

II SA/Kr 1424/14 - Wyrok WSA w Krakowie

Data orzeczenia	2015-03-19	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2014-09-26	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie	
Sędziowie	Jacek Bursa /przewodniczący sprawozdawca/ Mariusz Kotulski Mirosław Bator	
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Hasła tematyczne	Planowanie przestrzenne	
Sygn. powiązane	II OSK 1636/15 - Wyrok NSA z 2017-03-03	
Skarżony organ	Inne	
Treść wyniku	stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w części w pozostałej części skargę oddalono	
Powołane przepisy	Dz.U. 1989 nr 29 poz 154 art. 42 ust. 1 <i>Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.</i> Dz.U. 1959 nr 52 poz 315 <i>Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie następującym: Przewodniczący: Sędzia WSA Jacek Bursa (spr.) Sędziowie: WSA Mirosław Bator WSA Mariusz Kotulski Protokolant: st. ref. Urszula Czerwińska po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 marca 2015 r. sprawy ze skargi E. G. na uchwałę Rady Gminy Nowy Targ z dnia 29 października 2007 r., Nr IX/82/07 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Nowy Targ w terenach przeznaczonych do zainwestowania – obszar Ludźmierz 11A, 11B, 11C, 11D I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części: - tekstowej w zakresie § 26 ust. 5; - graficznej stanowiącej załącznik nr 1 w zakresie działek nr: 1100, 1103, 1104, 1107, 1108, 1112, 1113, 1114, 1117, 1118, 1119 położonych w obszarze o symbolu 11A.ZC; II. w pozostałej części skargę oddala; III. zasądza od Rady Gminy Nowy Targ na rzecz skarżącej E. G. kwotę 300 zł (trzysta złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

E. G. wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na uchwałę Rady Gminy Nowy Targ Nr IX/82/07 z dnia 10 października 2007 r., w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Nowy Targ na terenach przeznaczonych do zainwestowania - obszar Ludźmierz 11A, 11B, 11C, 11D, zarzucając naruszenie :

- art. 140 Kodeksu cywilnego,
- art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 - dalej u.p.z.p.),
- art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP przez ograniczenie prawa do dysponowania nieruchomością i jej zagospodarowania nieproporcjonalnie do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej oraz ponad usprawiedliwione potrzeby publiczne, a w konsekwencji nadużycie władztwa planistycznego gminy,
- art.15 ust. 2 pkt 1, pkt 9 u.p.z.p., poprzez objęcie jedną strefą planistyczną "11A.ZC" dwóch terenów o odmiennych przeznaczeniach, tj.: terenu istniejącego cmentarza i terenu pod rozbudowę cmentarza, także poprzez brak wyznaczenia prawidłowego obszaru ochrony sanitarnej cmentarza i ograniczeń istniejących na tym obszarze,

- art. 1 ust. 2 i art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy z dnia 25 sierpnia 1959 r. tj. rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. nr 52 poz. 315) przez lokalizację cmentarza w pobliżu zabudowań mieszkalnych,
- § 2 ust. 1 pkt 1 i 2, § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia przez nieuwzględnienie faktu, że ww. budynek mieszkalny i studnia z wodą pitną znajdują się w strefie izolującej rozbudowywanego cmentarza, w odległości mniejszej niż 50 m od terenu przeznaczonego na jego rozbudowę

W oparciu o powyższe zarzuty wniesiono o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w jej części tekstowej i graficznej, w zakresie w jakim ustala przeznaczenie 11 A.ZC dla obszaru, który przeznaczony jest pod rozbudowę cmentarza i nie jest oddalony o 150 m od studni i budynku mieszkalnego, położonego w Ludźmierzu przy ul. [...], oraz w jakim ustala przeznaczenie dla obszaru 11A.ZI1 i 11A.ZI2 w części przewidzianej pod rozbudowę cmentarza przez niezachowanie ustawowych odległości pasów izolujących dla rozbudowywanego cmentarza od ww. domu mieszkalnego i studni, i zasądzenie kosztów.

W uzasadnieniu zarzutów podano, iż skarżąca wniosła o dokonanie zmian w obowiązującym planie, polegających na przesunięciu granic terenu ozn. 11A.ZC, przeznaczonego na rozbudowę cmentarza, także jego stref ochronnych - na odległość 150 m od budynku mieszkalnego i ujęcia wody przy ul. [...] w Ludźmierzu. Rada Gminy Nowy Targ nie udzieliła odpowiedzi.

Skarżąca wskazała, iż nieruchomość jej znajduje się na obszarze objętym ww. uchwałą Jest właścicielką budynku mieszkalnego przy ul. [...] w Ludźmierzu, który nie jest podłączony do sieci wodociągowej a pomimo to, teren cmentarza w planie miejscowym przesunięto na odległość zaledwie 40 m od ściany budynku i studni. Uchwała Rady Gminy w paragrafach 26, 27 oraz załączniku graficznym do ww. uchwały w zakresie nieprawidłowego określenia granic terenu 11A.ZC narusza jej interes prawny. Na skutek uchwalenia miejscowego planu w proponowanym kształcie, uległ zmianie jej dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości, która obecnie graniczy przez drogę z terenem rozbudowanego cmentarza i znajduje się w takiej od niego odległości, która pozwala na stwierdzenie, że mieszka na cmentarzu.

Uchwała we wskazanej części w sposób rażący narusza zasady wyrażone w art. 15 ust. 2 pkt 1, w art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., odpowiednio przez objęcie jedną strefą planistyczną "ZC" dwóch terenów o odmiennych przeznaczeniach tj. terenu istniejącego cmentarza i terenu pod rozbudowę cmentarza a także przez nieprecyzyjne i budzące wątpliwość wyznaczenie obszaru ochrony sanitarnej cmentarza. Planowany w uchwale teren cmentarza nie spełnia , większości kryteriów wymienionych w rozporządzeniu a to :

- § 1 ust. 2 poprzez lokalizację cmentarza w bezpośrednim sąsiedztwie jej domu jednorodzinnego, w odległości mniejszej niż 50 m;
- § 3 ust. 1 poprzez lokalizację cmentarza w odległości od najbliższego ujęcia wody pitnej 40 m;
- § 1 ust. 1 bowiem lokalizacja cmentarza "nie daje rękojmi wykluczenia szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, w tym na działkę stanowiącą jej własność;
- § 1 ust. 2 z tego powodu, że cmentarz (tutaj jego rozbudowa) winien zostać zlokalizowany w izolacji od zabudowań,
- § 2 ust. 2 poprzez niezaznaczenie na planie sytuacyjnym zabudowań na jej działce,
- § 3 ust. 1 ponieważ w obrębie do 50 m od planowanej rozbudowy cmentarza znajduje się zabudowa mieszkaniowa,

- § 6 bowiem na terenie planowanej rozbudowy cmentarza obserwuje się przewagę wiatrów w kierunku zabudowań.

Uchwała jest sprzeczna z elementarnymi zasadami kształtowania ładu przestrzennego przez przyjęcie następujących rozwiązań planistycznych: "11A.ZC" - teren cmentarza, który w rzeczywistości obejmuje teren istniejącego cmentarza oraz teren przeznaczony pod jego rozbudowę. Uchwała w tej części w sposób rażący narusza zasady wyrażone w art. 15 ust. pkt 1 ustawy poprzez objęcie jedną strefą planistyczną "ZC" dwóch terenów o odmiennych przeznaczeniach tj. terenu istniejącego cmentarza i terenu pod rozbudowę cmentarza.

Postanowienia § 26 ww. uchwały wskazują, że Rada Gminy Nowy Targ, przy i uchwalaniu planu miejscowego potraktowała "teren cmentarza" jako całość, pomimo iż w skład tego terenu którego wchodzi: teren istniejącego cmentarza do którego nie stosuje się przepisów rozporządzenia i teren przeznaczony pod rozbudowę, do którego przepisy znajdują zastosowanie. Zapis w § 26 uchwały dot. "terenu cmentarza" sugeruje w sposób jednoznaczny, że jest to teren cmentarza istniejącego, gdzie teren przeznaczony pod rozbudowę cmentarza należy traktować jako jego integralną część, który w całości podlega wyłączeniu spod wymogów rozporządzenia, na podstawie przywołanego § 7 tego aktu. Przedmiotowe rozporządzenie, wydane na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach weszło w życie z dniem 16 września 1959 r. Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia ustalenia zakresu przewidzianego w §7, dotyczącego wyłączenia spod regulacji rozporządzenia ma wykładnia pojęcia "cmentarze już istniejące", co oznacza cmentarze, które istniały już w dacie wejścia rozporządzenia w życie tj. 16 września 1959 r. Ratio legis takiego rozwiązania jest czytelne, a jest nim konieczność uwzględnienia stanu faktycznego ukształtowanego przed wydaniem aktu wykonawczego, tj. faktu istnienia cmentarzy wybudowanych przed określeniem nowych wymogów sanitarnych, w odniesieniu do których to obiektów spełnienie nowych rygorystycznych wymogów nie jest już możliwe. O ile wyłączenie tego rodzaju jest zasadne z racji braku możliwości pokonania ograniczeń faktycznych, to nie można wskazać, że to wyłączenie miałoby dotyczyć jakichkolwiek cmentarzy budowanych, czy też rozbudowywanych po dniu wejścia rozporządzenia w życie.

Użyte zatem w uchwale Rady Gminy Nowy Targ pojęcie teren cmentarza jako jedna sfera planistyczna, oznaczona na rysunku planu symbolem 11A.ZC stanowi obejście przepisów rozporządzenia, ponieważ zwalnia tę część nowobudowaną z wymogów sanitarnych wskazanych w rozporządzeniu. Rada Gminy Nowy Targ, wskazując w taki sposób "teren cmentarza" doprowadziła do naruszenia prawa. Nie zastosowano przepisów rozporządzenia w zakresie ustalenia odpowiednich odległości od cmentarza od istniejących budynków mieszkalnych i ujęć wody. W skarżonej uchwale "teren cmentarza" bez dokonania rozgraniczenia na istniejący i przeznaczony do rozbudowy umieszczono w odległości 40 m od domu skarżącej i studni, co stanowi naruszenie wymogów sanitarnych wskazanych w cyt. rozporządzeniu. Przesłanką zastrzeżenia w rozporządzeniu wyłączenia, o którym mowa w § 7 - było odstępianie od nowych wymogów tam, gdzie nie można ich już zastosować z racji wybudowania cmentarza przed wejściem rozporządzenia w życie. W oczywisty sposób argument ten nie znajdzie zastosowania w odniesieniu do terenu niezagospodarowanego, który dopiero miałby zostać zagospodarowany jako cmentarz. W niniejszej sprawie obszar cmentarza zwiększa się więcej niż dwukrotnie. Do terenu, który miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przeznacza na rozbudowę cmentarza należy zatem stosować regulacje prawne dotyczące nie cmentarzy istniejących a cmentarzy nowo zakładanych. W postępowaniu planistycznym, które zostało zakończone skarżoną uchwałą doszło zatem do niezasadnego odstępiania od zastosowania przepisów rozporządzenia.

W świetle art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy u.p.z.p., obszar ochrony sanitarnej cmentarza winien być wyznaczony ze wszystkich stron w sposób precyzyjny i nie budzący wątpliwości. Wśród warunków, jakie delegacja ustawowa ustawy o cmentarzach zawiera do wydania rozporządzenia, które miało określać tereny uznane za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, wymieniono w szczególności szerokość pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności od terenów mieszkalnych (art. 5 ust. 3 pkt 1 cyt. ustawy). W przedmiotowej sprawie Rada Gminy w skarżonej uchwale wyznaczyła w § 27 tereny zieleni

izolacyjnej, oznaczonej na rysunku planu symbolem 11A.ZI1 i 11A.ZI2 dla terenu cmentarza z naruszeniem przepisów rozporządzenia, traktując teren 11A.ZC w całości jako cmentarz istniejący, pomimo iż teren ten składa się z dwóch terenów o odmiennych przeznaczeniach.

Przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia 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 m do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.

W stosunku do części przewidzianej pod rozbudowę cmentarza powinny zostać zachowane ustawowe odległości pasów izolujących 150 m od mojego domu mieszkalnego i studni, gdy tymczasem dom i studnia znajdują się w odległości zaledwie 40 m., co w sposób rażący narusza ww. przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia. Na rysunku planu nie zaznaczono żadnych granic terenów znajdujących się w odległości od 0-50 m i od 0-150 m od cmentarza; na rysunku planu nie umieszczono także mojego domu mieszkalnego.

Zgodnie z § 1 rozporządzenia obowiązuje ogólna zasada, że teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. Z regulacji zaś określonej w ww. § 3 ust. 1 tej wynika, że zasadą jest, iż minimalna odległość cmentarza od wskazanych wyżej obiektów powinna wynosić co najmniej 150 m, a jedynie w sytuacji wyjątkowej dopuszczalne jest zmniejszenie tej minimalnej odległości do 50 m.

W trybie art. 18 ust. 1 i 2 u.p.z.p. składane były zarówno przez skarżącą jak i przez poprzednich właścicieli budynku przy ul. [...] w Ludźmierzu uwagi w ww. zakresie do projektu obowiązującego teraz planu miejscowego, które nie zostały uwzględnione. W poprzednio obowiązującym planie miejscowym poprzednicy prawni także wyrażali obawy odnośnie nie zachowania strefy sanitarnej 150 m od planowanej rozbudowy cmentarza do ich budynku. Skarżąca wskazała na wyrok NSA z dnia 31 lipca 2002 r. sygn. akt II SA/Kr 3748/01, który skargę oddalił, wskazał jednakże, że władztwo planistyczne powinno być realizowane w z ustawami, a tworzone plany powinny brać pod uwagę istniejące prawo tj. regulacje wykonawcze do ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów wskazał, iż zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Nowy Targ w terenach przeznaczonych do zainwestowania, obszar Ludźmierz (części 11 A) wyznaczony został teren pod cmentarz o symbolu 11A.ZC, na który składa się cmentarz istniejący oraz rezerwa na poszerzenie cmentarza. Cmentarz został poszerzony w miejscu, dla którego wykonana była dokumentacja geologiczno-inżynierska dla określenia warunków podłoża pod planowaną rozbudowę cmentarza parafialnego i razem ze "starym" cmentarzem stanowi teren przeznaczony dla pochówku zmarłych oraz realizacji obiektów i urządzeń związanych z tą funkcją, jak: kaplice cmentarne i pomniki wraz z zielenią urządzoną. Przeprowadzone badanie zostało przedłożone w trakcie prac na projektem planu i dało podstawę do przeznaczenia większego niż dotychczas terenu na cmentarz. Sporządzona dokumentacja geologiczno-inżynierska zawierająca badania warunków gruntowo-wodnych zawierała również analizę odległości studni od planowego poszerzenia. Plan przeznacza teren "na przyszłość" i przeznaczenie terenu w planie pod cmentarz nie zwalnia inwestora (w tej sytuacji prawdopodobnie Parafii lub Gminy) z obowiązku uwzględnienia przy pozwoleniu na budowę innych przepisów, w tym m.in. rozporządzenia i przepisów zawartych w planie jak: poszerzenie terenu cmentarza może nastąpić po spełnieniu wymogów zawartych w przepisach odrębnych dotyczących lokalizacji cmentarzy i zasad pochówku". Poszerzenie następować będzie po uregulowaniu sprawy m.in. studni i podłączenia budynków do wodociągu.

Zarzut, że teren cmentarza istniejącego należy traktować inaczej niż jego rezerwę nie jest słuszny, gdyż obszar pod rezerwę został przebadany i stał się tym samym potencjalnym terenem do zagospodarowania jak cmentarz istniejący.

Przeznaczenie w planie terenu pod cmentarz skutkuje na tereny sąsiednie, w tym na działkę skarżącą. W planie w §12 ust. 3 "Ustala się pasy izolujące tereny cmentarne od innych terenów "S" o zasięgu określonym na rysunku planu, na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, w obrębie których obowiązują ustalenia, że zabudowania mieszkalne, zakłady produkujące środki spożywcze, zakłady żywienia zbiorowego bądź zakłady przechowujące środki spożywcze oraz studnie, źródła i strumienie służące do czerpania wody do spożycia należy lokalizować w odległości co najmniej 150 m od granic cmentarza; odległość to może być zmniejszona do 50m pod warunkiem, że teren w granicach od 50m do 150m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. W obrębie pasów izolujących tereny cmentarne "S" od innych terenów ustala się:

- istniejące obiekty kubaturowe przeznacza się do utrzymania, z możliwością ich przebudowy i remontów;
- zielen jako preferowaną formę użytkowania gruntów;
- w sytuacji braku wodociągu obsługującego zabudowę, odległość zabudowy od granicy terenów cmentarnych nie może być mniejsza niż 150 m.

W konsekwencji wokół cmentarza ustalone zostały na rysunku planu pasy izolujące teren cmentarny od innych terenów w odległości 50m i 150m od granic cmentarza. Wokół cmentarza, tj. w zasięgu strefy do 50m wyznaczone zostały tereny zieleni izolacyjnej o symbolach 11A.ZI1 i 11A.ZI2. Część działki skarżącej mieści się w jednym z tych terenów (11 A. ZI1 w pasie przy drodze (ok. 33m). Powyższe zapisy ustaleń planu pozwalają w sytuacji, gdy w pasie izolującym zlokalizowana jest zabudowa istniejąca na możliwość jej zabudowy i remontów. Pozostała, większa część działki (działek) pozostaje w terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej A11.MN2. Poszerzenie terenu cmentarza w stosunku do cmentarza istniejącego nie powoduje dla skarżącej żadnych dodatkowych skutków. Istniejący budynek mieszkalny jest usytuowany w odległości większej niż 50 m od poszerzonej części cmentarza (natomiast częściowo znajduje się w pasie 50 m od granic istniejącego cmentarza).

Co do zarzutu skarżącej, że nie zaznaczono na rysunku planu zabudowań będących jej własnością, podano, iż plan był sporządzany na mapach z zasobów geodezyjnych i kartograficznych Starostwa Powiatowego, aktualnych na dzień sporządzania planu, na których zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sporządza się miejscowy plan. Stan istniejący został stwierdzony na podstawie wizji terenowej w trakcie sporządzania inwentaryzacji urbanistycznej na wstępnym etapie opracowania.

Ponadto poszerzenie cmentarza w Ludźmierzu było uwzględniane od lat, we wszystkich poprzedzających obecny plan opracowaniach planistycznych (plan i kierunki rozwoju ujęte w studium). Obecny plan kontynuuje zamierzenie planistyczne poszerzenia cmentarza a tym samym utrzymuje pasy izolujące tereny cmentarne od innych terenów a w nich zagospodarowanie zgodne z rozporządzeniem o lokalizacji cmentarza.

Projekt planu uzyskał pozytywne opinie i uzgodnienia (w tym m.in. z zakresu ochrony środowiska i inspekcji sanitarnej) w trakcie jego sporządzania oraz nie został zakwestionowany przez Wojewodę Małopolskiego w ramach badania zgodności z prawem. Cmentarz jest inwestycją celu publicznego i działanie w zakresie zapewnienia mieszkańcom miejsc na pochówki jest prawidłowe.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z dyspozycją art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. – dalej powoływana jako P.p.s.a.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Przy czym na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Sąd dokonuje zatem kontroli legalności aktów prawa miejscowego pod względem ich zgodności z prawem materialnym jak i zachowania przez organy planistyczne przepisów postępowania.

Skarga w zasadniczej części zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wskazać należy, że skarga została wniesiona w terminie, a także poprzedzona stosownym wezwaniem organu do usunięcia naruszenia prawa, którego treść jest zgodna z zarzutami zawartymi w skardze. Zakres skargi determinuje przedmiot niniejszego postępowania sądowo administracyjnego, co do zgodności z prawem zaskarżonej uchwały.

Skarżąca wykazała również swój interes prawny w złożeniu skargi na ustalenia miejscowego planu, który wynika z własności działek, m.in. działki nr [...], odnośnie których plan wprowadza ograniczenia w zakresie zabudowy.

Przechodząc do oceny zarzutów skargi, w pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że skarga dotyczy terenów cmentarza istniejącego i terenów o jakie został on w zaskarżonym planie poszerzony (11A.ZC) oraz terenów zieleni izolacyjnej wokół cmentarza i częściowo pod siecią wysokiego napięcia (11A.ZI1, 11A.ZI2).

W zakresie terenu istniejącego cmentarza wyznaniowego katolickiego zarzuty skargi są nieuzasadnione. Cmentarz ten istniał przed wejściem w życie Rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu (dalej: rozporządzenie). W związku z tym, z uwagi na ukształtowaną obok istniejącego cmentarza zabudowę, w myśl § 7 rozporządzenia, do cmentarza tego, przepisy rozporządzenia nie znajdują zastosowania. Objęcie jednym symbolem terenów cmentarza istniejącego i terenów przeznaczonych pod jego poszerzenie, nie jest natomiast naruszeniem prawa, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności całego terenu oznaczonego symbolem 11A.ZC.

Co się tyczy terenów przeznaczonych pod poszerzenie cmentarza, w pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że z dokumentacji planistycznej wynika, że poszerzeniu ma ulec cmentarz wyznaniowy katolicki.

Zgodnie z art. 1 ust 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, właściwe władze kościelne decydują o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza wyznaniowego, które może nastąpić na terenie przeznaczonym na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego. W myśl natomiast art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, przeznaczenie terenu na cele obejmujące inwestycje sakralne, kościelne oraz katolickie cmentarze wyznaniowe ustala się w planach zagospodarowania przestrzennego na wniosek biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego. Zgodnie zaś z art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

Art. 42 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej ma charakter szczególny wobec art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), zwanej dalej w skrócie "u.p.z.p.", ponieważ reguluje on inicjowanie postępowania zmierzającego do ustalenia w planie miejscowym obszaru przeznaczonego pod wyznaniowy cmentarz katolicki, zaś art. 14 ust. 4 u.p.z.p. reguluje ogólny tryb

inicjowania uchwalania planów miejscowych niezależnie do sposobu przeznaczenia terenów objętych takim planem. Tym samym dokonując wykładni obu ww. regulacji ustawowych przy zastosowaniu reguły wykładni *lex posteriori generali* (art. 14 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) *not derogat legi interiori speciali* (art. 42 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej) - czyli przepis ogólny późniejszy nie uchyla przepisu szczególnego wcześniejszego.

Ze zgromadzonych w sprawie akt wynika zaś, że ani biskup diecezjalny, ani wyższy przełożony zakonu nie występowali z wnioskiem o poszerzenie w planie miejscowym cmentarza wyznaniowego. Ze znajdującego się w aktach sprawy pisma z dnia 26 marca 2004 roku wynika, że w istocie inicjatorem rozszerzenia cmentarza był Proboszcz Parafii Rzymskokatolickiej w Ludźmierzu, który w świetle w/w przepisów nie był uprawniony do występowania z takim wnioskiem. Ponadto w kwestii rozszerzenia cmentarza nie uzyskano zgody państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. W aktach planistycznych znajduje się jedynie uzgodnienie projektu planu przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Nowym Targu dokonane w trybie art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uzgodnienie w tym trybie nie jest jednak tożsame, ani nie zastępuje zgody wyrażanej na podstawie art. 1 ust 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Rozszerzenie cmentarza jest ponadto niezgodne ze studium.

Już te uchybienia stanowią samodzielną podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części dotyczącej terenów, o jakie zaplanowano rozszerzenie istniejącego cmentarza. Nie są to jednak jedyne uchybienia popełnione w tym zakresie.

W przypadku rozszerzenia cmentarza, także takiego, który istniał przed wejściem w życie rozporządzenia, odnośnie części rozszerzanej konieczne jest spełnienie wymogów o jakich mowa w rozporządzeniu. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego inna wykładnia nie byłaby prawidłowa i przykładowo mogłaby prowadzić do rozszerzenia małego cmentarza do powierzchni kilkakrotnie go przewyższającej z pominięciem przepisów rozporządzenia. Ponadto zupełnie inne zagrożenia sanitarne związane są z małym istniejącym od dziesięcioleci cmentarzem, a zupełnie inne z cmentarzem dużym i nowym. Wszystkie te okoliczności przemawiają za wykładnią, że do części o jaką rozszerzany ma być cmentarz istniejący, stosuje się przepisy rozporządzenia. W tym zakresie jego przepisy stanowią, że aby lokalizować cmentarz, muszą być spełnione wymogi m.in. co do głębokości i zmienności poziomu wód gruntowych, kierunku ich spadku oraz składu mineralnego gruntu. Wbrew stanowisku organu planistycznego, w aktach sprawy brak kompletnej dokumentacji, w świetle której teren przeznaczony pod rozszerzenie cmentarza spełnia wymogi rozporządzenia.

Powstaje pytanie, czy wymagania zawarte w ww. rozporządzeniu winny być uwzględnione na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy też dopiero na etapie wydania pozwolenia na budowę.

W ocenie Sądu w składzie orzekającym w tej sprawie, wymagania zawarte w tym rozporządzeniu winny być spełnione już na etapie uchwalania przeznaczenia danego terenu pod cmentarz (symbol ZC). Nie ulega przy tym wątpliwości, że treść rozporządzenia nie jest w tym zakresie precyzyjna. Rozporządzenie to zostało wydane w okresie, w którym obowiązywały inne przepisy dotyczące tak sporządzania planów miejscowych (wówczas obowiązywał dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, Dz. U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109 z późn. zm.), jak i udzielania pozwoleń na budowę (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 z późn. zm.)). Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, ówczesne plany miejscowe sporządzało się na podstawie planów regionalnych, a w przypadku ich braku na podstawie wytycznych regionalnej dyrekcji planowania przestrzennego i obejmowały one rozwiązanie zagadnień należących do planu regionalnego - w zakresie koniecznym do sporządzenia planu miejscowego. Plan miejscowy ustalał przeznaczenie terenów na zespoły

mieszkańciami z podziałem na tereny mieszkaniowe z uwzględnieniem budownictwa społecznego, tereny przeznaczone pod budynki i urządzenia użyteczności publicznej, w szczególności na cele współżycia społecznego, kulturalno-oświatowe, kultu religijnego, wojskowe, tereny pod zakłady przemysłowe nieuciągliwe dla otoczenia i pod ośrodki biurowo-handlowe oraz inne (art. 5 ust. 2 pkt 1 lit. a ww. dekretu).

O przeznaczeniu terenu na cmentarze mówi również § 1 ust. 2 rozporządzenia z 25 sierpnia 1959 r. Tym samym z ww. porównania można wyprowadzić wniosek, że określenie przeznaczenia terenu na cmentarze w świetle przepisów obowiązujących w 1959 r. odbywało się w planach miejscowych, a tereny te winny spełniać przesłanki wynikające z treści powoływanego rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej.

Nie znajduje żadnego uzasadnienia dzielenie warunków, objętych ww. rozporządzeniem na te, które muszą być spełnione w planie zagospodarowania przestrzennego i na te z nich, które mają być spełnione dopiero na etapie wydawania pozwolenia na budowę. W samym rozporządzeniu taki podział nie występuje. W przeciwnym razie wypaczony zostałby sens całego rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. Mogłoby się okazać, że dany teren nie spełnia żadnego warunku wynikającego z tego rozporządzenia, a organ uchwałodawczy gminy uchwała plan miejscowy dla tego terenu, określając jego przeznaczenie jako cmentarz (ZC), przy czym plan ten dopuszczałby warunkowo lokalizację cmentarza wskazując, że warunki objęte tym rozporządzeniem musiałyby być spełnione dopiero na etapie wydawania pozwolenia na budowę.

Podkreślić należy, że taki pogląd jak powyżej, wyrażony został w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 lipca 2007 roku, sygnatura akt II SA/Kr 1314/06 i w całości zaaprobowany przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 lutego 2008 roku, sygnatura akt II OSK 1611/07, jak również w licznych glosach.

W tym zakresie NSA uznał, że przewidziane w przepisach rozporządzenia wymagania co do terenów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod cmentarze, winny być spełnione na etapie planu i że nie ma podstaw do tego, aby dopuszczać możliwość spełnienia tych wymagań dopiero na etapie urządzania cmentarzy, a dopuszczenie lokalizacji cmentarzy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na obszarach niespełniających na tym etapie wymagań określonych przedmiotowym rozporządzeniem, bezprzedmiotowym czyniłoby jego regulacje prawne, a przynajmniej zmieniałoby istotnie ich cel. Z powyższych przyczyn, za wadliwe należy uznać przyjęte przez organ planistyczny przeznaczenie terenu pod rozszerzenie istniejącego cmentarza, bez uprzedniego ustalenia, że teren na ten cel przeznaczony spełnia wymagania rozporządzenia, co skutkuje stwierdzeniem nieważności części tekstowej planu w zakresie § 26 ust. 5.

Nie są natomiast zasadne zarzuty skargi, dotyczące stref zieleni izolacyjnej oznaczone symbolami 11A.ZI1, 11A.ZI2. Jak wcześniej wskazano, zgodnie z § 7 rozporządzenia, jego przepisów nie stosuje się do cmentarzy już istniejących, jeżeli ich zastosowanie uniemożliwiłoby korzystanie z cmentarza, a właściwy inspektor sanitarny nie sprzeciwia się dalszemu korzystaniu z tego cmentarza. Taka sytuacja zachodzi w przedmiotowym wypadku jeśli chodzi o cmentarz istniejący, w związku z ukształtowaną obok niego zabudową. Nie oznacza to jednak, że organ planistyczny nie może wprowadzić stref izolacyjnych wokół istniejącego cmentarza i ograniczeń w zakresie zabudowy terenów z nim sąsiadujących. W sytuacji faktycznej, kiedy współgzytuje ze sobą zabudowa prawnie się wykluczająca, wręcz koniecznym jest wprowadzenie w tym zakresie stosownych regulacji. Przyjęte przez organ planistyczny rozwiązania należy ocenić za zgodne z prawem, które w ocenie Sądu nie stanowią nadużycia władztwa planistycznego. Zgodnie z § 27 ust. 4 zaskarżonej uchwały, istniejące obiekty budowlane, zarówno mieszkaniowe jak i o innym przeznaczeniu, mogą być użytkowane w sposób dotychczasowy. Dopuszcza się ich przebudowę i remonty, a zakazuje ich nadbudowy i rozbudowy. Zakazana jest też budowa nowych obiektów budowlanych. Wprowadza się też obowiązek podłączenia do sieci wodociągowej budynków korzystających z wody w obszarze 150 m. od granic

cmientarza. W ocenie Sądu przyjęte rozwiązania starają się pogodzić funkcjonowanie faktycznie istniejących obok siebie obiektów o kolizyjnym przeznaczeniu, nie ingerując nadmiernie w zakres uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się w pobliżu cmentarza. Ponadto ograniczenia w zakresie zabudowy, jeśli chodzi o tereny już w jakimś stopniu zabudowane, dotyczą terenów w strefie 50 metrów od granic cmentarza, a zatem znacznie mniej niż norma wynikająca z przepisów rozporządzenia.

Z powyższych przyczyn, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części wskazanej w wyroku, w pozostałej części oddalając skargę. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 w/w ustawy.