

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 grudnia 2021 r.

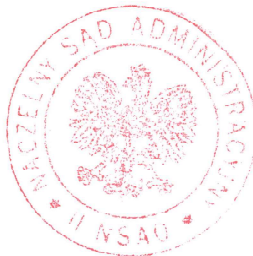
Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jacek Chlebny

Sędziowie { Sędzia NSA Zofia Flasińska (spr.)
Sędzia del. WSA Mirosław Gdesz

po rozpoznaniu w dniu 7 grudnia 2021 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 2 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/GI 837/20
w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego
na uchwałę Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój
z dnia 28 listopada 2019 r., nr XVII.140.2019
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Zgodnie z oryginałem

Elzbieta Małk

starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z 2 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/GI 837/20 w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 28 listopada 2019 r., nr XVII.140.2019 w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu jednostki Ruptawa o symbolu roboczym R84 w Jastrzębiu-Zdroju, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 3 pkt 5 oraz § 4 pkt 4, 5 i 6 oraz w części dotyczącej oznaczenia graficznego na rysunku miejscowego planu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały: docelowy zasięg pól grzebalnych cmentarza komunalnego; strefa ochrony sanitarnej cmentarza o szerokości 50 m, strefa ochrony sanitarnej cmentarza o szerokości 150 m.

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego złożył Wojewoda Śląski, zarzucając, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. z naruszeniem art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.), § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 ze zm.) oraz § 25 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.) polegającym na nieprawidłowym wytyczeniu granic stref cmentarza. Organ nadzoru wskazał, że granice stref ochrony sanitarnej zostały wyznaczone w odległości 50 m i 150 m od docelowego zasięgu pól grzebalnych cmentarza komunalnego, co nie jest zgodne z obowiązującymi przepisami, które statuują, że granice stref wyznacza się od granic cmentarza (a nie pól grzebalnych).

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój wskazała, że uchwała wypełnia treścią obligatoryjne elementy planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ocenie organu zakres sanitarnych stref ochronnych cmentarza komunalnego jest tożsamy z opracowaniem projektowym docelowej rozbudowy tego cmentarza, sporządzonym w 2019 r., w oparciu o które Prezydent Miasta Jastrzębie-Zdrój decyzją z 19 maja 2020

r., nr 209/2020 udzielił pozwolenia na budowę cmentarza komunalnego (wraz z parkingiem) przy ul. Okrzei do granic określonych w miejscowym planie jako jednostka funkcjonalna 1ZC.

W ocenie Sądu pierwszej instancji przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały organ dopuścił się naruszenia zasad sporządzania planu poprzez błędną interpretację § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315 ze zm.), wydanego na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1947 ze zm.). Rada Miasta wprowadziła bowiem strefę ochronną, jako kryterium jej wyznaczenia przyjmując nie cmentarz, ale pojęcie: „pola grzebalnego”. Sąd wyjaśnił, że użyte w powołanym wyżej przepisie rozporządzenia określenie: „odległość cmentarza” musi być rozumiane jako odległość od jego ogrodzenia. Podkreślił, że cmentarzem jest teren o założeniu parkowym, ogrodzony, na terenie którego znajduje się powierzchnia grzebalna oraz infrastruktura wymieniona w § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. Nr 48, poz. 284 ze zm.), wydanego na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Skargę kasacyjną złożyła Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój, zaskarżając wyrok w całości i podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych w zw. z § 3 rozporządzenia z 25 sierpnia 1959 r. 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 powinny być liczone od potencjalnych i faktycznych miejsc grzebalnych oraz infrastruktury, tj. domu przedpogrzebowego lub kostnicy. W oparciu o tak sformułowany zarzut wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie skargi, ewentualnie uchylenie wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, a także zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu wskazano, że w uchwale Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z 22 marca 2007 r. nr VII/72/2007 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której zmiana jest kwestionowana w niniejszej sprawie, dla terenów

cmentarzy oznaczonych symbolami 1ZC – 2ZC ustalono przeznaczenie podstawowe: cmentarz obejmujący powierzchnię grzebalną i część gospodarczą, w tym budynki takie jak kaplica, dom przedpogrzebowy, administracyjne, obiekty gospodarcze, parkingi oraz przeznaczenie dopuszczalne: usługi ściśle związane z funkcją terenu oraz sieci infrastruktury technicznej prowadzone w sposób niekolidujący z funkcją podstawową. W ocenie Rady Miasta wprowadzenie strefy sanitarnej cmentarza od linii rozgraniczającej funkcję 1ZC od strony wschodniej terenu pod cmentarz jest nieracjonalne. Analiza mapy zasadniczej oraz zdjęć lotniczych pozwala stwierdzić, że docelowe i ostateczne zagospodarowanie terenu powierzchni grzebalnych oddzielone jest naturalnym, głębokim jarem, który nigdy nie zostanie wykorzystany na cele pochówku. Natomiast wskazanie strefy ochronnej od linii rozgraniczającej funkcję 1ZC od strony południowej cmentarza, na południe od ul. Okrzei, spowodowałoby objęcie strefą wielu nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi i naraziłoby Miasto na roszczenia o obniżenie wartości nieruchomości lub wykup nieruchomości.

Skarżąca kasacyjnie Rada Miasta podniosła, że w projekcie budowlanym docelowej rozbudowy cmentarza komunalnego w południowej części strefy 1ZC zaprojektowano parking na ok. 140 miejsc postojowych dla samochodów osobowych, a także 4 miejsca postojowe dla autokarów i busów oraz zieleń izolacyjną. Granice projektowanego terenu cmentarza (wydzielonej ogrodzeniem powierzchni pod pochówek) wraz ze strefami sanitarnymi zostały w projekcie budowlanym wskazane tak samo jak w zaskarżonej uchwale.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) dalej zwanej „p.p.s.a.” Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

W niniejszej sprawie pełnomocnik skarżącej kasacyjnie złożył oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy, zaś strona przeciwna nie zażądała jej przeprowadzenia. Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a. rozpoznał skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1, 7 i 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Obligatoryjne jest również określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, a także szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu.

Jeżeli na terenie objętym miejscowym planem (zmianą miejscowego planu) przewidziany jest cmentarz, gmina - opracowując projekt planu w tym zakresie - powinna uwzględnić przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz wydanego na podstawie art. 5 ust. 3 tej ustawy rozporządzenia z 25 sierpnia 1959 r. Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315 ze zm.). Przepis art. 5 ust. 1 i 2 ww. ustawy stanowi, że cmentarze powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym. Na każdym cmentarzu powinien być dom przedpogrzebowy lub kostnica.

Również rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. Nr 48, poz. 284 ze zm.) w § 6 określa co to jest powierzchnia grzebalna a § 7 jak się oblicza powierzchnię cmentarza. Zgodnie z tymi przepisami powierzchnia cmentarza to nie tylko miejsca grzebalne ale również powierzchnia zieleni o charakterze izolacyjnym i dekoracyjnym, w szczególności trawnik, żywopłoty, krzewy i drzewa, drogi i ciągi piesze lub pieszo-jezdne, place i miejsca postojowe, jeżeli nie zostały zapewnione poza terenem cmentarza, miejsca przeznaczone na gromadzenie odpadów, punkty czerpania wody, teren niezbędny pod kostnicę lub dom przedpogrzebowy, a także w zależności od potrzeb kaplicę oraz zaplecze administracyjno-gospodarcze. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach cały ten teren powinien być ogrodzony. Oznacza to, że linią rozgraniczającą cmentarza powinno być jego ogrodzenie.

W myśl § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 25 sierpnia 1959 r., 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.

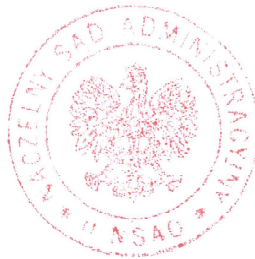
W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznającego sprawę słusznie Sąd pierwszej instancji wskazał, że zawarte w § 3 ust. 1 rozporządzenia z 25 sierpnia 1959 r. pojęcie: "cmentarza" nie jest tożsame z pojęciem: "powierzchni grzebalnej" (pola grzebalnego), terminy te nie mogą być zatem używane zamiennie. Powierzchnia grzebalna jest miejscem przeznaczonym na groby ziemne i murowane oraz do składania zwłok i szczątków w katakumbach i kolumbariach (§ 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 7 marca 2008 r.), które wchodzi w skład cmentarza. Pasy izolujące, o których mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia z 25 sierpnia 1959 r., powinny być zatem liczone od ogrodzenia cmentarza, a nie od powierzchni grzebalnej.

Nie można jednak zgodzić się z Sądem pierwszej instancji co do niezwykle formalnej wykładni przytoczonych wyżej art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych w zw. z § 3 ust. 1 rozporządzenia z 25 sierpnia 1959 r. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w ramach przeznaczenia określonego terenu pod cmentarz dopuszczalne jest umiejscowienie parkingów poza ogrodzeniem cmentarza. Przeznaczenie terenów pod cmentarz jako cel publiczny w sensie planistycznym nie oznacza, że cała infrastruktura towarzysząca, w tym parkingi, musi się mieścić wyłącznie w ramach ogrodzenia cmentarza, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Za taką wykładnią przemawia § 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z 7 marca 2008 r., zgodnie z którym przy obliczaniu terenu cmentarza należy uwzględnić powierzchnię grzebalną oraz place i miejsca postojowe, jeżeli nie zostały zapewnione poza terenem cmentarza. Place i miejsca postojowe nie są zatem w każdym przypadku obligatoryjnym elementem cmentarza. Możliwe jest zapewnienie tego rodzaju infrastruktury towarzyszącej poza granicami cmentarza. Jeśli organ uchwałodawczy gminy w ramach przysługującego mu władztwa planistycznego zdecyduje się na takie rozwiązanie, powinien jednoznacznie określić w uchwale w sprawie zmiany planu miejscowego lokalizację

ogrodzenia cmentarza, od którego liczona będzie szerokość stref ochronnych, o których mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 25 sierpnia 1959 r., jak również lokalizację infrastruktury towarzyszącej, która ma być zrealizowana poza ogrodzeniem cmentarza.

W kwestionowanej uchwale nie określono prawidłowo terenu przeznaczonego pod cmentarz. Ani w części tekstowej uchwały, ani w załączniku graficznym nie określono linii rozgraniczających terenu cmentarza od terenów o innym przeznaczeniu, która powinna przebiegać wzdłuż ogrodzenia cmentarza. W uchwale określono jedynie "docelowy zasięg pól grzebalnych cmentarza komunalnego". Nie odniesiono się w żaden sposób do granic cmentarza. Nie został w niej również ujęty parking, który jest przedmiotem sporu w zakresie liczenia szerokości pasów izolujących cmentarz. Podkreślić przy tym należy, że ustalenia w tym zakresie powinny znaleźć się w uchwale o zmianie planu miejscowego, a nie na mapach, które zostały sporządzone do celów projektowych w sprawie pozwolenia na rozbudowę cmentarza wraz z parkingiem. Skoro strefa ochronna cmentarza powinna być określona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, to muszą być w tym planie określone granice tego cmentarza w sposób niebudzący wątpliwości co do ich przebiegu, a także infrastruktura towarzysząca jak np. parking ogólnodostępny. Wtedy ustalenie przebiegu stref ochronnych cmentarza będzie łatwe do określenia na załączniku graficznym planu.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Elżbieta Mańk

starszy inspektor sądowy