



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.0552. 5 .2015.AK

Warszawa, 23 marca 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
ul. Jasna 2/4
00 – 013 Warszawa

za pośrednictwem
Rady Miasta Płocka

Skarżący: **Wojewoda Mazowiecki**
pl. Bankowy 3/5
00 – 950 Warszawa

Strona przeciwna: **Miasto Płock**
Stary Rynek 1
09 – 400 Płock

Wolne od opłat sądowych na mocy art. 100 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

SKARGA

Wojewody Mazowieckiego na Uchwałę Nr 859/L/2014 Rady Miasta Płocka z dnia 26 sierpnia 2014 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Cmentarz Komunalny” w Płocku”.

Zaskarżonej uchwale zarzucam naruszenie przepisów:

1. art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6, w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2015 r. poz. 199), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, poprzez dopuszczenie zmiany przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu bez zachowania procedury wymaganej przez art. 27 ustawy o p.z.p.;
2. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., poprzez brak ustalenia minimalnej intensywności zabudowy;
3. art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 ustawy o 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. z 1959 r. Nr 52 poz. 315), poprzez wyłączenie stref ochrony sanitarnej cmentarza z obszaru objętego planem miejscowym,

oraz na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2014 r. Rada Miasta Płocka podjęła uchwałę Nr 859/L/2014 „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Cmentarz Komunalny” w Płocku”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zasady i tryb ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [vide Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. art. 15 ustawy o p.z.p.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt

planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Adn. 1

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Zdaniem skarżącego, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały [„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 6) 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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”], w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. Tym samym doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, wywołującego skutek, o którym mowa w art. 28 ustawy o p.z.p.

Stosownie do ustaleń § 18 ust. 1 uchwały „Dla terenu zieleni urządzonej, oznaczonego symbolem ZP ustala się przeznaczenie – tereny zieleni urządzonej”. Z kolei z § 18 ust. 2 uchwały wynika, iż „Dopuszcza się przeznaczenie terenu na cmentarz, pod warunkiem wyprzedzającego podłączenia do sieci wodociągowej budynku mieszkalnego oznaczonego na rysunku planu, przy zachowaniu ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych z zakresu cmentarzy i chowania zmarłych.”.

Przywołane powyżej ustalenie § 18 ust. 2 uchwały, narusza art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. zgodnie z którym „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego” oraz narusza cytowany powyżej art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p.. Powyższe oznacza *de facto* zmianę przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu bez zachowania procedury, zgodnie z wymogiem art. 27 ustawy o p.z.p.

Z literalnego brzmienia powołanego powyżej art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, zatem dokonanie zmiany w przeznaczeniu terenu zieleni urządzonej (ZP) na tereny cmentarza nie może być dokonana z pominięciem trybu przewidzianego w ustawie. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej, co wynika nie tylko z samego przywołanego powyżej przepisu, ale również z utrwalonego orzecznictwa w tym zakresie np. z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1980/10 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zdaniem skarżącego wprowadzenie odmiennego przeznaczenia terenu bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 - 20 ustawy o p.z.p., stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Istotność naruszenia trybu sporządzenia planu miejscowego polega więc na dopuszczeniu odmiennego przeznaczenia terenu zieleni urządzonej oznaczonego symbolem ZP, dla którego ustawodawca zastrzegł konieczność zachowania stosownych wymogów ze względu na normatywny charakter ustaleń planu miejscowego determinujących sposób wykonywania praw przysługujących do danego terenu.

Oznacza tym samym możliwość dowolnego przesuwania jednego z najistotniejszych elementów planu miejscowego tj. linii rozgraniczającej, delimitującej granice obszarów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a więc wyznaczenia nowych granic obszaru cmentarza.

Wskazać przy tym należy, iż kwestie dotyczące alternatywnego oraz braku jednoznacznego przeznaczenia, w tym także w kontekście zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, były już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych, w tym m.in.:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, *„dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie”* (wyrok z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publ. LEX nr 1251793).

Z cytowanego powyżej § 18 ust. 2 uchwały, wynika faktyczna możliwość dokonywania zmiany przeznaczenia terenu. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie niedopuszczalności wprowadzania w planie miejscowym zapisu pozwalającego na zmianę przeznaczenia terenu bez trybu przewidzianego w art. 27 ustawy o p.z.p. podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r. sygn. akt II OSK 1980/10;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym WSA orzekł, że *„(...) danemu terenowi od razu w planie należy określić konkretne przeznaczenie i zasady jego zagospodarowania, nie zaś próbować doprowadzić do zmiany przeznaczenia terenu – poza procedurą planistyczną (...)”*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 397/10;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 252/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 594/10;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13.

Adn. 2.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Płocku naruszyła także art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Stosownie do przywołanego już powyżej przepisu ustawy o p.z.p., *„**W planie miejscowym określa się obowiązkowo:** (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i **minimalną intensywność zabudowy** jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, (...)”*.

Z cytowanych powyżej przepisów wynika, że **ustalenie minimalnej intensywności zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego**. Mając powyższe na uwadze

stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną i minimalną intensywność zabudowy.

Tymczasem z ustaleń, o którym mowa w:

- § 16 ust. 2 pkt 5 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZC;
 - § 17 ust. 2 pkt 4 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZCU;
 - § 19 ust. 2 pkt 4 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZCKS,
- dotyczących zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz warunków zabudowy i zagospodarowania nie ustalono wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy, przy czym określono maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy.

W kontekście powyższego naruszenia skarżący wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

Co prawda w doktrynie dominuje pogląd, że plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Jeżeli stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w planie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 - brak takich ustaleń w planie nie może stanowić o jego niezgodności z prawem (*vide*: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego; wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2011, s. 162). Skarżący wskazuje, że takie stanowisko w przedmiotowej sprawie nie może mieć zastosowania. Przede wszystkim obligatoryjność ustaleń planistycznych należy kwalifikować w kontekście przyjętych rozwiązań przestrzennych. Oczywistym jest, że w przypadku wprowadzonego w planie miejscowym zakazu zabudowy nie jest możliwe określenie np. maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy. Jednak w przypadku delimitowania terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, istnieje obowiązek określenia takich wskaźników. Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy podkreślić należy, iż w przypadku terenu oznaczonego symbolem ZP, o którym mowa w § 18 uchwały, w związku z wprowadzonym zakazem lokalizacji budynków i tymczasowych obiektów budowlanych (*vide* § 18 ust. 3 pkt 1 uchwały) nie ma potrzeby określania wszystkich wskaźników, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w szczególności zaś wskaźników odnoszących się do zabudowy, tym samym brak jest przesłanek do określania m.in. maksymalnego i minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, dla terenu ZP. Jednakże w przypadku terenów, dla których przewiduje się możliwość zabudowy, istnieje konieczność ustalenia takich wskaźników. Brak jest przy tym jakichkolwiek podstaw prawnych do „dowolności w wyborze” stosowanych w ustaleniach planu miejscowego wskaźników (uchwałodawca ustalił wskaźnik maksymalny, nie ustalił zaś minimalnego, pomimo tego, iż oba są wskaźnikami obligatoryjnymi).

Biorąc pod uwagę powyższe niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń: §§ 16, 17 i 19 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: ZC, ZCU i ZCKS.

Adn. 3.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.*”. Cmentarz komunalny, którego dotyczy przedmiotowa uchwała nie jest cmentarzem nowo zakładanym, jednakże z ustaleń planistycznych wynika, iż przedmiotem ustaleń inkryminowanego planu

miejscowego jest powiększenie istniejącego cmentarza. Biorąc pod uwagę powyższe Rada Miasta Płocka była zobligowana do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu, w tym przede wszystkim stosowania ustawy dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r. Nr 118 poz. 687 z późn. zm.). Zgodnie z art. 3 ww. ustawy, **cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego**, zaś one same powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym (*quod vide* art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych).

Z uwagi na konieczność zachowania przy sytuowaniu cmentarzy odpowiednich wymogów sanitarnych upoważniono właściwego ministra do określenia w drodze rozporządzenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określenia: szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, zakładów produkujących artykuły żywności, odległości cmentarza od źródeł ujęcia wody oraz wymagań co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze (*quod vide* art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Wypełnieniem tej normy jest rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, które w § 1 ust. 1 wskazuje, że teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, zaś w § 3 ust. 1 stanowi, że „**Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone**”.

Przytoczone powyżej przepisy mają na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości od projektowanych cmentarzy niezależnie od tego, czy w pierwszej kolejności powstanie cmentarz czy też zabudowa na pobliskich terenach i przepisy te są skorelowane z przepisami regulującymi kwestie planowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 7, 9 i 11 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów;
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Powyższe wynika także z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś z wymogów określonych w § 4 pkt 7 a odnoszących się do zawartości części tekstowej, jak i wymagań określonych dla części graficznej, o których mowa w § 7 pkt 6.

Zdaniem skarżącego, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, konieczne jest wprowadzenie strefy sanitarnej cmentarza, która wiąże się z wprowadzaniem zakazu realizacji obiektów budowlanych (zakaz zabudowy) i ograniczeniami w zabudowie z uwagi na projektowany cmentarz. Gdyby plan miejscowy nie wprowadzał strefy ochronnej przewidzianej rozporządzeniem wykonawczym, to realizacja cmentarza (jego poszerzenie) mogłaby okazać się niemożliwa, gdyż między uchwaleniem planu miejscowego a rozpoczęciem budowy cmentarza właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym uniemożliwić budowę planowanego cmentarza. Z tej już chociażby przyczyny wprowadzenie stref ochronnych dla terenu zakwalifikowanego w planie miejscowym pod cmentarz jest niezbędne. Nadto za koniecznością

wprowadzenia stref ochronnych przemawia wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa.

Skarżący wskazuje, że skoro właściwy minister uzyskał delegację ustawową do określenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określenia szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych (*quod vide* art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych), to tym samym określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów w wyniku zrealizowania tej delegacji, należy uznać za określenie tzw. stref sanitarnych. Pasy izolujące, o jakich mowa w art. 5 ust. 3 ww. ustawy, wprowadzone zostały ze względów sanitarnych, aby wyłączyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, co wynika wprost z § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. W tym stanie prawnym przeznaczenie określonego terenu pod budowę, bądź jak w przedmiotowym przypadku pod powiększenie cmentarza oraz określenie i ustanowienie w planie miejscowym pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów - tzw. stref sanitarnych cmentarza znajduje umocowanie zarówno w przepisach ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz ustawy o p.z.p. Uchwalenie planu miejscowego obejmującego planowany do rozbudowy istniejący cmentarz jest realizacją wymogu ustanowionego w art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a wskazanie lokalizacji planowanego cmentarza następuje zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. poprzez określenie stosownego terenu za pomocą linii rozgraniczających. Wprowadzenie zaś pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów jest ustaleniem szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Powyższe oznacza, że miejscowy plan obejmujący teren planowanego cmentarza, powinien z mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w związku z art. 3 i art. 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych **obowiązkowo określać strefę sanitarną cmentarza przewidzianą w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze**. Przypomnieć także należy, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się nie tylko wymagania ład przestrzennego, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz potrzeby interesu publicznego, ale i wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności. Teren cmentarza w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jest terenem szczególnym, ze względu na sformułowane w przepisach prawa szczególne uwarunkowania, jakie powinny spełniać tereny przeznaczone pod cmentarz, a tym samym wskazane wyżej regulacje prawne winny znaleźć odzwierciedlenie w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego planowany cmentarz. **Plan miejscowy nie może obejmować wyłącznie terenu, na którym jest zlokalizowany, bądź ma być zlokalizowany cmentarz. Lokalizacja cmentarza nie tylko podlega określonym wymogom, ale i wymusza określony sposób wykorzystania terenów leżących w pobliżu cmentarza.** Organy gminy przeznaczające w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określony obszar na cmentarz lub na rozszerzenie cmentarza winny tak projektować teren cmentarza, aby zabezpieczyć spełnienie wymogów dotyczących ich lokalizacji, wynikających m.in. z przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. **Zatem obszar objęty niniejszym planem powinien obejmować teren cmentarza wraz ze strefą ochronną, czego brak jest w niniejszej uchwale (zarówno w tekście jak i załączniku graficznym). Zaznaczyć także należy, że obszary sąsiadujące nie mają miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.**

Z przeprowadzonej przez skarżącego analizy podjętej uchwały wraz z dokumentacją prac planistycznych wynika, że organ wykonawczy miasta, sporządzając projekt planu miejscowego

miał świadomość przytoczonych powyżej przepisów oraz konsekwencji (skutków) powiększenia istniejącego cmentarza. Świadczy o tym chociażby, podpisane z sąsiednią gminą Radzanowo porozumienie o współpracy zawarte w dniu 28 marca 2014 r. odnośnie wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (w związku z faktem, iż władztwo planistyczne ograniczone jest do granic administracyjnych gminy). Niemniej jednak w granicach administracyjnych miasta Płocka takie ograniczenia winny zostać wprowadzone do ustaleń planu miejscowego.

Wyłączenie stref ochrony sanitarnej cmentarza z obszaru objętego planem miejscowym stanowi zatem naruszenie przepisów:

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., który stanowi, iż projekt planu miejscowego powinien być zgodny z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem,
- art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., który nakazuje obowiązkowo określić w planie miejscowym szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy,
- § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, który nakazuje wprowadzenie stref sanitarnych cmentarza.

Pogląd skarżącego w kwestii konieczności stosowania ww. przepisów odrębnych z zakresu cmentarnictwa podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 1518/11: „(...) rozporządzenie w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, jest w niniejszej sprawie przepisem odrębnym, gdyż przedmiotowa inwestycja położona jest w pobliżu cmentarza. Wbrew twierdzeniu skarżącego kasacyjnie, interpretacja postanowień § 3 ust. 1 rozporządzenia prowadzi do rezultatu, że zakres normowania tego przepisu odnosi się nie tylko do cmentarzy nowo budowanych, ale również do istniejących, a także do lokalizowanej w ich sąsiedztwie zabudowy. Przyjęcie ograniczonego zakresu działania przepisów rozporządzenia tylko i wyłącznie do cmentarzy nowo zakładanych jest nielogiczne i dysfunkcyjne z punktu widzenia spójności i niesprzeczności planistycznego reżimu prawnego. Należy mieć też na uwadze, że przepisów prawa materialnego publicznego, nie sposób interpretować wyłącznie przy zastosowaniu wykładni gramatycznej, literalnej, lecz konieczne jest sięgnięcie po wykładnię celowościową (funkcjonalną), bądź systemową”.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie obowiązku wyznaczania w planie miejscowym stref sanitarnych cmentarza, podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1623/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1625/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 487/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1486/14.

W tym miejscu dodatkowo wskazać należy, na zamieszczone w dokumentacji planistycznej opinie sanitarne Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2014 r. znak:

- ZNS.9022.7.00162.2014.MS adresowaną do Prezydenta Miasta Płocka, w sprawie zaopiniowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Cmentarz Komunalny” w Płocku wraz prognozą oddziaływania na środowisko; Wskazany projekt planu miejscowego został zaopiniowany pozytywnie m.in. z następującymi zastrzeżeniami: „(...) 4. Na części graficznej planu należy nanieść strefę 150 m odległości od granicy cmentarza,

- wprowadzającą w tej strefie zakaz lokalizacji studni oraz ujęć wody służących jako źródło zaopatrzenia w wodę do picia i potrzeb gospodarczych. 5. Na części graficznej planu należy nanieść strefę ochrony sanitarnej cmentarza o szerokości 50 m, wprowadzającą zakaz lokalizacji studni oraz ujęć wody służących jako źródło zaopatrzenia w wodę do picia i potrzeb gospodarczych, budynków mieszkalnych, zakładów produkujących żywność, zakładów żywienia zbiorowego, bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz innych budynków przeznaczonych na stały pobyt ludzi. 6. W związku z brakiem sieci wodociągowej, zaopatrującej w wodę z ujęcia zewnętrznego budynek mieszkalny, zlokalizowany w odległości ok. 70 m w kierunku południowym od granicy cmentarza, należy wprowadzić bezwzględny zakaz użytkowania na cele chowania zmarłych obszaru oznaczonego w planie symbolem ZP. Teren zieleni urządzonej o symbolu ZP, zachowując wymaganą prawem odległość 150 m (miedzy ww. zabudowaniem mieszkalnym i istniejącym źródłem do czepiania wody do picia i potrzeb gospodarczych, a granicą projektowanego cmentarza) powinien zostać wyłączony z użytkowania na cele grzebalne, do czasu podłączenia budynku do sieci wodociągowej.”;
- ZNS.9022.7.00204.2014.PK adresowaną do Prezydenta Miasta Płocka, w sprawie zaopiniowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Cmentarz Komunalny” w Płocku wraz prognozą oddziaływania na środowisko; Wskazany projekt planu miejscowego został zaopiniowany pozytywnie m.in. z następującymi zastrzeżeniami: „(...) zaleca się naniesienie na rysunku planu (załącznik nr 1) granice stref w odległości 50 m i 150 m od cmentarza.”.

Z uwagi na zawarte w opinii Inspektora Sanitarnego zastrzeżenia dotyczące konieczności naniesienia w planie miejscowym stref ochrony sanitarnej przyjąć należy, że Rada Miasta Płocka mając pełną świadomość istnienia tego obowiązku, zrezygnowała z jego realizacji.

Skarżący wskazuje również, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. A zatem w przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to przede wszystkim właśnie naruszenia uchwały w tym zakresie, stały się podstawową przesłanką do skierowania do Sądu przedmiotowej skargi.

Mając powyższe na uwadze wnoszę jak w *petitum*.

WOJEWODA MAZOWIECKI
[Podpis]
Jacek Kozłowski

W załączeniu:

- 1) odpis skargi
- 2) karta przeglądowa akt wraz z załącznikami.

