



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 listopada 2014 roku

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Robert Sawuła /spr./
 { sędzia NSA Anna Łuczaj
 { sędzia del. NSA Zdzisław Kostka

Protokolant asystent sędziego Rafał Jankowski

po rozpoznaniu w dniu 19 listopada 2014 roku
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 12 lutego 2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 897/13
w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Wyszkanie
z dnia 28 czerwca 2012 r. nr XXIV/204/12
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. uchyła zaskarżony wyrok w części dotyczącej § 6 ust. 8 pkt 2 lit. a) zaskarżonej uchwały w zakresie sformułowania „do czasu realizacji sieci dopuszcza się alternatywne źródła” w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 26MN, 27 MN, 28 MN i 3UM zlokalizowanych w odległości do 150m od cmentarza oznaczonego na rysunku planu symbolem 1ZC i w tej części stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,
2. w pozostałym zakresie oddala skargę kasacyjną,
3. odstępuje od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości.

NSA/wyr.1 – wyrok



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Chustecka
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 12 lutego 2014 r., IV SA/Wa 897/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Warszawie w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Miejskiej w Wyszkowie z dnia 28 czerwca 2012 r., nr XXIV/204/12 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:

w pkt I. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie:

1. § 3 ust. 1 pkt 5;

2. § 6 ust. 6 pkt 4 zd. trzeciego w brzmieniu: "Z uwagi na zurbanizowany obszar dopuszcza się zabudowę na terenach położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią oznaczonych na rysunku planu następującymi symbolami: 18MN, 20MN, 21MN, 22MN, 23MN, 24MN, 25MN, 33MN, 34MN, 36MN, 37MN, 45MN, 5MNU, 7MNU, 8MNU, 9MNU, 14MNU, 15MNU, 16MNU, 2UM, 2U i 3U;

3. § 6 ust. 8 pkt 1 lit. c i § 7 ust. 12 pkt 2 lit. a w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 4ZL i 5ZL w częściach, w jakiej tereny te znajdują się na obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego;

4. § 6 ust. 8 pkt 1 lit. c we fragmencie "w uzasadnionych wypadkach dopuszcza się odstępstwa";

5. § 6 ust. 7 pkt 3 i ust. 8 pkt 1 lit. c w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami 9KDD i 10KDD;

6. § 6 ust. 8 pkt 1 lit. c w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1ZL i 2ZL;

7. § 7 ust. 2 w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami 16MN, 19MN, 26MN;

8. § 7 ust. 3 w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3MNU;

9. § 7 ust. 9 pkt 2 lit. a w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3ZU;

10. § 7 ust. 12 pkt 2 lit. a w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami 1ZL i 2ZL;

11. § 7 ust. 20 pkt 1 w zakresie sformułowania "zabudowę usługową związaną z obsługą pasażerów";

12. § 6 ust. 3 pkt 3 w zakresie sformułowania "(...) lub łączeniem i ponownym podziałem (...)" oraz § 7 ust. 9 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 10 pkt 4 lit. a, § 7 ust. 11 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 12 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 15 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 16 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 17 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 18 pkt 4 lit. a, § 7 ust. 19 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 20 pkt 3 lit. a;

13. § 2 ust. 5 pkt 3 w zakresie sformułowania "w tym zabudowana";

w pkt II stwierdził, że zaskarżona uchwała w części wymienionej w pkt I nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku. Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Pismem z dnia 26 marca 2013 r. Wojewoda Mazowiecki wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Wyszku z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszku dla obszaru Rybienko Leśne (dalej „uchwała” lub „MPZP”). Zaskarżonej uchwale zarzucił szereg naruszeń przepisów postępowania oraz wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały:

- w części ustaleń, zawartych w tekście planu miejscowego oraz rysunku planu (załącznik nr 1 do uchwały), terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (jednostki terenowe 18MN, 20MN, 21MN, 22MN, 23MN, 24MN, 25MN, 33MN, 34MN, 36MN, 37MN i 45MN), zabudowy mieszkaniowo - usługowej (5MNU, 7MNU, 8MNU, 9MNU, 14MNU, 15MNU i 16MNU), zabudowy usługowo - mieszkaniowej (2UM) oraz zabudowy usługowej (2U i 3U), w zakresie w jakim usytuowane są na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, § 6 ust. 8 pkt 1 lit. c i § 7 ust. 12 pkt 2 lit. a uchwały, w zakresie terenów 4ZL i 5ZL, w części w jakiej znajdują się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią oraz § 6 ust. 6 pkt 4 uchwały;

- w części ustaleń, zawartych w tekście planu miejscowego oraz rysunku planu, terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (jednostki terenowe 16MN, 19MN, 26MN) oraz zabudowy mieszkaniowo - usługowej (3MNU), w zakresie w jakim zlokalizowane są w odległości do 10 m od granicy z obszarem kolejowym, opcjonalnie w zakresie w jakim dopuszczają do realizacji zabudowy na ww. terenie;

- § 6 ust. 8 pkt 2 lit. a, w zakresie sformułowania "(...) do czasu realizacji sieci dopuszcza się alternatywne źródła", w odniesieniu do fragmentów terenów: 26MN, 27MN, 28MN i 3UM, zlokalizowanych w odległości do 150 m od cmentarza;

- § 6 ust. 8 pkt 1 lit. c i § 7 ust. 12 pkt 2 lit. a, w odniesieniu do terenów: 1ZL, 2ZL i 4ZL;

- § 6 ust. 8 pkt 1 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania " (...) w uzasadnionych wypadkach dopuszcza się odstępstwa ";

- § 7 ust. 20 pkt 1 w zakresie sformułowania " (...) zabudowę usługową związaną z obsługą pasażerów (...) ",

- w części ustaleń, zawartych w tekście planu miejscowego oraz rysunku planu, terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (jednostki terenowe 14MN, 16MN,

19MN, 26MN, 27MN i 28MN), zabudowy mieszkaniowo - usługowej (15MNU) oraz zabudowy usługowo - mieszkaniowej (3UM), w zakresie w jakim dopuszczają do realizacji zabudowy w odległości do 12 m od granicy terenów leśnych;

- § 6 ust. 3 pkt 3 w zakresie sformułowania " (...) lub łączeniem i ponownym podziałem(...)" oraz § 7 ust. 9 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 10 pkt 4 lit. a, § 7 ust. 11 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 12 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 15 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 16 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 17 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 18 pkt 4 lit. a i § 7 ust. 19 pkt 3 lit. a i § 7 ust. 20 pkt 3 lit. a uchwały.

Wojewoda Mazowiecki analizując przedmiotową uchwałę przedstawił argumentację postawionych zarzutów. Skarżący zarzucił, że ustalenia § 6 ust. 3 pkt 3 w zakresie sformułowania "(...) lub łączeniem i ponownym podziałem(...)" oraz § 7 ust. 9 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 10 pkt 4 lit. a, § 7 ust. 11 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 12 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 15 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 16 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 17 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 18 pkt 4 lit. a i § 7 ust. 19 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 20 pkt 3 lit. a uchwały, wykraczać mają poza zakres delegacji wynikającej z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), dalej Upzp).

Ponadto Wojewoda podniósł, że ustalenia § 7 ust. 10 pkt 4 lit. a, § 7 ust. 11 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 12 pkt 3 lit. a, § 7 ust. 20 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania "(...) uzgodnieniu z Zarządcą sieci", nakładające obowiązki w postaci konieczności uzyskania zgód (dokonania uzgodnień), również wykraczają poza przyznaną kompetencję radzie gminy, zawartą w art. 15 ust. 2 i 3 Upzp.

Kwestię rozstrzygnięcia innych wskazanych w uzasadnieniu skargi naruszeń prawa skarżący pozostawił do uznania sądu I instancji. Ponadto organ nadzoru wskazał, że w podjętej uchwale stwierdzono także inne naruszenia prawa. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Ponadto stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm., dalej rozp. MTiGM z 1999) w sprawie planu na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Wyszkowie wniosła o oddalenie skargi w całości, wskazując na bezpodstawność zarzutów skargi i przedstawiając argumentację mającą potwierdzić taką tezę. Ponadto w nadesłanym w toku postępowania sądowego piśmie z dnia 14 stycznia 2014 r. - odnosząc się do zarzutów dot. dopuszczenia lokalizacji obiektów budowlanych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią - pełnomocnik skarżonego organu podniósł, że w przedmiotowym planie w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią nie wyznaczono nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę. Zatem ustalenie planu zawarte w § 6 ust. 6 pkt 4 nie jest sprzeczne z art. 88l ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 ze zm., dalej uPw). Nie jest również sprzeczne z tym przepisem ustalenie planu, że "z uwagi na zurbanizowany obszar dopuszcza się zabudowę na terenach położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią oznaczonych na rysunku planu", gdyż zgodnie z art. 88l ust. 2 uPw, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze decyzji, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, zwolnić od zakazów określonych w ust. 1 cyt. przepisu.

Podczas rozprawy przed WSA w Warszawie w dniu 29 stycznia 2014 r. pełnomocnik skarżącego wskazał, że w § 6 ust. 6 pkt 4 planu, o którego stwierdzenie nieważności w całości wnosił w skardze, zdanie pierwsze tego paragrafu, stwierdzające, że w planie wskazano obszar szczególnego zagrożenia powodzią oraz zagrożonego zalaniem, nie wymaga wyeliminowania i w tym zakresie ograniczył wnioski skargi.

W motywach wyroku WSA w Warszawie stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie, aczkolwiek tylko w zakresie niektórych zarzutów zgłoszonych przez Wojewodę Mazowieckiego, ponieważ zaskarżona uchwała w tym zakresie podjęta została z naruszeniem zasad sporządzania planu, jak również z naruszeniem w sposób istotny trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu art. 28 ust. 1 Upzp.

Sąd I instancji podzielił stanowisko Wojewody Mazowieckiego, że podejmując przedmiotową uchwałę doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 7 Upzp, w zw. z art. 88l ust. 1 i 2 uPw oraz art. 9 ust. 4 Upzp, poprzez dopuszczenie lokalizacji obiektów budowlanych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. O ile naniesione na rysunek planu granice wynikają ze studium ochrony przeciwpowodziowej, o tyle wskazane sposoby zagospodarowania tych obszarów naruszają normę art. 88l uPw.

Sąd ten uznał, że należy stwierdzić nieważność § 6 ust. 7 pkt 3 ustalającego oznaczenia i klasy dla poszczególnych terenów komunikacji wydzielonymi liniami

rozgraniczenia na rysunku planu i ust. 8 pkt 1 lit. c) tego paragrafu, dopuszczającego lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (w tym powiązań z układem zewnętrznym m. in. wodociągów, sieci elektrycznych, gazowych, kanalizacji), w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami 9 KDD i 10 KDD.

Przedmiotowy plan naruszać ma także istotnie tryb postępowania i zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały w części § 6 ust. 8 pkt 1 lit. c) i § 7 ust. 12 pkt 2 lit. a) uchwały, w odniesieniu do terenów 1ZL, 2ZL i 4ZL (pkt I ppkt 6 i 10 oraz pkt 3 sentencji w odniesieniu do terenu 4ZL, który w całości położony jest w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią).

Sąd I instancji podzielił stanowisko organu nadzoru, że niedopuszczalne jest stosowanie w planie norm niedookreślonych, zwanych normami otwartymi. W zaskarżonej uchwale nie określono żadnych parametrów zabudowy dla terenu, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KK. Zdaniem sądu I instancji jest oczywiste, że dopuszczenie na terenie 1KK zabudowy usługowej związanej z obsługą pasażerów (§ 7 ust. 20 pkt 1 uchwały) rodzi obowiązek ustalenia dla tej zabudowy parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 Upzp. Brak takich ustaleń stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Zatem zasadne było stwierdzenie nieważności § 7 ust. 20 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania „(...) zabudowę usługową związaną z obsługą pasażerów” (pkt I. ppkt 11 sentencji).

Sąd I instancji w pełni podzielił zasadność zarzutów skargi odnoszących się do § 6 ust. 3 pkt 3 skarżonej uchwały w zakresie sformułowania „(...) lub łączeniem i ponownym podziałem (...)” oraz do § 7 we wskazanych w uzasadnieniu wyroku fragmentach.

Sąd wojewódzki za wadliwy uznał zapis § 3 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały, w myśl którego przebiegi ścieżek rowerowych w terenach przestrzeni publicznych, jako obowiązujących elementów zagospodarowania, na rysunku planu są orientacyjne, do sprecyzowania w projekcie zagospodarowania terenu. Zdaniem tegoż sądu zapis, że elementy liniowe, czy też punktowe zagospodarowania zaznaczone na rysunku planu mają przebiegi orientacyjne wprowadza stan niepewności dla adresatów norm planu (właścicieli terenów) co do zakresu przysługującego im prawa własności. Ponadto uchybienie to istotnie narusza § 7 ust. 8 i § 8 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i art. 15 ust. 2 pkt 1 Upzp.

Za naruszający art. 2 pkt 12 Upzp uznał sąd I instancji § 2 ust. 5 pkt 3 zaskarżonej uchwały w zakresie sformułowania "w tym zabudowania" (pkt I. ppkt 13 sentencji). W

powołanym przepisie zawarta została definicja działki budowlanej, która różni się od definicji ustawowej.

Pozostałe zarzuty, zdaniem sądu I instancji, były nieuprawnione.

W kwestii pozostałych zauważonych przez skarżącego naruszeń wskazanych przepisów - w ocenie sądu I instancji - nie mogłoby prowadzić do stwierdzenia naruszenia prawa skutkującego wadliwością zaskarżonej uchwały. W ocenie WSA w Warszawie uchwała nie narusza art. 15 ust. 1 i 2 pkt 9 Upzp w zw. z § 3 ust. 1 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, dalej jako „rozp. MGK z 1959”). Nie był także uprawniony zarzut skargi w zakresie naruszenia przepisów art. 15 ust. 1 i 2 pkt 6 Upzp, § 271 ust. 8 w zw. z ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm., dalej jako „rozp. MI z 2002”) poprzez brak określenia linii zabudowy od terenów lasów.

Skargą kasacyjną Wojewoda Mazowiecki zaskarżył powyższy wyrok w części odnośnie do:

I. pkt I. ppkt 2 sentencji wyroku;

oraz w zakresie, w jakim WSA w Warszawie skargę Wojewody Mazowieckiego na uchwałę oddalił, tj. w odniesieniu do ustaleń:

II. § 6 ust. 8 pkt 2 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania „(...) do czasu realizacji sieci dopuszcza się alternatywne źródła”, w odniesieniu do fragmentów terenów oznaczonych symbolami: 26MN, 27MN, 28MN i 3UM, zlokalizowanych w odległości do 150 m od cmentarza;

III. zawartych w tekście planu miejscowego oraz rysunku planu, terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (jednostki terenowe 14MN, 16MN, 18MN, 19MN, 26MN, 27MN, 28MN i 33MN), zabudowy mieszkaniowo - usługowej (15MNU) oraz zabudowy usługowo-mieszkaniowej (3UM), w zakresie w jakim dopuszczają do realizacji zabudowy w odległości do 12 m od granicy terenów leśnych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów postępowania, mającego istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

I. art. 134 § 1 w zw. z art. 138 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z dnia 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: Ppsa),

oraz naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię:

II OSK 1486/14

II. § 3 ust. 1 rozp. MGK z 1959, w zw. z art. 15 ust. 1 i 2 pkt 9 Upzp;

III. § 271 ust. 8 w zw. z § 271 ust. 2 rozp. MI z 2002 i art. 15 ust. 1 i 2 pkt 6 Upzp.

W oparciu o powyższe, wniesiono o:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku w części pkt I ppkt 2 sentencji wyroku oraz w części, w której sąd I instancji skargę oddalił i rozpoznanie skargi, na podstawie art. 188 Ppsa w przypadku uznania, że nie doszło do naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy;

2. opcjonalnie, o uchylenie zaskarżonego wyroku w części objętej skargą i przekazanie do ponownego rozpoznania WSA w Warszawie,

3. zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

Zdaniem skarżącego kasacyjnie organu, w niniejszej sprawie doszło do naruszenia art. 134 § 1 w zw. z art. 138 Ppsa, w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez nieobjęcie rozstrzygnięciem zawartym w sentencji wyroku całości rozpoznanej przez sąd I instancji sprawy. Skarżący kasacyjnie prezentuje pogląd, że sąd I instancji dokonał błędnej wykładni, prowadzącej do niezastosowania się do dyspozycji § 3 ust. 1 rozp. MGK z 1959 w zw. z art. 15 ust. 1 i 2 pkt 9 Upzp, co skutkowało bezzasadnym oddaleniem skargi organu w zakresie § 6 ust. 8 pkt 2 lit. a uchwały, we fragmencie w brzmieniu „(...) do czasu realizacji sieci dopuszcza się alternatywne źródła”, w odniesieniu do fragmentów terenów: 26MN, 27MN, 28MN i 3UM, zlokalizowanych w odległości do 150m od cmentarza.

W ocenie organu nadzoru sąd I instancji, dokonał błędnej wykładni § 271 ust. 8 rozp. MI z 2002 w zw. z § 271 ust. 2 ww. rozporządzenia i art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 Upzp, co skutkowało oddaleniem skargi w zakresie ustaleń zawartych w tekście planu miejscowego oraz rysunku planu, terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (jednostki terenowe 14MN, 16MN, 18MN, 19MN, 26MN, 27MN, 28MN i 33MN), zabudowy mieszkaniowo - usługowej (15MNU) oraz zabudowy usługowo - mieszkaniowej (3UM), w zakresie w jakim dopuszczają do realizacji zabudowy w odległości do 12 m od granicy terenów leśnych, błędnie przy tym przyjmując, iż przedmiotowe przepisy nie są przepisami prawa materialnego. Wojewoda Mazowiecki wskazuje, że należy wziąć również pod uwagę fakt, że do przepisów prawa materialnego zalicza się również te normy prawne, które regulują określone obowiązki, zakazy lub nakazy.

W odpowiedzi Burmistrza Wyszkowa na skargę kasacyjną wniesiono o jej oddalenie, podtrzymując twierdzenia zawarte w odpowiedzi na skargę, w szczególności,

że przepisy rozp. MI z 2002 mają zastosowanie na etapie procesu budowlanego, tj. projektowania i uzyskiwania pozwolenia na budowę.

W trakcie rozprawy przed Sądem pełnomocnik Gminy Wyszków wnosząc o oddalenie skargi kasacyjnej, złożyła do akt sprawy mapę terenów sąsiadujących z terenem cmentarza, oznaczonym w planie symbolem 1 ZC, na której uwidoczniono sieci uzbrojenia technicznego terenu, w tym istniejącą sieć wodociągową. Na mapie tej zaznaczono obszar 150 m od granicy cmentarza, w obszarze tym znajdują się także działki nie posiadające obecnie sieci wodociągowej, która przewidziana jest do przedłużenia i objęcia nią powyższych działek.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) zwanej dalej Ppsa, skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny związany jest podstawami skargi kasacyjnej, bowiem według art. 183 § 1 Ppsa rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które - zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną - zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 Ppsa, obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych (por. uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, opubl. ONSAiwsa z 2010 r., nr 1, poz. 1).

W niniejszej sprawie żadnej z wymienionych w art. 183 § 2 Ppsa przesłanek nieważności postępowania Sąd się nie dopatrzył, wobec czego kontrola ograniczyć się musiała wyłącznie do zbadania zawartych w skardze kasacyjnej zarzutów.

Skarga kasacyjna nie jest uzasadniona, gdy idzie o zarzut naruszenia przepisów postępowania – art. 134 § 1 w zw. z art. 138 Ppsa w zakresie wskazanym w pkt I ppkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku. W ocenie Wojewody sąd I instancji zawarł w tym zakresie wyłącznie część zdania z § 6 ust. 6 pkt 4 zd. 3 MPZP, co powodować ma, że sentencja wyroku została zredagowana w sposób niezrozumiały, uniemożliwiający jego

zastosowanie w praktyce. Przy czym w ocenie organu nadzoru uzasadnienie wyroku jest zbieżne z jego poglądami, ale „nie ma przełożenia w sentencji wyroku”, co uzasadniać ma „ponowne rozstrzygnięcie tej kwestii na drodze postępowania kasacyjnego”. Zdaniem orzekającego w sprawie Sądu tak rozumiana podstawa kasacyjna nie jest uzasadniona.

Przepisy, których naruszenia miał się dopuścić WSA w Warszawie w zaskarżonym wyroku odnośnie pkt I ppkt 2 sentencji to art. 134 § 1 Ppsa i art. 138 Ppsa. Cyt. przepisy stanowią odpowiednio, że „Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną”, oraz „Sentencja wyroku powinna zawierać: oznaczenie sądu, imiona i nazwiska sędziów, protokolanta oraz prokuratora, jeżeli brał udział w sprawie, datę i miejsce rozpoznania sprawy i wydania wyroku, imię i nazwisko lub nazwę skarżącego, przedmiot zaskarżenia oraz rozstrzygnięcie sądu”. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przy oznaczonym uzasadnieniu podniesionego zarzutu kasacyjnego nie sposób podzielić twierdzeń, że w/w przepisy Ppsa zostały naruszone. Kwestionowany skargą kasacyjną wyrok IV SAWa 897/13 zawiera wszystkie elementy przewidziane dyspozycją art. 138 Ppsa, nie wykroczył ponadto sąd wojewódzki poza granice sprawy. Jak wynikałoby to z uzasadnienia skargi kasacyjnej Wojewoda Mazowiecki całkowicie wadliwie rozumie sentencję wyroku sądu I instancji w części pkt I ppkt 2. Stwierdzenie nieważności § 6 ust. 6 pkt 4 zdania trzeciego MPZP w brzmieniu „Z uwagi na zurbanizowany obszar dopuszcza się zabudowę na terenach położonych na obszarze planu następującymi symbolami 18MN, 20MN, 21MN, 22MN, 23MN, 24MN, 25MN, 33MN, 34MN, 36MN, 37MN, 45MN, 5MNU, 7MNU, 8MNU, 9MNU, 14MNU, 15MNU, 16MNU, 2UM, 2U i 3U” oznacza w istocie zakaz zabudowy na wspomnianych konturach planistycznych. Potwierdza to treść uzasadnienia zaskarżonego wyroku (s. 21-22), z którą wszak Wojewoda się zgadza, co wynika jednoznacznie z samej skargi kasacyjnej. Nie było potrzeby obejmowania sentencją wyroku ustaleń szczegółowych planu, albowiem odnoszą się one także do innych konturów planistycznych, wobec których nie zachodziły podstawy, aby stwierdzać nieważność uchwały w tym zakresie. Zdaniem Sądu wątpliwość organu nadzoru co do rozumienia treści sentencji nie uprawnia zarzutu kasacyjnego naruszenia art. 134 § 1 w zw. z art. 138 Ppsa, Wojewoda mógł te wątpliwość łatwo usunąć kierując wniosek o wykładnię wyroku w trybie art. 158 Ppsa. Nie znajduje uzasadnienia wspieranie swych wywodów przez skarżący kasacyjnie organ poprzez odwołanie się do motywów zawartych w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 kwietnia 2011 r., I OSK 811/10 (LEX nr 990288),

dotyczącego sytuacji, w której występowała rozbieżność między sentencją wyroku, a jego uzasadnieniem. W przedmiotowej sprawie taka sytuacja nie zachodzi, co uprawnia do wniosku, że skarga kasacyjna w tej części nie jest zasadna.

Nie jest usprawiedliwiona skarga kasacyjna, gdy chodzi o zarzut naruszenia przepisu § 271 ust. 8 rozp. MI z 2002 w zw. z § 271 ust. 2 cyt. rozporządzenia i art. 15 ust. 1 i 2 pkt 6 Upzp w odniesieniu do tekstu MPZP oraz rysunku planu odnośnie do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (jednostki terenowe 14MN, 16MN, 18MN, 19MN, 26MN, 27MN, 28MN i 33MN), zabudowy mieszkaniowo - usługowej (15MNU) oraz zabudowy usługowo-mieszkaniowej (3UM), w zakresie w jakim dopuszczają do realizacji zabudowy w odległości do 12 m od granicy terenów leśnych. Z uzasadnienia tak sformułowanego zarzutu skargi kasacyjnej wynika, że Wojewoda Mazowiecki uznaje, iż na etapie uchwalania MPZP rysunek tego planu winien uwzględniać treść § 271 ust. 8 rozp. MI z 2002 w taki sposób, że należało uwzględnić linię zabudowy od terenów leśnych. W przekonaniu organu z rysunku planu ma wynikać, że linia zabudowy jest styczną z terenami leśnymi, co wskazywać ma na możliwość zabudowy bezpośrednio przy granicy z terenami leśnymi. Tak rozumiany zarzut kasacyjny w ocenie Sądu nie jest trafny.

Niesporne jest, że przepisy rozp. MI z 2002 stosuje się przy projektowaniu, budowie i przebudowie oraz przy zmianie sposobu użytkowania budynków oraz budowli nadziemnych i podziemnych spełniających funkcje użytkowe budynków, a także do związanych z nimi urządzeń budowlanych (por. § 2 ust. 1 rozp. MI z 2002). Podnoszony przez Wojewodę Mazowieckiego przepis § 271 w ust. 2 stanowi, że „Jeżeli jedna ze ścian zewnętrznych usytuowana od strony sąsiedniego budynku lub przekrycie dachu jednego z budynków jest rozprzestrzeniające ogień, wówczas odległość określoną w ust. 1 należy zwiększyć o 50%, a jeżeli dotyczy to obu ścian zewnętrznych lub przekrycia dachu obu budynków - o 100%”, zaś w ust. 8 iż „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Jak wynika z rysunku planu nieprzekraczalną linię zabudowy wyznaczono przy drogach, graniczących z konturami 1ZL, 2ZL, 4ZL i 5ZL. Nie oznacza to jednak, jak to wynikałoby z wywodów zawartych w skardze kasacyjnej, że takie oznaczenie rysunku planu oznacza dopuszczalność każdej zabudowy przy granicy z terenami leśnymi. Przepisy § 271 § 2 i § 8 rozp. MI z 2002 odnoszą się wyłącznie do kwestii dopuszczalności zabudowy budynkami o oznaczonej klasy odporności ogniowej. Te zagadnienia będą mogły być uwzględnione na etapie udzielania pozwolenia na budowę. Nie sposób zaś

wywodzić, że cyt. rozp. MI z 2002 stanowi przepisy odrębne w stosunku do przepisów Upzp.

Co się tyczy zarzutu naruszenia przepisu art. 15 ust. 1 i 2 pkt 6 Upzp, to w skardze kasacyjnej, wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisu art. 176 Ppsa nie podano uzasadnienia tak sformułowanej podstawy kasacyjnej. W myśl art. 15 ust. 1 Upzp „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”, zaś art. 15 ust. 2 pkt 6 Upzp określa, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo m. in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej nie wskazano w żaden sposób na czym polegać miałyby naruszenie wyłuszczone w podstawie kasacyjnej przepisów art. 15 ust. 1 i 2 pkt 6 Upzp, czy na ich błędnej wykładni, czy też na niewłaściwym zastosowaniu. Autor skargi kasacyjnej w motywach swego stanowiska w żadnym miejscu nie odnosi się do charakteru naruszenia wymienionych w *petitum* skargi kasacyjnej przepisów Upzp, przeciwnie – porusza kwestie stosowania przepisów art. 1 ust. 2 pkt 5 i art. 15 ust. 2 pkt 9 Upzp, których naruszenia nie zarzucono sądowi I instancji. Ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny jest związany zarzutami skargi kasacyjnej, nie może rozpoznać merytorycznie zarzutów skargi, która została wadliwie skonstruowana. Skoro uzasadnienie skargi kasacyjnej w ogóle nie nawiązuje do przytoczonego zarzutu, to należy stwierdzić, że nie spełnia on warunków określonych w art. 176 Ppsa, a w konsekwencji nie poddaje się ocenie merytorycznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2014 r., I GSK 938/12, LEX nr 1480826). Tym samym zarzut skargi kasacyjnej określony w pkt. III skargi kasacyjnej nie mógł zostać uwzględniony.

Natomiast skarga kasacyjna ma częściowo usprawiedliwione podstawy, gdy chodzi o zarzut dotyczący § 6 ust. 8 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały w zakresie sformułowania „do czasu realizacji sieci dopuszcza się alternatywne źródła” w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 26 MN, 27 MN, 28 MN i 3 UM zlokalizowanych w odległości do 150 m od cmentarza oznaczonego na rysunku MPZP symbolem 1 ZC. § 6 „Ustalenia ogólne” uchwały planistycznej w ust. 8 „Zasady obsługi

w zakresie infrastruktury technicznej” w pkt 2. stanowi, że realizację nowych obiektów należy skoordynować z uzbrojeniem terenu w infrastrukturę techniczną, przy czym odnośnie zaopatrzenia w wodę stanowi następująco: lit. a „woda – z sieci wodociągowej, do czasu realizacji sieci dopuszcza się alternatywne źródła”. Niesporne jest, w świetle materiału aktowego, że w obszarze do 150 m od granic terenu cmentarza, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 ZC, znajdują się tereny mieszkaniowe Lmieszkaniowo-usługowe, oznaczone symbolami 26 MN, 27 MN, 28 MN i 3 UM. Niesporne także jest, czego potwierdzeniem mapa złożona podczas rozprawy, że niektóre z działek ujętych w powyższych konturach planistycznych nie były w dacie podejmowania uchwały i nie są aktualnie wyposażone w sieć wodociągową. Do tych konturów ma zatem zastosowanie przepis § 6 ust. 8 pkt 2 lit. a) uchwały dopuszczający „alternatywne źródła” zaopatrzenia w wodę, do czasu realizacji sieci wodociągowej w tym rejonie. W uchwale nie wyjaśniono, na czym mają polegać owe „alternatywne źródła”, takiego pojęcia nie zdefiniowano w szczególności w § 2 ust. 5 uchwały, mającej walor słowniczka pojęć używanych w powyższym akcie. Z tego względu sięgając do potocznego sposobu rozumienia określenia „alternatywny”, to inaczej „inny, dający możliwość wyboru między dwiema możliwościami”. Innymi słowy, prawodawca lokalny dopuszcza, do czasu realizacji sieci wodociągowej, możliwość innego zaopatrywania się w wodę, w tym także na obszarach przeznaczonych pod mieszkalnictwo i usługi, w tym na obszarze do 150 m od cmentarza oznaczonego konturem 1 ZC. Taki przepis, w ocenie Sądu, narusza przepisy prawa.

Trafnie skarżący kasacyjnie Wojewoda Mazowiecki eksponuje konieczność zastosowania przepisów rozp. MGK z 1959. Zgodnie z § 3 ust. 1 cyt. rozporządzenia „Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone”. Zasadnie także zwrócono uwagę, że z delegacji ustawowej do wydania powyższego rozporządzenia, a znajdującej się w przepisie art. 5 ust. 3 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r., Nr 118, poz. 687 ze zm.) wynika, że w rozporządzeniu wykonawczym, określającym jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarzu, należało w szczególności określić „szerokość pasów izolujących teren cmentarny od

innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych". Tę szerokość ustalono właśnie w § 3 ust. 1 rozp. MGK z 1959. Nie zakwestionowano przy tym stwierdzenia strony skarżącej kasacyjnie, wedle którego cmentarz powstał w 1991 r., przeto niewątpliwie przepisy rozp. MGK z 1959 r. mają w pełni do niego zastosowanie. Wadliwie sąd wojewódzki przywołując treść § 7 rozp. MGK z 1959, stanowiący iż „Przepisów niniejszego rozporządzenia nie stosuje się do cmentarzy już istniejących, jeżeli ich zastosowanie uniemożliwiałoby korzystanie z cmentarza, a właściwy powiatowy (miejski, dzielnicowy) inspektor sanitarny nie sprzeciwia się dalszemu korzystaniu z tego cmentarza”, uznał że przepisów cyt. rozporządzenia nie stosuje się do terenu cmentarza oznaczonego na rysunku planu symbolem 1 ZC. Trafnie z kolei organ nadzoru wskazuje, że przepis § 3 ust. 1 rozp. MGK z 1959 będzie miał zastosowanie w sprawie, a jego prawidłowa wykładnia wymaga, aby stosować go także do nowej zabudowy, w tym także do terenów wyznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Uwzględnienie tego przepisu oznacza, że na obszarze do 150 m od granicy cmentarza nie można dopuścić innego sposobu zaopatrzenia w wodę, niż sieć wodociągowa. Skoro treść § 6 ust. 8 pkt 2 lit. a zaskarżonej uchwały w części dopuszczającej alternatywny do sieci wodociągowej sposób zaopatrzenia w wodę w tym obszarze narusza § 3 ust. 1 rozp. MGK z 1959. Z brzmienia powyższego przepisu nie można wyprowadzić wniosku - jak uczyniono to w odpowiedzi na skargę kasacyjną - że przepis ten dotyczy konieczności zachowania określonych w rozporządzeniu wykonawczym odległości wyłącznie przy sytuowaniu cmentarza w przypadku istniejącej już zabudowy. Przepisy obowiązującego prawa nie dają podstaw do postawienia takiej tezy. Przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz rozp. MGK z 1959 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. W judykaturze nie budzi wątpliwości, że organy gminy lokalizujące na danym obszarze cmentarz winny w planach miejscowych tak projektować tereny, aby zabezpieczyć spełnienie wymogów dotyczących lokalizacji cmentarzy, wynikających m. in. z przepisu § 3 ust. 1 rozp. MGK z 1959. Wprowadzenie stref ochronnych dla terenu zakwalifikowanego w planie pod cmentarz jest uzasadnione i mieści się w treści art. 15 ust. 2 pkt 9 Upzp. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, obejmującym teren planowanego cmentarza, stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...) w związku z art. 3 i 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (...) obowiązkowo wyznacza się strefę sanitarną

II OSK 1486/14

cmentarza, o jakiej mowa w § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (...) (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 października 2011 r., II OSK 1623/11, ONSAiwsa z 2012, z. 4, poz. 74). Te uwagi prowadzą do wniosku, że skarga kasacyjna jest uzasadniona, gdy idzie o zarzut naruszenia prawa materialnego w części dotyczącej § 6 ust. 8 pkt 2 lit. a uchwały w zakresie sformułowania „do czasu realizacji sieci dopuszcza się alternatywne źródła” w odniesieniu do terenów oznaczonych konturami 26MN, 27MN, 28MN i 3UM, zlokalizowanych w odległości do 150m od cmentarza.

Uprawnia to Naczelny Sąd Administracyjny do uchylecia zaskarżonego wyroku w części i orzeczenia w tym zakresie na zasadzie art. 188 Ppsa (pkt 1 wyroku). W pozostałym zakresie skarga kasacyjna podlega oddaleniu na zasadzie art. 184 Ppsa (pkt 2 wyroku). Na zasadzie art. 207 § 2 Ppsa postanowiono odstąpić do zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Chustecka
sekretarz sądowy

