

Sygn. akt IV SA/Po 1190/17



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 marca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Anna Jarosz
Sędziowie		WSA Donata Starosta
		WSA Tomasz Grossmann (spr.)
Protokolant	ref. staż.	Ewa Stawicka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 marca 2018 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Kole  
z dnia 29 czerwca 2016 r. nr XXV/251/2016  
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały nr XXV/251/2016 Rady Miejskiej w Kole z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Koła w rejonie ulic: Sienkiewicza, 3- Maja, Narutowicza i Słowackiego – w części:
  - a) dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 3UP;
  - b) obejmującej § 16 pkt 3;
2. w pozostałej części skargę oddala;
3. zasądza od Miasta Koło na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
Teresa Zaporowska  
st. sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Pismem z 08 marca 2017 r. (znak: KN-I.0552.9.2017.16) Wojewoda Wielkopolski (dalej też jako „Wojewoda” lub „Skarżący”), reprezentowany przez r.pr. Elżbietę Ściesielską, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.; dalej w skrócie „u.s.g.”), zaskarżył w całości uchwałę Nr XXV/251/2016 Rady Miejskiej w Kole z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Koła w rejonie ulic: Sienkiewicza, 3-go Maja, Narutowicza i Słowackiego (zwaną też dalej „Uchwałą” lub „Planem”), i wniósł o:

- 1) stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały w całości ze względu na istotne naruszenie prawa;
- 2) zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz Skarżącego kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi jej autor podał, że Uchwała wpłynęła do Wojewody 07 lipca 2016 r., natomiast dokumentacja planistyczna (uzupełniona pismem Burmistrza Miasta Koła z 4 października 2016 r.) – 07 października 2016 r.

Następnie wskazał, że dokonując oceny legalności Uchwały, Skarżący – w odniesieniu do zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego („m.p.z.p.”) – stwierdził istotne naruszenie przepisu art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.; dalej w skrócie „u.p.z.p.”), zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Albowiem w ocenie Skarżącego wyznaczenie w Planie terenu zabudowy usługowej użyteczności publicznej 3UP narusza ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Koła (uchwała nr VI/34/2011 Rady Miejskiej w Kole z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Koła uchwalonego uchwałą Nr XVII/100/99 Rady Miejskiej w Kole z dnia 22 grudnia 1999 r. – zwana też dalej „Studium”). Na wyrzysie ze Studium, stanowiącym obligatoryjny element rysunku planu, teren 3UP wchodzi w skład jednostki oznaczonej jako ZC – teren cmentarza oraz ZP – parki, zieleńce, zieleń izolacyjna. Teren ZP, jak wynika z objaśnień do rysunku określającym kierunki zagospodarowania przestrzennego (załącznik nr 2 do Studium), zaliczony został do terenów wyłączonych z zabudowy. Zdaniem Wojewody powyższe stanowi

zatem istotne naruszenie przepisów art. 20 ust. 1 u.p.z.p. „w odniesieniu do obowiązku stwierdzenia przez radę gminy nienaruszalności ustaleń planu względem studium”.

Następnie Skarżący wskazał na uregulowania ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2126 ze zm.; dalej w skrócie „u.c.c.z.”). Przywoławszy treść art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 1 ust. 4 i 5 tej ustawy, stwierdził, że w dokumentacji prac planistycznych brak jest dowodów potwierdzających zamknięcie przedmiotowego cmentarza. Tymczasem część nieruchomości, na której wyznaczono w Planie teren zabudowy usługowej użyteczności publicznej, w poprzednim planie obowiązującym na tym terenie (uchwała nr XXXIII/175/96 Rady Miejskiej w Kole z dnia 20 grudnia 1996 r.) był oznaczony jako nieczynny cmentarz żydowski. W związku z powyższym, w ocenie Wojewody, przeznaczenie terenu cmentarza wyznaniowego na inny cel, bez wcześniejszego uzyskania stosownej zgody związku wyznaniowego, który może wypowiedzieć się co do dalszego przeznaczenia tego terenu, narusza art. 6 ust. 1 u.c.c.z.

Ponadto – zdaniem pełnomocnika Wojewody – należy zakwestionować wprowadzenie do Planu w § 16 pkt 3 ustalenia zakazującego realizacji nowych grobów, gdyż zamieszczenie takiego ustalenia stanowi przekroczenie właściwości organów sporządzających i uchwalających plan, i nadinterpretację samego celu uchwalania planów, określonego w prawie – naruszające w szczególności unormowania art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. Dodatkowo Skarżący zauważył, że przepis zakazujący realizacji nowych grobów na terenie cmentarza, który nie został oficjalnie zamknięty, może okazać się bezskuteczny.

Niezależnie od tego autor skargi wskazał, iż zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Teren objęty Planem obejmuje teren cmentarza oznaczony symbolem ZC. W związku z tym, zdaniem Skarżącego, uzasadnione i konieczne było wprowadzenie w Planie 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 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; dalej w skrócie „rozporządzenie MGK”) – czego jednak nie uczyniono. Skarżący podkreślił, że takie też stanowisko zajął Wielkopolski Państwowy Wojewódzki

Inspektor Sanitarny w toku postępowania nadzorczego – pismem z 07 września 2016 r. znak:DN-NS.9011.2332.2016.

W konkluzji Wojewoda ocenił, że zaskarżona Uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania m.p.z.p., wynikających ze wskazanych przepisów ustaw, i rodzi konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości. Ze względu jednak na upływ terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g., organ nadzoru nie mógł tego uczynić we własnym zakresie, stąd też – w oparciu o art. 93 ust. 1 u.s.g. – wniósł o to do Sądu.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Koła (dalej też jako „Burmistrz”) uznał przedstawione w niej zarzuty za bezpodstawne. Odnosząc się do kolejno do tych zarzutów, stwierdził, co następuje.

Teren zabudowy usługowej użyteczności publicznej oznaczony na rysunku Planu symbolem 3UP wyznaczony został z uwagi na istniejące zagospodarowanie i użytkowanie. Został on zaprojektowany na terenach oznaczonych na rysunku Studium symbolem ZP (parki, zieleńce, zieleń izolacyjna) oraz w granicach terenu cmentarza oznaczonego na rysunku Studium symbolem ZC. Zapisy obowiązującego Studium pozwalają jednak na wprowadzone w Planie przeznaczenie. Zgodnie bowiem z ustaleniami Studium na terenach wyłączonych z zabudowy, w tym na terenie zorganizowanej zieleni izolacyjnej oznaczonym symbolem ZP, „...mogą być lokalizowane w uzasadnionych przypadkach wyłącznie inwestycje celu publicznego, w szczególności z zakresu usług publicznych oraz infrastruktury technicznej”. Zgodnie również z ustaleniami Studium na terenach o specjalnych warunkach zabudowy i zagospodarowania o dominującym lub znaczącym udziale zieleni, obejmujących m.in. teren cmentarza oznaczonego na rysunku Studium symbolem ZC, mogą być lokalizowane inwestycje towarzyszące nie kolidujące z podstawową funkcją terenu.

Teren dawnego Cmentarza Żydowskiego należy obecnie do Gminy Miejskiej Koło. Zgodnie z posiadaną dokumentacją, Gmina Żydowska nie rości sobie praw do odzyskania analizowanych terenów, a jedynie do symbolicznego upamiętnienia cmentarza. W ewidencji gruntów i budynków funkcjonuje on jako teren rekreacyjno-wypoczynkowy (Bz), drogi (dr) i tereny zabudowane inne (Bi). Ponadto w „Programie opieki nad zabytkami Miasta Koło na lata 2014-2017” teren dawnego cmentarza ujęty został jako „Cmentarz Żydowski, XVI w., zniszczony w latach 70. XX w.”

Strefa sanitarna wokół ww. cmentarza nie została wykreślona na rysunku Planu po szczegółowych analizach istniejących dokumentów. W granicach obszaru objętego

Planem, przed podjęciem zaskarżonej Uchwały, obowiązywały ustalenia zmiany m.p.z.p. miasta Koła (Uchwała nr XXXIII/175/96 z dnia 20.12.1996 r.). W tamtym planie miejscowym analizowane działki oznaczone zostały jako teren nieczynnego Cmentarza Żydowskiego, wokół którego nie została wyznaczona strefa ochrony sanitarnej. Ustalenia te zostały podtrzymane. Zapisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie uległy zmianie w zakresie wyznaczenia strefy ochronnej od dnia opracowania i wejścia w życie ww. planu z 1996 r. Dokumentacja prac planistycznych wówczas nie została zakwestionowana przez Wojewodę, a uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Konińskiego z 12 lutego 1997 r. (Nr 3, poz. 12). Od czasu zakończenia II wojny światowej teren po dawnym cmentarzu spełniał funkcję zieleni i nie odbywały się od tego czasu żadne pochówki. Burmistrz podkreślił, że na etapie prowadzonych prac planistycznych projekt Planu został:

- uzgodniony, pozytywnie bez zastrzeżeń, przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kole (postanowienie nr ON.NS-722/2-20(2)/15 z 02.12.2015 r. – w dokumentacji prac planistycznych);
- zaopiniowany przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (opinia sanitarna nr DN-NS.9012.1670.205 z 02.12.2015 r. – w dokumentacji prac planistycznych).

Również zarzut, że przeznaczenie terenu cmentarza wyznaniowego na inny cel, bez wcześniejszego uzyskania stosownej zgody związku wyznaniowego, narusza przepisy art. 6 ust. 1 u.c.c.z., zdaniem Burmistrza w obecnym stanie prawnym nie znajduje uzasadnienia. Zgodnie bowiem z art. 35 u.p.z.p. tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba, że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Zgoda związku wyznaniowego na etapie prac planistycznych nie jest wymagana.

W konkluzji Burmistrz stwierdził, że ustalenia wprowadzone w Planie pozostają w zgodności z zapisami obowiązującego Studium, a brak wprowadzenia strefy sanitarnej wokół cmentarza pozostaje w zgodności z przepisami prawa i stanem faktycznym. Jednocześnie wyraził „skrucę i ubolewanie” z powodu przekroczenia ustawowego terminu przewidzianego w przepisie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Na rozprawie w dniu 29 marca 2018 r. pełnomocnik Wojewody podtrzymał wnioski i wywody skargi. Ponadto wyjaśnił, że nie ma zarzutów, które by dotyczyły

naruszenia procedury planistycznej, a zarzuty skargi dotyczą w istocie terenów oznaczonych w Planie symbolem 3UP oraz ZC.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:**

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miejskiej w Kole wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.; w skrócie „u.s.g.”).

1.1. W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym 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. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrupowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05 – dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie "CBOSA").

1.2. W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć Uchwałę później – w trybie art. 93 u.s.g.

2. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2188, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.; w skrócie

"p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10 – CBOSA), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarżania planów miejscowych (por. wyrok NSA z 05.06.2014 r., II OSK 117/13, CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

**2.1.** Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Nr XXV/251/2016 Rady Miejskiej w Kole z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Koła w rejonie ulic: Sienkiewicza, 3-go Maja, Narutowicza i Słowackiego.

**2.2.** W tym miejscu godzi się zauważyć, że choć przedmiotowa Uchwała została formalnie zaskarżona przez Wojewodę w całości, to jednak zarówno treść zarzutów skargi, jak i ich uzasadnienie oraz wyjaśnienia złożone przez pełnomocnika Wojewody na rozprawie wskazują jednoznacznie, iż przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie obejmuje w istocie tylko niektóre unormowania tej uchwały, a mianowicie w części dotyczącej:

- terenu oznaczonego na rysunku Planu symbolem 3UP;
- § 16 pkt 3 Planu;
- braku wyznaczenia wokół terenu dawnego (nieużytkowanego) cmentarza żydowskiego (oznaczonego na rysunku Planu symbolem ZC) tzw. strefy sanitarnej, o której mowa w § 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; w skrócie „rozporządzenie MGK”);

W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie – tj. co do ww. kwestii (z zastrzeżeniem wszakże pkt 5 poniżej) – Uchwała została poddana kontroli Sądu.

**2.3.** Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, z późn. zm.; w skrócie „u.p.z.p.”). Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 11 lipca 2016 r. (poz. 4524) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (§ 24 Uchwały), tj. z dniem 26 lipca 2016 r.

**2.4.** Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego – zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

**3.** Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody z 08 marca 2017 r. za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia (zob. pkt 2.2. powyżej) oraz własnej kognicji.

**4.** Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu (w brzmieniu obowiązującym od 18 listopada 2015 r.) istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

**4.1.** Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu.

**4.2.** Pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać zaś z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki),



zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08 – CBOSA).

5. W rozpoznawanej skardze jej autor podniósł zarzuty mieszczące się w drugiej z ww. kategorii wadliwości – naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, w tym zwłaszcza wynikającego z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wymogu, aby plan miejscowy „nie naruszał” ustaleń studium. Pomimo że Wojewoda nie podniósł żadnego zarzutu, który dotyczyłby naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego – co potwierdził też na rozprawie jego pełnomocnik – to Sąd był zobligowany zbadać tę okoliczność z urzędu, jako że rozpoznawana skarga jest pierwszą wniesioną na przedmiotową Uchwałę (por. wyroki WSA: z 06.10.2011 r., II SA/Kr 38/11; z 24.04.2013 r., IV SA/Po 1153/12; z 18.07.2013 r., II SA/Wr 835/12 – CBOSA). W wyniku tego badania Sąd stwierdził, że zaskarżony Plan został uchwalony z zachowaniem procedury określonej w art. 17 u.p.z.p. Ubocznie należy zauważyć, że kwestia ta nie była przedmiotem sporu pomiędzy stronami. W konsekwencji możliwe było przejście do analizy zarzutów skargi, które odnosiły się do wadliwego, zdaniem Skarżącego, ukształtowania treści Planu.

6. Pierwszy z zarzutów skargi dotyczył naruszenia postanowień obowiązującego na obszarze Miasta Koła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (w skrócie „Studium”) – które zostało przyjęte uchwałą nr VI/34/2011 Rady Miejskiej w Kole z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Koła uchwalonego uchwałą Nr XVI/100/99 Rady Miejskiej w Kole z dnia 22 grudnia 1999 r.

6.1. W związku z tym podkreślenia na wstępie wymaga, że studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza ono podstawowy zarys tudzież kierunki zagospodarowania gminy, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W orzecznictwie sądów administracyjnych zasadnie przyjmuje się, że stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest związanie planowania miejscowego przez ustalenia studium, którego stopień może być – w zależności od szczegółowości ustaleń studium – silniejszy albo słabszy. Ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień m.p.z.p., ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne. Studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne i jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzeniu

m.p.z.p. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego (por. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2008, s. 78 i nast.). W myśl art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, zaś zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Wprowadzenie wymogu „nienaruszania” ustaleń studium przez plan miejscowy zdaje się rozluźniać związek między studium a planem miejscowym (który, zauważmy, w stanie prawnym obowiązującym przed 21 października 2010 r. wyrażał się w ściślejszej formule wymaganej „zgodności” jednego aktu z drugim). Na gruncie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. należy przyjąć, że ustalenia studium są w tym znaczeniu wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, że plany te nie mogą naruszać ustaleń studium (por. wyroki NSA: z 12.06.2014 r., II OSK 66/13; z 06.12.2017 r., II OSK 1107/16 – CBOSA).

**6.2.** W ocenie Sądu należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody, że w przypadku zaskarżonego Planu do takiego naruszenia jednak doszło – w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku Planu symbolem 3UP.

**6.2.1.** Jest poza sporem, że teren ten wchodzi w skład jednostek oznaczonych na rysunku Studium symbolami: ZP (parki, zieleńce, tereny zorganizowanej zieleni izolacyjnej) oraz ZC (cmentarze). Teren ZP został zaliczony w Studium do terenów wyłączonych z zabudowy. Jednakże – wbrew sugestiom autora skargi – nie jest to wyłączenie bezwzględne, gdyż autorzy Studium wyraźnie zastrzegli, że „mogą być tu lokalizowane w uzasadnionych przypadkach wyłącznie inwestycje celu publicznego, w szczególności z zakresu usług publicznych oraz infrastruktury technicznej, w szczególności planuje się tutaj lokalizację nowej stacji uzdatniania wody” (s. 10 pkt 4.1 Studium).

**6.2.2.** Należy zaznaczyć, że użyty w cytowanym ustaleniu Studium zwrot „inwestycja celu publicznego” ma swoje ścisłe, normatywnie określone znaczenie, wynikające z definicji legalnej zamieszczonej w art. 2 pkt 5 u.p.z.p., w myśl której (w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia Planu) przez taką inwestycję należy rozumieć „działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar

metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami” (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, z późn. zm.; dalej w skrócie „u.g.n.”).

**6.2.3.** Z omawianymi ustaleniami Studium nie pozostaje spójne rozwiązanie przyjęte w Planie dla terenu 3UP, mającego stanowić „teren zabudowy usługowej użyteczności publicznej” (zob. § 3 pkt 4 Planu). Użyte bowiem w Planie pojęcie „zabudowy usługowej użyteczności publicznej” – inaczej niż przywołane w Studium pojęcie „inwestycji celu publicznego” – jest niedookreślone (nieostre). Ponadto, co tu szczególnie istotne, swym zakresem z pewnością wykracza poza normatywnie określony zakres „inwestycji celu publicznego”, skoro np., jak wynika z § 14 pkt 1 Planu (*a contrario*), dopuszczoną na terenie 3UP „zabudowę usługową użyteczności publicznej” mogą stanowić m.in. obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży poniżej 2000 m<sup>2</sup> – których budowa niewątpliwie nie mieści się w żadnym z celów publicznych wymienionych w art. 6 u.g.n.

**6.2.4.** Niezależnie od tego należy zauważyć, że zaprojektowanie w Planie terenu 3UP częściowo na obszarze oznaczonym w Studium jako tereny cmentarza (ZC) – zaliczanym w Studium do „terenów o specjalnych warunkach zabudowy i zagospodarowania i o dominującym lub znaczącym udziale zieleni” – jest sprzeczne z tym ustaleniem Studium, w myśl którego nie można ograniczać powierzchni wyznaczonych terenów cmentarza ZC (s. 10 pkt 4.2 Studium).

**6.2.5.** Wszystko to prowadzi do wniosku o wystąpieniu niedopuszczalnej sprzeczności pomiędzy postanowieniami Planu w zakresie dotyczącym terenu oznaczonego na rysunku Planu symbolem 3UP, a odnośnymi ustaleniami Studium. Tym samym doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, powodującego nieważność Planu w ww. części na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

**6.3.** Natomiast Sąd nie dopatrył się zarzucanej w skardze niezgodności przeznaczenia w Planie części terenu oznaczonego w Studium jako teren cmentarza (ZC) na cele zabudowy usługowej użyteczności publicznej (3UP) z przepisami ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2126, z późn. zm.; w skrócie „u.c.c.z.”), w tym z jej art. 6 ust. 1–3.

**6.3.1.** W myśl przywołanych przepisów art. 6 u.c.c.z.:

- (ust. 1) „Użycie terenu cmentarnego po zamknięciu cmentarza na inny cel nie może nastąpić przed upływem 40 lat od dnia ostatniego pochowania zwłok na cmentarzu.

Po upływie powyższego terminu wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać decyzję o użyciu terenu cmentarnego na inny cel zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego, z zastrzeżeniem ust. 2.”

- (ust. 2) „Jeżeli teren cmentarny stanowi lub stanowił uprzednio własność Kościoła Katolickiego lub innego kościoła albo związku wyznaniowego, wydanie decyzji o użyciu terenu cmentarnego na inny cel wymaga zgody właściwej władzy tego kościoła lub związku wyznaniowego.”
- (ust. 3) „Decyzję o użyciu terenu cmentarnego, będącego uprzednio cmentarzem wyznaniowym Kościoła Katolickiego lub innego kościoła albo związku wyznaniowego, na inny cel wydaje się po zasięgnięciu opinii właściwej władzy tego kościoła lub związku wyznaniowego co do sposobu oznaczenia i upamiętnienia terenu pocmentarnego.”

**6.3.2.** W ocenie Sądu autor skargi niezasadnie utożsamia pojęcie „użycia” terenu cmentarnego na inny cel, w rozumieniu ww. przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, z „przeznaczeniem” tego terenu na inny cel w planie miejscowym. „Użycie” terenu cmentarnego na inny cel oznacza faktyczną zmianę sposobu zagospodarowania tego terenu. Takiego skutku nie wywołuje samo „przeznaczenie” terenu cmentarnego na inny cel w m.p.z.p. – co wynika już *expressis verbis* z przywołanego trafnie w odpowiedzi na skargę art. 35 u.p.z.p. W myśl tego przepisu: „Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania” (a jest niesporne, że zaskarżony Plan takich ustaleń nie zawiera – zob. jego § 21). Jest przy tym jasne, że „przeznaczenie” terenu cmentarnego na inny cel może, a wręcz powinno, poprzedzać jego „użycie” na ten cel. Wyraźnie potwierdza to treść art. 6 ust. 1 zdanie drugie u.c.c.z., w świetle którego ów „inny cel”, dla którego realizacji może być wydana przez starostę decyzja o użyciu terenu cmentarnego na inny cel, musi być wszak „zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego”.

**6.3.3.** Wszystko to prowadzi do wniosku, że w świetle przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych dopiero „użycie” terenu cmentarnego na inny cel – a nie samo jego „przeznaczenie” na taki cel w planie miejscowym – wymaga uprzedniego, formalnego zamknięcia cmentarza (art. 1 ust. 4 i 5 u.c.c.z.), uzyskania decyzji o użyciu terenu cmentarnego na inny cel (art. 6 ust. 1 u.c.c.z.), ewentualnie także zgody albo opinii właściwej władzy związku wyznaniowego (art. 6 ust. 2 lub 3 u.c.c.z.).

**6.3.4.** Z tych względów podniesiony przez Wojewodę zarzut niezgodności Planu (w części dotyczącej terenu 3UP) z ww. przepisami ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych należało uznać za niezasadny.

**7.** Trafny okazał się natomiast zarzut przekroczenia przez Radę Miejską granic władztwa planistycznego poprzez zamieszczenie w Uchwale postanowienia § 16 pkt 3, wprowadzającego dla terenu cmentarza (ZC) „zakaz realizacji nowych grobów”. Poprzez wprowadzenie tego ustalenia zamierzano najpewniej dodatkowo zabezpieczyć, określone w § 16 pkt 1 Planu, przeznaczenie tego terenu jako „nieużytkowanego” dawnego cmentarza żydowskiego. Tym niemniej należy zgodzić się z autorem skargi, iż brak jest oparcia w treści art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. do przyjmowania w planie miejscowym tego rodzaju ustalenia. Wskazane przepisy nie mogą bowiem stanowić podstawy do wprowadzenia w m.p.z.p. regulacji odnoszących się do zasad funkcjonowania cmentarza (tak też wyrok WSA z 08.02.2018 r., IV SA/Po 1011/17, CBOSA). W szczególności inkryminowany zakaz realizacji nowych grobów nie może być rozpatrywany jako szczególna postać zakazu zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., gdyż – jak przyjmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych – grób nie stanowi obiektu budowlanego, a problematyka związana z lokalizacją i wykonywaniem grobu nie jest poddana reglamentacji administracyjnoprawnej, lecz składa się na prawo do grobu, którego istota i treść mają charakter cywilnoprawny (por. wyroki NSA: z 15.12.2016 r., I OSK 435/15; z 19.03.2001 r., II SA/Ka 1110/99 – CBOSA).

**8.** Ustosunkowując się do ostatniego z zarzutów skargi – dotyczącego braku ustanowienia w Planie wokół terenu cmentarza (ZC) strefy sanitarnej, o jakiej mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia MGK – należy stwierdzić, że wbrew stanowisku Wojewody ustanowienie takiej strefy w okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie było konieczne.

**8.1.** Jest poza sporem, że przedmiotowy teren cmentarny (ZC) obejmuje dawny cmentarz żydowski, który od kilkadziesiąt lat nie jest już użytkowany. Według twierdzeń Burmistrza zawartych w odpowiedzi na skargę, a niezakwestionowanych przez Wojewodę (pomimo wezwania pełnomocnika Wojewody przez Sąd o ustosunkowanie się do ww. odpowiedzi na skargę – k. 31–33 akt sądowych), od czasu zakończenia II wojny światowej nie odbywały się na tym terenie żadne pochówki. Zarazem jednak Wojewoda zarzuca, iż nie doszło do formalnego zamknięcia ww. cmentarza, a w aktach planistycznych rzeczywiście brak dowodu, iżby do takiego zamknięcia doszło.

**8.2.** Jak wynika z art. 6 ust. 1 u.c.c.z. użycie terenu cmentarnego na inny cel jest dopuszczalne (po spełnieniu dalszych, formalnych wymogów w tym przepisie określonych) dopiero po upływie 40 lat od dnia ostatniego pochowania zwłok na cmentarzu. Oznacza to, że w ocenie ustawodawcy z upływem tego terminu ustaje możliwość wywierania przez teren cmentarny szkodliwego wpływu na otoczenie. A to niewątpliwie właśnie względem na potrzebę zapewnienia ochrony przed takim wpływem stanowił *ratio legis* wprowadzenia m.in. regulacji § 3 ust. 1 rozporządzenia MGK (w brzmieniu: „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.”) – na co wskazuje § 1 ust. 1 rozporządzenia MGK, wyślawiający generalną zasadę, że teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie.

**8.3.** Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy należy stwierdzić, że skoro:

- obowiązek wyznaczenia strefy sanitarnej wokół cmentarza, o jakiej mowa w § 3 rozporządzenia MGK, jest motywowany możliwym szkodliwym (pod względem sanitarnym) wpływem cmentarza na otoczenie;
- ryzyko szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie ustaje, jak wynika z art. 6 ust. 1 u.c.c.z., najpóźniej z upływem 40 lat od ostatniego pochowania zwłok na tym cmentarzu;
- od ostatniego pochówku na ujętym w Planie cmentarzu żydowskim (ZC) upłynęło ponad 70 lat;
- zgodnie z przeznaczeniem ustalonym w Planie, nie przewiduje się wykorzystywania ww. terenu cmentarnego do nowych pochówków także w przyszłości (ma on pozostać cmentarzem „nieużytkowanym” w myśl § 16 pkt 1 Uchwały),

to pomimo:

- (prawdopodobnego) braku formalnego „zamknięcia” tego cmentarza w sposób, o którym mowa art. 1 ust. 4 lub 5 u.c.c.z., a także

– zdawkowego wskazania przez Wielkopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w opinii sanitarnej do projektu Planu (pismo z 02 grudnia 2015 r. znak: DN-NS.9012.1670.2015) na treść § 3 ust. 1 rozporządzenia MGK (która to opinia nie była dla organu planistycznego wiążąca), a także późniejszego stanowiska tego organu wyrażonego w skierowanym do Wojewody piśmie z 07 września 2016 r. (znak: DN-NS.9011.2332.2016), załączonym do skargi, brak, w ocenie Sądu, dostatecznych podstaw do twierdzenia, że wyznaczenie w Planie strefy sanitarnej wokół ww. nieużytkowanego dawnego cmentarza żydowskiego było konieczne i uzasadnione. W każdym razie nie sposób uznać, iżby niewyznaczenie tej strefy w okolicznościach sprawy stanowiło istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

**8.4.** Dlatego jedynie ubocznie godzi się zauważyć (na co zwrócono też uwagę w odpowiedzi na skargę), że już w poprzednio obowiązującym na tym terenie planie miejscowym – uchwalonym ponad 50 lat od ostatniego pochówku na przedmiotowym cmentarzu (Uchwała nr XXXIII/175/96 z dnia 20 grudnia 1996 r.) – strefa sanitarna wokół tego cmentarza nie była wyznaczona.

**9.** Mając wszystko to na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej Uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku Planu symbolem 3UP oraz w części obejmującej § 16 pkt 3 Uchwały (pkt 1 sentencji wyroku), zaś w pozostałym zakresie, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku). O kosztach postępowania sądowego (pkt 3 sentencji wyroku), Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie pełnomocnika Skarżącego ustalone zgodnie z § 15 ust. 1 w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804, z późn. zm.), w wysokości 480 zł.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Teresa Zaporowska  
st. sekretarz sądowy

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Poznaniu  
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12  
WYDZIAŁ IV  
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia **16 kwietnia 2018 r.**  
Sygn. akt **IV SA/Po 1190/17**

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

**Rada Miejska w Kole**

**ul. Mickiewicza 12  
62-600 Koło**

## **DORĘCZENIE ODPISU WYROKU**

W wykonaniu zarządzenia z dnia 12 kwietnia 2018 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako Organowi Administracji – odpis wyroku z dnia 29 marca 2018 r. wraz z uzasadnieniem.

**Sekretarz**  
*Teresa Zaporowska*  
st. sekretarz sądowy

### **POUCZENIE**

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2017 r., poz. 1369). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2017 r., poz. 1369).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2017 r., poz. 1369).