



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 października 2015 r.

Poz. 4256

WYROK NR II SA/WR 564/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 grudnia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA – Mieczysław Górkiewicz
Sędzia WSA – Ireneusz Dukiel
Sędzia NSA – Andrzej Wawrzyniak (spr.)

Protokolant

asystent sędziego – Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 16 grudnia 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na § 3 ust. 1 pkt 5, § 3 ust. 1 pkt 8, § 3 ust. 2 pkt 3, § 4 pkt 12, § 10, § 14 ust. 1 pkt 1 i 2, § 14 ust. 2 pkt 1 i 2 i § 28 oraz załącznik graficzny nr 1 w zakresie przeznaczenia terenu 1 ZC i 2 ZC uchwały Rady Miasta i Gminy Prusice

z dnia 18 grudnia 2013 r. nr LXV/435/13

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części zachodniej miasta Prusice

- I. umarza postępowanie co do żądania stwierdzenia nieważności § 3 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały;**
- II. stwierdza nieważność § 3 ust. 1 pkt 8, § 3 ust. 2 pkt 3, § 4 pkt 12, § 10, § 14 ust. 1 pkt 1 i 2, § 14 ust. 2 pkt 1 i 2 i § 28 oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie przeznaczenia terenu 1 ZC oraz 2 ZC zaskarżonej uchwały;**
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt II nie podlega wykonaniu;**
- IV. zasądza od Gminy Prusice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2013 r. Rada Miasta i Gminy Prusice podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, uchwałę nr LXV/435/13 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części zachodniej miasta Prusice.

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zaskarżył § 3 ust. 1 pkt 5, § 3 ust. 1 pkt 8, § 3 ust. 2 pkt 3, § 4 pkt 12, § 10, § 14 ust. 1 pkt 1 i 2, § 14 ust. 2 pkt 1 i 2 i § 28 oraz załącznik graficzny nr 1 w zakresie przeznaczenia terenu 1 ZC i 2 ZC wyżej wskazanej uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wnosząc o stwierdzenie nieważności powyższych unormowań:

1. § 3 ust. 1 pkt 5 – jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez sprzeczność pomiędzy załącznikiem nr 1 do uchwały a jej częścią tekstową,
2. § 3 ust. 1 pkt 8, § 3 ust. 2 pkt 3, § 4 pkt 12, § 10, § 28 oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie przeznaczenia terenu 1ZC i 2ZC – jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 z późn. zm.) oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu (Dz.U. Nr 52, poz. 315), zwanego dalej „rozporządzeniem”, poprzez niezgodne z wskazanymi przepisami ustanowienie strefy ochronnej wokół terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1ZC oraz 2ZC,
3. § 14 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 14 ust. 2 pkt 1 i 2 – jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.) oraz art. 36 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 145 z późn. zm.), poprzez naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przypisanych.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, że w § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały Rada zapisała: następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: zmiany rodzaju linii zabudowy. Na załączniku nr 1 do uchwały tego rodzaju oznaczenia graficzne nie występuje; nie zostało również ujęte w legendzie wśród oznaczeń obowiązujących. W związku z tym w przedmiotowym planie istnieją sprzeczne ustalenia dotyczące oznaczeń graficznych na rysunku planu. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji, z zakresu infrastruktury technicznej. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Zgodnie zaś art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo: zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. W myśl § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587), na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

W opinii organu nadzoru, wskazana powyżej sprzeczność pomiędzy załącznikiem nr 1 do uchwały a jej częścią tekstową narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w tej części zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r. (sygn. akt II OSK 1854/08), „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 listopada 2012 r. (sygn. akt II SA/Wr 688/12) stwierdził, że „w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określono szczegółowe wymagania dotyczące projektu

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który składa się z części tekstowej i graficznej. Tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy a jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń wyrażonych graficznie na rysunku. Rysunek planu musi być więc uwzględniony w takim zakresie w jakim jest „opisany”. W pewnym uproszczeniu rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu (...) Wobec oczywistej sprzeczności między rysunkiem planu a jego tekstem – niezależnie od tego, czy nastąpiła ona na skutek omyłki czy też świadomego zabiegu, niedopuszczalne było pozostawienie w obrocie prawnym zapisu, tekstu planu, który nie znajduje potwierdzenia na jego rysunku oraz fragmentu rysunku planu, dla którego nie ma ustaleń w tekście”.

W dalszej części organ nadzoru wskazał, że mocą badanego aktu uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części zachodniej miasta Prusice, obejmujący między innymi teren cmentarza, oznaczony na rysunku planu symbolami 1ZC (cmentarz istniejący) i 2ZC (cmentarz projektowany). Zgodnie z art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wedle art. 5 ust. 1 tej ustawy, cmentarze powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym. W ust. 3 tego artykułu, ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia, 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 terenów mieszkaniowych; 2) odległość cmentarza od źródeł ujęcia wody; 3) wymagania co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze. Stosownie do § 1 ust. 1 rozporządzenia, teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. W szczególności na cmentarze należy przeznaczać tereny na krańcach miast, osiedli lub gromad w izolacji od zabudowań, na gruntach przeznaczonych pod zielen publiczną lub odpowiednich na jej urządzenie, w pobliżu miejscowej sieci komunikacyjnej (§ 1 ust. 2 rozporządzenia).

Z tych też przyczyn odległość cmentarza – zdaniem Wojewody – 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 do cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone (§ 3 ust. 1 rozporządzenia).

Organ nadzoru podniósł, iż w § 3 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały, jako obowiązujące ustalenie planu wskazano oznaczoną na rysunku planu granicę strefy ochrony sanitarnej cmentarza. W treści uchwały nie wskazano jednak jakie konkretne ograniczenia są związane z ustaleniem strefy sanitarnej. Tymczasem zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., w ustaleniach planu miejscowego określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. W przedmiotowej sprawie powinny zostać uregulowane ograniczenia w użytkowaniu terenów położonych w strefie sanitarnej od cmentarza. Z ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wynika, że cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (art. 3); cmentarze powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym (art. 5 ust. 1).

W związku z powyższym, uzasadnione i zdaniem organu nadzoru konieczne jest wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującym teren cmentarza strefy ochrony sanitarnej wraz z określeniem na jej obszarze ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, uniemożliwiających sytuowanie w pobliżu cmentarza zabudowy o określonym charakterze oraz innych obiektów, o których mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 października 2011 r. (sygn. akt II OSK 1624/11) orzekł: „gdyby miejscowy plan nie wprowadził strefy ochronnej o treści określonej w powołanym rozporządzeniu, to realizacja cmentarza mogłaby być niemożliwa. Bowiem między uchwaleniem planu miejscowego, a rozpoczęciem budowy cmentarza właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym pozbawić gminę możliwości budowy cmentarza. Z tych względów wprowadzenie stref ochronnych dla terenu zakwalifikowanego w planie pod cmentarz jest uzasadnione i mieści się w treści art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela stanowisko Sądu pierwszej instancji, że lokalizacja cmentarza nie ogranicza się do terenu, na którym znajdować się będzie strefa grzebalna, lecz obejmuje również obszar stref ochrony sanitarnej, o której mowa w rozporządzeniu”.

Wojewoda podał, że w toku postępowania nadzorczego powstała wątpliwość co do zasięgu terytorialnego strefy ochronnej. Strefa o zasięgu 50 m od granicy terenu cmentarza wykracza bowiem poza granice przyjęte na rysunku planu, na granicy planu linia, będąca oznaczeniem granicy strefy ochronnej, urywa się. W piśmie GP.6721.2.2012 z dnia 18 lutego 2014 r. Burmistrz Miasta i Gminy Prusice złożył oświadczenie, że strefa 50 m, znajdująca się poza granicami planu, nie może zostać zabudowana ze względu na obowiązujący zakaz zabudowy wynikający z przepisów odrębnych. W piśmie GP.6721.2.2012 z dnia 10 marca 2014 r. organ wykonawczy gminy doprecyzował swoje stanowisko, informując, że część strefy 50 m od cmentarza, znajdująca się poza granicami planu, nie może zostać zabudowana ze względu na obowiązujący zakaz zabudowy wynikający z przepisów odrębnych, czyli art. 43 ustawy o drogach publicznych. Przez teren planu przebiega droga krajowa oznaczona na rysunku symbolem 1KD-GP (część strefy od cmentarza, która leży poza uchwalanym planem w całości mieści się w odległości 25 m od zewnętrznej krawędzi jezdni – wyznaczonej w powołanym artykule dla drogi krajowej poza terenem zabudowanym). W dalszej części pisma – jak wskazał Wojewoda - Burmistrz wywodził, że pojawienie się zabudowy w części potencjalnej strefy ochronnej cmentarza jest niemożliwe, bo zarządca drogi nie skorzysta z uprawnienia zawartego w art. 43 ust. 2 ustawy, czyli w tym konkretnym przypadku nie wyrazi zgody na usytuowanie obiektu budowlanego przy drodze w odległości mniejszej niż 25 m od zewnętrznej krawędzi jezdni. Dodatkowo Burmistrz poinformował, że obowiązujące (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego część południowa) i obecnie sporządzane miejscowe plany nie dopuszczają realizacji zabudowy bliżej niż 25 m od zewnętrznej krawędzi jezdni.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia Burmistrza oraz po analizie części tekstowej i graficznej uchwały, organ nadzoru przyjął, że przedmiotowym planem objęto tylko fragment obszaru potencjalnej strefy ochrony sanitarnej, natomiast pozostała część tej strefy znajduje się poza granicami opracowania. Odnosząc się zaś do wyjaśnień Burmistrza, Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że organ wykonawczy gminy nie dysponuje wiedzą co do przyszłych działań innych całkowicie niezależnych od niego organów – tutaj zarządcy drogi krajowej, czyli Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. W związku z powyższym rozważania, czy zarządca drogi wyda w przyszłości decyzje o określonej treści są hipotetyczne. Nie jest także dla organu nadzoru przekonującym argumentem fakt, że miejscowe plany dla innych terenów znajdujących się w sąsiedztwie drogi krajowej nie dopuszczają zabudowy bliżej niż 25 m od zewnętrznej krawędzi jezdni, skoro w granicach tych planów nie znajduje się strefa ochronna, którą należało utworzyć dla terenu oznaczonego na załączniku nr 1 do uchwały symbolami 1ZC oraz 2ZC.

Wojewoda podkreślił, że organy gminy przeznaczające w miejscowym planie określony obszar na cmentarz, winny tak projektować teren przyszłego cmentarza, aby zabezpieczyć spełnienie wymogów dotyczących jego lokalizacji, wynikających m.in. z przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia. Nieuwzględnienie pełnego obszaru strefy ochrony sanitarnej cmentarza w planie miejscowym (tj. w granicach obszaru objętego tym planem) oraz niezamieszczenie w treści planu ograniczeń w użytkowaniu tych obszarów stanowi naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., który nakazuje obligatoryjnie określić w planie miejscowym szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. Zdaniem organu nadzoru, przy sporządzaniu miejscowego planu dla terenów obejmujących teren cmentarza konieczne jest ujęcie w granicach opracowania strefy ochrony sanitarnej, w której wprowadza się ograniczenia korespondujące z wymogami dotyczącymi lokalizacji cmentarzy, o których mowa w rozporządzeniu. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2011 r. (sygn. akt II OSK 1623/11): „Ustawa o cmentarzach nie daje podstaw do nieuwzględniania szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie musi obejmować terenu całej gminy. Plan miejscowy może obejmować tylko część gminy, np. przeznaczoną na cmentarz, ale wówczas plan ten musi także obejmować związaną z nim strefę sanitarną”.

W opinii Wojewody, podjęcie uchwały w takim kształcie skutkuje również naruszeniem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Zdaniem organu nadzoru, postępowanie nadzorcze dotyczące zaskarżonej uchwały ujawniło, że w trakcie sporządzania przyjętego uchwałą planu nastąpiło naruszenie zasad jego sporządzania. Działanie to miało miejsce poprzez nieuwzględnienie w granicach opracowania ograniczeń w użytkowaniu terenów sąsiadujących z terenem cmentarza, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia.

Organ nadzoru podniósł następnie, że w § 14 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 14 ust. 2 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały Rada zapisała: „na obszarze objętym planem, o ile przepisy działu II nie stanowią inaczej, w zakresie zasad obsługi infrastruktury technicznej obowiązuje: 1) dostawa wody z sieci wodociągowej z zastrzeżeniem ust. 2

pkt 1, 2) odprowadzenie ścieków do sieci kanalizacyjnej z zastrzeżeniem ust. 2 pkt 2 (ust. 1). Na obszarze objętym planem, o ile przepisy działu II nie stanowią inaczej, w zakresie zasad obsługi technicznej dopuszcza się: 1) dla nowej zabudowy do czasu wybudowania sieci wodociągowej, własne ujęcie wody; 2) dla nowej zabudowy do czasu wybudowania sieci kanalizacyjnej odprowadzanie ścieków do zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków”. Wojewoda stwierdził, iż zgodnie z treścią cytowanego fragmentu nieruchomości znajdujące się w granicach skarżonego planu mogą pobierać wodę wyłącznie z sieci wodociągowej oraz odprowadzać ścieki wyłącznie do sieci kanalizacyjnej. Rada Miasta i Gminy dopuściła możliwość korzystania z własnych ujęć wody oraz zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków wyłącznie w sytuacji, gdy sieć wodociągowa i kanalizacyjna nie są jeszcze wybudowana i tylko dla nowej zabudowy.

Odnosząc się do przytoczonego wyżej zapisu uchwały, Wojewoda zauważył, że plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego jest usytuowany wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Stanowi zatem część systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, a więc pozostać powinien w zgodności z Konstytucją, ustawami i aktami podstawowymi. Organy gminy stanowiące prawo miejscowe, w tym plany zagospodarowania przestrzennego, związane są zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, co oznacza, że mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Nie jest więc do zaakceptowania sytuacja, aby w zapisach planu zagospodarowania przestrzennego pozostawały i były stosowane przepisy sprzeczne z obowiązującymi ustawami. Jak wskazuje art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., jednym z elementów miejscowego planu zagospodarowania są ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w czym mieszczą się postanowienia, co do dostawy wody na teren nieruchomości oraz co do sposobu oczyszczania i odprowadzania ścieków. Zgodnie z art. 36 Prawa wodnego, właścicielowi gruntu przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie; prawo to nie stanowi prawa do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego (ust. 1). Zwykłe korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego, z zastrzeżeniem ust. 3 (ust. 2). Nie stanowi zwykłego korzystania z wód: 1) nawadnianie gruntów lub upraw wodą podziemną za pomocą deszczowni; 2) pobór wody powierzchniowej lub podziemnej w ilości większej niż 5 m³ na dobę; 3) korzystanie z wód na potrzeby działalności gospodarczej; 4) rolnicze wykorzystanie ścieków lub wprowadzanie do wód lub do ziemi oczyszczonych ścieków, jeżeli ich łączna ilość jest większa niż 5 m³ na dobę (ust. 3).

W uchwale – jak podkreślił Wojewoda – przewidziano m.in. zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Zdaniem organu nadzoru, niewątpliwie właściciele zabudowy o takim charakterze spełniają przesłanki przewidziane w art. 36 ustawy – Prawo wodne do zwykłego korzystania z wód. Ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wskazuje zaś obowiązki, które spoczywają na właścicielach nieruchomości. W art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy określono postępowanie właścicieli nieruchomości z nieczystościami ciekłymi, którzy winni zapewnić ustawowo określone utrzymanie czystości i porządku, przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Z powyższego uregulowania ustawy wynika ogólny obowiązek właściciela nieruchomości do przełączenia jej do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Natomiast, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Ustawodawca w przytoczonym przepisie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazał także na wyjątek, w którym właściciel nie ma obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, a wyjątkiem tym jest wyposażenie nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Przywołane unormowanie pozostaje w zgodzie z przepisami dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z dnia 21 maja 1991 r., dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U.UE.L. z 1991 r. Nr 135, poz. 40 ze zm.), która nałożyła na państwa członkowskie UE obowiązek budowy we wszystkich aglomeracjach systemów zbierania ścieków komunalnych. W przypadku gdy ustanowienie systemu zbierania nie jest uzasadnione, jako że nie przyniosłoby korzyści dla środowiska lub powodowałoby nadmierne koszty, należy zastosować pojedyncze systemy lub inne właściwe systemy zapewniające ten sam poziom ochrony środowiska (art. 3 ust. 1 dyrektywy).

W trakcie badania zaskarżonej uchwały organ nadzoru powziął wątpliwość co do legalności wskazanych wyżej fragmentów uchwały. Ich analiza bowiem w kontekście zapisów art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prowadzi do wniosku, że przedmiotowy przepis uchwały wprowadza jedynie czasową możliwość stosowania rozwiązań technicznych z pozbywaniem się przez właścicieli nieruchomości nieczystości (ścieków) objętych regulacją ustawową (do czasu wybudowania sieci kanalizacyjnej). Tym samym rada de facto wyłączyła możliwość stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków po wybudowaniu zbiorczej kanalizacji sanitarnej, przyjmując jednocześnie bezwzględny obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej w każdym przypadku. Podobnie po wybudowaniu sieci wodociągowej Rada wykluczyła korzystanie z ujęć własnych, także dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, co do których wyżej cytowany art. 36 Prawa wodnego dopuszcza taką możliwość. W związku z powyższym, organ nadzoru zwrócił się do Burmistrza o udzielenie wyjaśnień co do przyczyn wprowadzenia w § 14 uchwały wymogu przyłączenia się do sieci wodociągowej z wyłączeniem możliwości korzystania z ujęć własnych oraz wymogu odprowadzania ścieków komunalnych do sieci kanalizacyjnych z pominięciem możliwości korzystania z przydomowych oczyszczalni ścieków. Burmistrz Miasta i Gminy Prusice nie wskazał jakichkolwiek szczególnych podstaw do wprowadzania kwestionowanych zapisów uchwały. Oświadczył, że „naszym zdaniem uchwała nie zawiera wyłączenia możliwości korzystania z ujęć własnych oraz przydomowych oczyszczalni ścieków wręcz przeciwnie. (...)”.

Powyższe wyjaśnienia – zdaniem Wojewody – stoją jednak w sprzeczności z literalną treścią uchwały. Co do zasady przyjmuje się pierwszeństwo wykładni językowej przed wykładnią funkcjonalną i systemową. Jak już wyżej wskazano, zapisy miejscowego planu nie powinny budzić wątpliwości interpretacyjnych. Zdaniem organu nadzoru, omawiane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Regulacja zawarta w § 14 ust. 1 pkt 2 oraz § 14 ust. 2 pkt 2 stanowi również w części modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co stanowi istotne naruszenie prawa. Podobnie § 14 ust. 1 pkt 1 oraz § 14 ust. 2 pkt 1 są sprzeczne z art. 36 ustawy – Prawo wodne (jeśli chodzi o tereny przeznaczone w planie na zabudowę mieszkaniową).

Dla wyjaśnienia problemu związanego z ewentualną zasadnością wprowadzenia ograniczenia w stosowaniu przydomowych oczyszczalni ścieków, organ nadzoru zwrócił uwagę, że tego typu działania gminy zasadne byłyby np. w sytuacji regulacji wprowadzanych ze względu na ochronę środowiska (tak też NSA w wyroku z dnia 11 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 288/10). W takim przypadku pozwalałby na to art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., wedle którego w planie określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony środowiska. W takim układzie tego typu unormowanie mogłyby stanowić zasadę ochrony środowiska mającą na celu ochronę np. wód podziemnych, naturalnych stosunków wodnych, istniejących ekosystemów wodnych lub innych. W myśl również art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.), w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska m.in. przez zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni. Wskazane przepisy na zasadzie regulacji szczególnych mogłyby stanowić podstawę do zastosowania rozwiązań innych niż przewidziane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Co istotne, w ocenie organu nadzoru, samo powoływanie się na zasady ochrony środowiska musi jednocześnie znajdować potwierdzenie w faktach w odpowiedni sposób udokumentowanych, wykazujących realnie istniejącą potrzebę zastosowania ochrony środowiska (wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 kwietnia 2014 r. sygn. akt II SA/Łd 85/14). W przypadku niniejszego planu tego typu okoliczności nie zostały potwierdzone w toku procedury planistycznej.

Odpowiadając na skargę strona przeciwna wniosła o jej nieuwzględnienie w zakresie żądania stwierdzenia nieważności § 3 ust. 1 pkt 5, § 3 ust. 1 pkt 8, § 3 ust. 2 pkt 3, § 4 pkt 12, § 10, § 28 oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie przeznaczenia terenu 1ZC oraz 2ZC, § 14 ust. 1 pkt 2 i § 14 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały – wobec bezzasadności powyższych żądań, oraz o uwzględnienie w zakresie żądania stwierdzenia nieważności § 14 ust. 1 pkt 1 i § 14 ust. 2 pkt 1 z uwagi na zasadność tego żądania.

Uzasadniając swoje stanowisko Rada wskazała, że przekazany do Dziennika Urzędowego załącznik jest zgodny z załącznikiem uchwalonym przez Radę Miasta i Gminy. Omyłkowo do wersji papierowej przekazanej organowi nadzoru przekazano nieprawidłowy załącznik graficzny do przedmiotowej uchwały. Wobec powyższego nie ma sprzeczności w tekście i rysunku planu uchwalonym i opublikowanym. Zatem nie zachodzi za-

rzucane w skardze naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez sprzeczność między załącznikiem nr 1 do uchwały, a jej częścią tekstową i nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności § 3 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały.

Odnosząc się do wniosku w przedmiocie stwierdzenia nieważności § 3 ust. 1 pkt 8, § 3 ust. 2 pkt 3, § 4 pkt 12, § 10 i § 28, organ samorządu wskazał, że przepis art. 1 ust. 2 w związku z art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych stanowi, że cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Przywołana treść przepisu jednoznacznie wskazuje, że sprawę lokalizacji cmentarza należy regulować poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wyznaczający teren przewidziany pod cmentarz. Chcąc zatem założyć cmentarz, gmina musi uchwalić miejscowy plan i określić w nim tereny przeznaczone na cmentarz. W § 3 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały jako obowiązujące ustalenie planu wskazano oznaczoną na rysunku planu granicę strefy ochrony sanitarnej cmentarza. W § 3 ust. 2 zaś Rada wskazała konkretne ograniczenia jakie są związane z ustaleniem strefy, ponieważ: wskazano „Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu wynikającymi z przepisów odrębnych, dla których obowiązują ustalenia wynikające z tych przepisów”, gdyż zgodnie z zasadami techniki prawodawczej niedopuszczalne jest powtarzanie dalej w części uchwały zapisów § 3 ust. 1 rozporządzenia, a tym bardziej jego modyfikacja – tu gmina mogłaby się narazić na zarzut modyfikacji przepisów (patrz wyrok WSA w Bydgoszczy, sygn. akt. II SA/Bd/1373/11), gdzie stwierdzono, że nie wolno w uchwale powtarzać przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń ani ich modyfikować. W planie została wprowadzona strefa ochrony sanitarnej wraz z określeniem na jej obszarze ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, o których mowa między innymi w § 3 ust. 1 rozporządzenia. W przypadku zakładania nowego cmentarza przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, obowiązują i mają zastosowanie niezależnie od faktu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego analogicznie jak inne rozporządzenia, których przepisów należy przestrzegać. W § 3 ust. 2 podobnymi rygorami objęto także: obszary ujęte w rejestrze zabytków oraz stanowiska archeologiczne. Ochrona tych obiektów wynika odpowiednio z art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w powiązaniu z rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych.

W odpowiedzi na skargę podkreślono, że organy gmin wielokrotnie były pouczane przez organ nadzoru o niedopuszczalności cytowania i modyfikowania zapisów przepisów powszechnie obowiązujących (przykład wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 723/11; z dnia 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 241/11; z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 347/11 i inne). Dlatego niedopuszczalny jest zarzut sprowadzający się do stwierdzenia braku cytatu rozporządzenia, a tym samym zarzut braku ustaleń w planie miejscowym. W ocenie organu gminy, są to ustalenia obowiązujące i wystarczające dla strefy znajdującej się w tekście uchwały.

Zdaniem organu, nieuwzględnienie pełnego obszaru strefy ochrony sanitarnej cmentarza w planie miejscowym (to jest w granicach obszaru objętego tym planem) nie stanowi naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., bowiem przy sporządzaniu miejscowego planu dla terenów obejmujących teren cmentarza żaden przepis prawny nie zawiera zapisu obligującego gminę do ujęcia w granicach uchwały całego terenu wraz ze strefą ochronną od cmentarza. Stanowisko organu nadzoru sprowadza się tak naprawdę do pozbawienia gminy uprawnienia sporządzania planu dla tego terenu i możliwości lokalizacji lub rozbudowy cmentarza, choć z innych zapisów powołanego rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. taki zakaz nie wynika. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może ustalać przeznaczenie terenów i wprowadzać ograniczenia w wykonywaniu prawa własności w tym i najdalej idący zakaz zabudowy jedynie w odniesieniu do swoich terenów objętych uchwałą inicjującą tzn. znajdujących się w granicach opracowania. Akt ten ustanawiający przepisy gminne nie może wprowadzać ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na działkach położonych poza granicami określonymi w planie, czyli dla organu gminy przy opracowaniu planu wiążące są granice uchwały inicjującej. Postępowanie nadzorcze nie wykazało, aby lokalizacja cmentarza była sprzeczna z innymi przepisami powołanego rozporządzenia. Wylączenie z uchwały całych terenów 1ZC i 2ZC jest krzywdzące dla Gminy ze względu na brak możliwości rozbudowy cmentarza na terenie 2ZC. Brakująca część strefy 50 m od cmentarza, znajdująca się poza granicami planu, nie może zostać zabudowana ze względu na obowiązujący zakaz zabudowy wynikający z przepisów odrębnych, czyli art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Przez teren planu przebiega droga krajowa oznaczona na rysunku symbolem 1KD-GP (część strefy od cmentarza,

która leży poza uchwalanym planem w całości mieści się w odległości 25 m od zewnętrznej krawędzi jezdni – wyznaczonej w powołanym artykule dla drogi krajowej poza terenem zabudowanym). Istnieje możliwość uzyskania zgody zarządcy drogi z bliźszością, jednak – jak zaznaczył organ – staranność, jakiej ustawodawca wymaga przy badaniu przez zarządcę drogi warunków, które stanowią podstawę wyrażenia zgody na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, wynika ze sformułowania „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Powołany przepis ma stanowić podstawę do stosowania go jako wyjątku od reguły i nakładającego na określony podmiot obowiązek zbadania, czy przedmiotowy wniosek dotyczy rzeczywiście przypadku uzasadnionego. Podkreślona jest przy tym wyjątkowość takiego odstępstwa, idzie tu bowiem nie o przypadki uzasadnione, lecz o przypadki szczególnie uzasadnione. Zarządca drogi będzie miał więc obowiązek nie tylko szczególnie starannego zbadania możliwości, ale także szczególnie starannego uzasadnienia odstępstwa, jeśli na podstawie własnej analizy takie odstępstwo dopuścił, a także zbadania innych uwarunkowań wynikających z sąsiadującego z terenem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W zapisach uchwalonego planu dla miasta Prusice część południowa, linia zabudowy dla terenów za drogą krajową wyznaczona została właśnie w podany wyżej sposób, czyli nie bliżej niż 25 m od zewnętrznej krawędzi jezdni, niemożliwe jest więc wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji leżącej bliżej niż 25 m od zewnętrznej krawędzi jezdni, dla terenu nieobjętego planem, ponieważ zarządca drogi takiej decyzji nie uzgodni pozytywnie. W żadnym obowiązującym (plan część południowa) ani projektowanym planie (np. plan śródmieścia miasta Prusice) nie dopuszczono realizacji zabudowy bliżej niż 25 m od zewnętrznej krawędzi jezdni. Reasumując, pojawienie się zabudowy w części strefy cmentarza położonej poza granicami planu jest niemożliwe i dlatego organ wniósł o oddalenie skargi w tym zakresie, ze względu na specyficzne uwarunkowania tego konkretnego planu.

Odnosząc się do żądania stwierdzenia nieważności § 14 ust.1 pkt 2 oraz § 14 ust. 2 pkt 2 organ wniósł o jego nieuwzględnienie z uwagi na bezzasadność, gdyż zawarte w uchwale w § 14 ust. 1 pkt. 2 oraz § 14 ust. 2 pkt 2 uregulowanie mówiące, że w zakresie kanalizacji sanitarnej określa się docelową obsługę ze zbiorczej sieci kanalizacji sanitarnej, natomiast do czasu jej realizacji dopuszcza się realizację szamb oraz przydomowych oczyszczalni ścieków – wbrew uwagom organu nadzoru – nie stoi w sprzeczności z postanowieniami art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wyżej wskazana ustawa zezwala na budowę zbiorników bezodpływowych nieczystości ciekłych (szamb) oraz przydomowych oczyszczalni ścieków jedynie w sytuacji, gdy nieruchomość nie posiada dostępu do sieci kanalizacyjnej („właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku ... w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona – wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych”). Organ zaznaczył przy tym, że przepis ten nie dopuszcza pozostawienia wyżej wymienionych urządzeń w przypadku, jeśli na nieruchomości pojawia się sieć kanalizacyjna. Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej (pozostawiając wyjątek dla oczyszczalni przydomowej spełniającej wymagania określone w przepisach odrębnych). Zgodnie z ustawą, funkcjonowanie na nieruchomości przydomowej oczyszczalni ścieków jest dopuszczalne jedynie w sytuacji, gdy oczyszczalnia ta pojawiła się na nieruchomości wcześniej niż posesja otrzymała możliwość podłączenia do sieci zbiorczej („podłączenie nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię”). Zdaniem organu gminy, zaakcentowania wymaga literalne brzmienie zapisów uchwały, która mówi o realizacji (przez co należy rozumieć budowę) wyżej wymienionych urządzeń w okresie przed pojawieniem się sieci zbiorczej, co oznacza, że jest zgodna w tej kwestii z brzmieniem ustawy.

Na rozprawie w dniu 16 grudnia 2014 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczył, że cofa skargę w zakresie punktu I, natomiast podtrzymuje ją w pozostałym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t.jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zauważyć przy tym trzeba, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Wskazać nadto należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. Trafna więc jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 18 grudnia 2013 r. nr LXV/435/13 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części zachodniej miasta Prusice w zakresie następujących zapisów:

1. § 3 ust. 1 pkt 5 jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez sprzeczność pomiędzy załącznikiem nr 1 do uchwały a jej częścią tekstową,
2. § 3 ust. 1 pkt 8, § 3 ust. 2 pkt 3, § 4 pkt 12, § 10, § 28 oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie przeznaczenia terenu 1ZC oraz 2ZC jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 z późn. zm.) oraz § 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), zwanego dalej „rozporządzeniem”, poprzez niezgodne z wskazanymi przepisami ustanowienie strefy ochronnej wokół terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1ZC oraz 2ZC,
3. § 14 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 14 ust. 2 pkt 1 i 2 jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.) oraz art. 36 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 145 z późn. zm.), poprzez naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że na rozprawie w dniu 16 grudnia 2014 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego oświadczył, że cofa skargę w zakresie żądania stwierdzenia nieważności § 3 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały. Stosownie zaś do treści art. 161 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli skarżący skutecznie cofnął skargę. Czynność procesowa strony skarżącej nie budzi żadnych wątpliwości w świetle materiału sprawy. W związku z tym należało uznać, że cofnięcie skargi w powyższym zakresie jest dopuszczalne w myśl art. 60 wyżej wskazanej ustawy. Z tych powodów orzeczono jak w punkcie I sentencji wyroku.

Przechodząc do merytorycznej oceny skargi w pozostałym zakresie Sąd uznał za słuszny zarzut podjęcia § 3 ust. 1 pkt 8, § 3 ust. 2 pkt 3, § 4 pkt 12, § 10, § 28 oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie przeznaczenia terenu 1ZC oraz 2ZC z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz § 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.

Wedle 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.

Zgodnie z art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Stosownie zaś do art. 5 ust. 1 tej ustawy, cmentarze powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym.

W myśl § 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie (ust. 1). W szczególności na cmentarze należy przeznaczać tereny na krańcach miast, osiedli lub gromad w izolacji od zabudowań, na gruntach przeznaczonych pod zieleń publiczną lub odpowiednich na jej urządzenie, w pobliżu miejscowej sieci komunikacyjnej (ust. 2).

Stosownie do § 3 ust. 1 cytowanego 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.

Mając na uwadze treść przytoczonych przepisów oraz zakwestionowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego unormowań zaskarżonej uchwały w pełni podzielić należy stanowisko organu nadzoru, że zaskarżone przepisy uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem wskazanych przez Wojewodę przepisów prawa.

Przede wszystkim podkreślić trzeba, że Rada Miejska uchwalając przedmiotowy plan, w którym ujęła tylko część obszaru strefy sanitarnej cmentarza, nie spełniła wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz § 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. Zgodnie z powyższymi normami, w planie miejscowym określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym przypadku ograniczenia w użytkowaniu terenów położonych w strefie sanitarnej cmentarza. Cmentarze bowiem powinny znajdować się na terenach odpowiednich pod względem sanitarnym. Postanowienia planu powinny więc przybrać takie brzmienie, by w zasięgu 50 m od granicy terenu cmentarza istniał bezwzględny zakaz lokalizacji zabudowy i innych obiektów wskazanych w rozporządzeniu, natomiast w zasięgu od 50 do 150 m od tej granicy miejscowy plan powinien wykluczać taką zabudowę, w razie gdy teren ten nie posiada sieci wodociągowej, do której byłyby podłączone budynki korzystające z wody.

Wbrew stanowisku organu nie jest wystarczające, że w części strefy 50 m od cmentarza znajdującej się poza granicami planu obowiązuje zakaz zabudowy wynikający z przepisów odrębnych, czyli art. 43 ustawy o drogach publicznych, bowiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – musi te wymogi spełniać.

Skoro zatem przedmiotowy plan miejscowy nie obejmuje całej strefy ochrony sanitarnej cmentarza, to oznacza to, że został on uchwalony z istotnym naruszeniem wyżej wskazanych przepisów prawa.

Powyższe prowadzi do wniosku, że wyżej wymienione zapisy przedmiotowej uchwały są niezgodne ze wskazanymi przepisami o ustanowieniu strefy ochronnej wokół terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1ZC oraz 2ZC. To zaś uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 8, § 3 ust. 2 pkt 3, § 4 pkt 12,

§ 10 i § 28 oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie przeznaczenia terenu 1ZC oraz 2ZC zaskarżonej uchwały.

Z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 36 ustawy Prawo wodne zostały natomiast podjęte § 14 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 14 ust. 2 pkt 1 i 2 omawianej uchwały.

§ 14 ust. 1 stanowi: Na obszarze objętym planem, o ile przepisy działu II nie stanowią inaczej, w zakresie zasad obsługi infrastruktury technicznej obowiązują:

1) dostawa wody z sieci wodociągowej z zastrzeżeniem ust. 2 pkt 1;
2) odprowadzenie ścieków do sieci kanalizacyjnej z zastrzeżeniem ust. 2 pkt 2,
zaś § 14 ust. 2: Na obszarze objętym planem, o ile przepisy działu II nie stanowią inaczej, w zakresie zasad obsługi technicznej dopuszcza się:

1) dla nowej zabudowy do czasu wybudowania sieci wodociągowej, własne ujęcie wody;
2) dla nowej zabudowy do czasu wybudowania sieci kanalizacyjnej odprowadzanie ścieków do zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków.

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. Zgodnie z art. 36 Prawa wodnego, właścicielowi gruntu przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie; prawo to nie stanowi prawa do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego (ust. 1). Zwykłe korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego, z zastrzeżeniem ust. 3 (ust. 2).

Stosownie do art. 36 ust. 3 Prawa wodnego, nie stanowi zwykłego korzystania z wód:

1) nawadnianie gruntów lub upraw wodą podziemną za pomocą deszczowni;
2) pobór wody powierzchniowej lub podziemnej w ilości większej niż 5 m³ na dobę;
3) korzystanie z wód na potrzeby działalności gospodarczej;
4) rolnicze wykorzystanie ścieków lub wprowadzanie do wód lub do ziemi oczyszczonych ścieków, jeżeli ich łączna ilość jest większa niż 5 m³ na dobę.

Ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wskazuje zaś obowiązki, które spoczywają na właścicielach nieruchomości. W art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy określono postępowanie właścicieli nieruchomości z nieczystościami ciekłymi, którzy winni zapewnić ustawowo określone utrzymanie czystości i porządku, przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Odnosząc się do zakwestionowanego wyżej zapisu uchwały, słusznie podniósł Wojewoda, że plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego jest usytuowany wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Stanowi zatem część systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, a więc pozostawać powinien w zgodności z Konstytucją, ustawami i aktami podustawowymi. Organy gminy stanowiące prawo miejscowe, w tym plany zagospodarowania przestrzennego, związane są zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, co oznacza, że mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Nie jest więc do zaakceptowania sytuacja, aby w zapisach planu zagospodarowania przestrzennego pozostawały i były stosowane przepisy sprzeczne z obowiązującymi ustawami.

Za takie natomiast należy uznać wyżej wymienione fragmenty zaskarżonej uchwały, z których wynika, że nieruchomości znajdujące się w granicach skarżonego planu mogą pobierać wodę wyłącznie z sieci wodociągowej oraz odprowadzać ścieki wyłącznie do sieci kanalizacyjnej. Rada Miasta i Gminy dopuściła możliwość korzystania z własnych ujęć wody oraz zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków wyłącznie w sytuacji, gdy sieć wodociągowa i kanalizacyjna nie są jeszcze wybudowane i tylko dla nowej zabudowy. Tym samym rada de facto wyłączyła możliwość stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków po wybudowaniu zbiorczej kanalizacji sanitarnej, przyjmując jednocześnie bezwzględny obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej w każdym przypadku. Podobnie po wybudowaniu sieci wodociągowej Rada wykluczyła korzystanie z ujęć własnych, także dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, co do których wyżej cytowany art. 36 Prawa wodnego dopuszcza taką możliwość.

Uwzględniając powyższe, należało stwierdzić, że zakwestionowane przez Wojewodę zapisy § 14 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 14 ust. 2 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję

do określenia w miejscowym planie wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Ponadto, regulacja zawarta w § 14 ust. 1 pkt 2 oraz § 14 ust. 2 pkt 2 stanowi w części modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co stanowi istotne naruszenie prawa. Podobnie § 14 ust. 1 pkt 1 oraz § 14 ust. 2 pkt 1 są sprzeczne z art. 36 ustawy – Prawo wodne (jeśli chodzi o tereny przeznaczone w planie na zabudowę mieszkaniową).

W tym stanie rzeczy, stosownie do art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak odpowiednio w punktach II, III i IV sentencji wyroku.