenie powinno zostać zakwalifikowane jako nieistotne, stąd cofnięcie skargi jest zasadne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

W niniejszej sprawie skargę na zaskarżoną uchwałę Rady Gminy Kobierzyce z dnia 31 maja 2019 r. nr VI/122/2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Tyniec nad Ślężą wywiódł Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, dalej - u.s.g.). Skarżący w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały (tj. od 17 czerwca 2019 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 (j.t. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167) 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 2019 r. poz. 2325, dalej - 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obciążony 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, poczynając 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 przedmiotowej skardze pierwszy z podniesionych zarzutów dotyczył § 12 ust. 1 pkt 4 uchwały, w którym to ustalono, że drogi wewnętrzne i ciągi pieszo-jezdne o długości większej niż 150 m powinny mieć co najmniej dwa włączenia do dróg publicznych. Zdaniem skarżącego zapis ten ograniczał możliwość zagospodarowania terenów zgodnie z przeznaczeniem i jednocześnie naruszał art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 4 ustawy Prawo budowlane. Stawianym zarzutom oponował w odpowiedzi na skargę gminny uchwałodawca, zaś w kierowanym do Sądu piśmie procesowym z dnia 28 stycznia 2020 r. Wojewoda Dolnośląski cofnął w tym zakresie skargę. Wobec cofnięcia przez skarżącego skargi w tej części, Sąd zobligowany był umorzyć postępowanie w przedmiotowej części. Na podstawie art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Sąd uznał, że cofnięcie skargi w tej części było dopuszczalne, albowiem nie zachodziły w sprawie okoliczności wymienione w art. 60 p.p.s.a.

Względem zarzutu dotyczącego § 15 uchwały i załącznika graficznego nr 1 w zakresie w jakim odnosi się on do terenów oznaczonych symbolami 8RM/MN, 13RM/MN i 14RM/MN, w ocenie Sądu w składzie orzekającym 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 u.s.g., 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).

W świetle przekazanego Sądowi materiału aktowego sprawy niesporne jest, że w § 15 uchwały jak też w załączniku graficznym nr 1 do uchwały przewidziano tereny opisane symbolami od 1RM/MN do 23 RM/MN o przeznaczeniu podstawowym zabudowa zagrodowa i zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w układzie wolnostojącym lub bliźniaczym. W zaskarżonym planie miejscowym tereny opisane symbolami 8RM/MN,

13RM/MN i 14RM/MN graniczą z terenem opisanym symbolem 1UKr, którego przeznaczenie podstawowe to usługi kultu religijnego jednakże na tym terenie znajduje się przykościelny cmentarz. Mimo to w treści uchwały nie oznaczono cmentarza ani też nie wprowadzono ograniczeń zagospodarowania terenów do niego przyległych.

W tych okolicznościach zauważyć przyjdzie, że przy uchwalaniu planu nie uwzględniono 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 podłączone". Wobec brzmienia tego przepisu zasadnie Wojewoda podnosi, że należało ustalić czy teren w granicach od 50 do 150 m od terenu oznaczonego 1UKr posiada sieć wodociągową i wyznaczyć strefę ochronną wokół tego terenu.

Jednocześnie stwierdzić trzeba, iż Sąd nie podziela stanowiska prezentowanego w odpowiedzi na skargę, jakoby zapis § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarz należało interpretować w ten sposób, że zawiera ono ograniczenia w lokalizacji nowych cmentarzy, a nie zabudowy mieszkaniowej. W świetle jednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych należy przyjąć, 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 13 września 2017 r. (sygn. akt II SA/Kr 445/17) wyraził pogląd akceptowany przez skład orzekający w niniejszej sprawie, że „Przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, dotyczy nie tylko ustalenia wymogów, dotyczących lokalizacji nowych cmentarzy, w zakresie ich odległości od istniejącej zabudowy mieszkaniowej, lecz również odnosić go należy do sytuacji odwrotnej, to jest do ograniczenia możliwości lokalizowania nowej zabudowy w sąsiedztwie istniejących już cmentarzy w odległościach mniejszych niż określone w tym przepisie.” - LEX nr 2371306. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 19 grudnia 2018 r. (sygn. akt IV SA/Po 991/18) postawił tezę, że „Określone w przepisie § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315) odległości dotyczą zarówno odległości cmentarzy od zabudowy mieszkaniowej, jak i odległości zabudowy mieszkaniowej od cmentarzy.” LEX nr 2622772. Z kolei bardzo wymownie problematyka wzajemnych relacji pomiędzy terenami przeznaczonymi pod zabudowę mieszkaniową i przewidzianymi na cmentarz w kontekście regulacji wynikających z rozporządzenia została oceniona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 26 września 2019 r. (sygn. akt II SA/Op 216/19). W wyroku tym wskazano że „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.” – orzeczenie dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Wobec dotychczas powiedzianego obowiązkiem organu gminy, zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p było 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 § 15 zaskarżonej uchwały w zakresie w jakim odnoszą się one do terenów oznaczonych symbolami 8RM/MN, 13RM/MN i 14RM/MN.

Z przytoczonych wyżej przyczyn Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu względem zarzutu zawartego w pkt 2 skargi na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł w pkt 1 sentencji wyroku.