



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 grudnia 2021 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jacek Chlebny

Sędziowie



Sędzia NSA Zofia Flasińska

Sędzia del. WSA Mirosław Gdesz (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 7 grudnia 2021 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Gminy Jastrzębie - Zdrój
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 2 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/GI 836/20
w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego
na uchwałę Rady Miasta Jastrzębie - Zdrój
z dnia 28 listopada 2019 r. nr XVII.141.2019
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Zgodnie z oryginałem

Elżbieta Maik

Starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z 2 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/GI 836/20 uwzględnił skargę Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Miasta Jastrzębie - Zdrój z 28 listopada 2019 r. nr XVII.141.2019 w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i stwierdził nieważność ww. uchwały w części dotyczącej: § 3 pkt 3 oraz § 4 pkt 3, § 4 pkt 4 oraz oznaczenia graficznego na rysunku stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały: strefa ochrony sanitarnej cmentarza o szerokości 50 m, strefa ochrony sanitarnej cmentarza o szerokości 150 m.

Sąd I instancji uznał zasadność argumentacji Wojewody Śląskiego, że strefy ochrony sanitarnej, które wynikają z ustaleń graniczącego z niniejszym planem od północy planem miejscowym (uchwała Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z 22 marca 2007 r. nr VII/72/2007 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu jednostki Ruptawa o symbolu roboczym R84 w Jastrzębiu-Zdroju), zostały wrysowane w innych odległościach niż przewidują to przepisy prawa. W myśl bowiem art. 3 ustawy z 3 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r., poz. 284; dalej: uoc) cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W myśl postanowień rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 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: rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej), teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie.

Sąd wskazał nadto, że zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 uoc cmentarze powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym. Z treści art. 5 ust. 2 ww. ustawy z kolei wynika, że cmentarz, to nie tylko groby, ale także dom przedpogrzebowy i wskazana tam infrastruktura. Wyżej przywołane przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej należy zatem odczytywać w kontekście samej ustawy i delegacji ustawowej, czyli licząc odległości stref od "terenu cmentarnego", a nie jak wskazuje to organ w odpowiedzi na skargę od grobów (powierzchni grzebalnej). Zamiar rozbudowy (rozszerzania terenu) cmentarza wiąże się z założeniem, że nowe groby będą zbliżały się do istniejącej już

zabudowy mieszkaniowej, która wymaga ochrony sanitarnej i zachowania bezpiecznych odległości, spełniających normy prawne.

2. Gmina Jastrzębie - Zdrój wniosła od powyższego wyroku skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaskarżając go w całości. W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 5 ust. 1 i 2 uoc w zw. z § 3 ww. rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że parking samochodowy stanowi element cmentarza, od którego granic należy wyznaczać strefy izolujące, podczas gdy strefy izolujące mogą obejmować parking i winny być liczone od potencjalnych i faktycznych miejsc grzebalnych oraz infrastruktury tj. dom przedpogrzebowego lub kostnica, które służą do składania ciał osób zmarłych do czasu ich pochowania; do wykonywania oględzin zwłok ludzkich dla celów sądowo-lekarskich, sanitarnych oraz policyjnych; do wykonywania innych czynności związanych z chowaniem zwłok.

W związku z powyższym w skardze kasacyjnej wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi co do istoty sprawy, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gliwicach do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

3. Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

3.1. Skarga kasacyjna jest niezasadna.

3.2. Wyrok został wydany na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 182 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325; dalej: Ppsa), gdyż skarżąca kasacyjnie Gmina zrzekła się rozprawy, a Wojewoda Śląski nie zażądał w ustawowym terminie przeprowadzenia rozprawy.

3.3. W postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym prowadzonym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej obowiązuje generalna zasada ograniczonej kognicji tego Sądu (art. 183 § 1 Ppsa). Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, wyznaczonych przez przyjęte w niej podstawy, określające zarówno rodzaj zarzucanego zaskarżonemu orzeczeniu naruszenia prawa, jak i jego zakres. Z urzędu bierze pod rozważenie tylko nieważność postępowania. Ta jednak nie miała miejsca w rozpoznawanej sprawie. Przy tym

zgodnie z art. 193 zd. drugie Ppsa uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną ogranicza się wyłącznie do oceny zarzutów skargi kasacyjnej w oparciu o stan faktyczny przyjęty w orzeczeniu przez sąd I instancji.

3.4. Ponadto wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 184 Ppsa Naczelny Sąd Administracyjny skargę kasacyjną oddala, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. Ta druga sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie, gdyż zaskarżony wyrok, pomimo częściowo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

3.5. W okolicznościach niniejszej sprawy w pełni uzasadnione było częściowe stwierdzenie nieważności zaskarżonego planu miejscowego z uwagi na wadliwe ustalenie odległości stref ochronnych od terenu cmentarnego. W graniczącym z niniejszym planem - planie miejscowym z 2007 r. wyznaczono bowiem w sposób ogólny teren cmentarza jako strefę 1ZC. Gmina wskazuje, że w projekcie budowlanym docelowej rozbudowy cmentarza komunalnego w południowej części strefy 1ZC, zgodnie z ustaleniami planu miejscowego o symbolu roboczym R84, zaprojektowano parking na ok. 140 miejsc postojowych dla samochodów osobowych, w tym 10 miejsc przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych, a także 4 miejsca parkingowe dla autokarów i busów oraz zieleń izolacyjną. Jednakże takie przeznaczenie terenu pod parking, a więc w istocie infrastrukturę towarzyszącą terenowi cmentarza, nie wynika bezpośrednio z ustaleń planu miejscowego z 2007 r. W związku z tym brak jest podstaw, aby Sądowi I instancji skutecznie zarzucić dokonanie błędnej wykładni art. 5 ust 1 i 2 uoc w zw. z § 3 ww. rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej.

3.6. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w ramach przeznaczenia określonego terenu pod cmentarz dopuszczalne jest wprowadzenie linii wewnętrznego podziału terenu i umiejscowienie parkingów poza ogrodzeniem cmentarza (terenu cmentarnego). W tym zakresie nie można się zatem do końca zgodzić z Sądem I instancji co do niezwykle formalnej wykładni art. 5 ust 1 i 2 uoc w zw. z § 3 ww. rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej. W ramach przeznaczenia pod cmentarz mieści się bowiem w sposób oczywisty również konieczna infrastruktura towarzysząca taka jak parkingi, dojazdy czy zieleń izolacyjna. Przeznaczenie nieruchomości pod cmentarz jako cel publiczny w sensie planistycznym nie oznacza, że cała infrastruktura musi się mieścić wyłącznie w ramach ogrodzenia cmentarza, o którym mowa w art. 5 ust. 1 uoc. W takiej sytuacji

konieczne jest jednak jednoznaczne wskazanie w planie miejscowym lokalizacji ogrodzenia cmentarza, od którego liczona będzie odległość stref ochronnych, jak również lokalizacja infrastruktury towarzyszącej, która ma być zrealizowana poza ogrodzeniem cmentarza i nie ma wpływu na wyznaczenie stref ochronnych. Ustalenia w tym zakresie muszą jednak wynikać z planu miejscowego, a nie dopiero z projektu budowlanego, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca.

3.7. Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art.184 Ppsa, skargę kasacyjną oddalił.



Na oryginale własnoręczne podpisy
Za zgodność z oryginałem

Elżbieta Maik

starszy inspektor sądowy