



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 czerwca 2023 r.

Poz. 3998

WYROK NR II SA/WR 635/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 31 stycznia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Marta Pawłowska

Aleksandra Bartczak

po rozpoznaniu w dniu 31 stycznia 2023 r. na rozprawie w Wydziale II
sprawy ze skargi A.Ś. i B.H.
na uchwałę Rady Miejskiej w Bogatyni
z dnia 5 sierpnia 2002 r., nr XLVIII/347/2002
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
miasta i gminy Bogatynia

I. stwierdza nieważność części tekstowej zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego nr 2 do zaskarżonej uchwały w części obejmującej działki geodezyjne nr 12/9 i nr 12/10, AM-4, obręb Bogatynia III, w zakresie dopuszczającym realizację na przedmiotowych działkach: zabudowań mieszkalnych, 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;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XLVIII/347/2002 Rady Gminy i Miasta w Bogatyni z dnia 5 VIII 2002 r. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Bogatynia (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2002 r. nr 218, poz. 3000) – dalej jako „MPZP”.

Mocą powyższej uchwały działki nr 12/9 i nr 12/10, AM – 4, obręb Bogatynia III, przeznaczono na realizację funkcji podstawowej określonej jako: „tereny funkcji mieszanej - mieszkaniowej oraz usługowo produkcyjnej o skoncentrowanych układach zabudowy” (symbol MM3.1). W obrębie terenu MM3.1 jako funkcję dopuszczalną określono „zielen parkową”.

W skardze z dnia 16 VIII 2022 r., doprecyzowanej pismem procesowym z dnia 28 XI 2022 r., A.Ś. i B.H. (dalej jako „skarżący”), wnieśli o stwierdzenie nieważności MPZP w zakresie działek ewidencyjnych nr 12/9 i nr 12/10, AM – 4, obręb Bogatynia III.

W uzasadnieniu skargi skarżący, powołując się na prawo własności nieruchomości oznaczonej jako działki nr 12/9 i nr 12/10, podnieśli naruszenie przez MPZP zasady proporcjonalności, bowiem w sposób niewspółmierny do celu ogranicza on możliwość zabudowy na obszarze zakupionych przez nich w 2019 r. działek budowlanych. W skardze podkreślono, że przedmiotowe działki, które wg MPZP przeznaczone są m.in. na realizację zabudowy mieszkaniowej, sąsiadują blisko z terenem zabytkowego cmentarza oznaczonego na rysunku MPZP symbolem ZC.2 (działka ewidencyjna nr 13). Skarżący opisali przy tym obszernie perypetie związane z ubieganiem się o uzyskanie pozwolenia na budowę zaznaczając, że ostatecznie odmówiono im takiego pozwolenia (decyzją Wojewody Dolnośląskiego z dnia 16 III 2022 r., nr IF-O.7840.430.2021.JW). Zasadniczą przyczyną odmowy było zaś znajdowanie się działek nr 12/9 i nr 12/10 w strefie ochronnej cmentarza określonej w § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 VIII 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. nr 52, poz. 315) – dalej jako „RTC”. Przedmiotowe działki znajdują się w strefie do 50 m od granic cmentarza, co wyklucza możliwość realizacji na nich zabudowań mieszkalnych, 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. Skarżący zaznaczyli, że pomimo zwrócenia się do Rady Miejskiej Bogatyni z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa otrzymali stanowisko odmawiające uwzględnienia wezwania (uchwała nr LXXXVIII/552/22 Rady Miejskiej Bogatyni z 18 VII 2022 r.). Do skargi załączono szereg dokumentów na potwierdzenie okoliczności powoływanych w skardze.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Bogatyni (dalej jako „rada miejska”) wniosła o jej oddalenie i przeprowadzenie rozprawy także pod nieobecność jej przedstawiciela.

Uzasadniając odpowiedź na skargę zaznaczono na wstępie, że skarżący nie byli właścicielami działki nr 12/9 i nr 12/10 w chwili uchwalenia MPZP (nabyli je dopiero w 2019 r.), tak więc nie można twierdzić, że MPZP narusza interes prawny skarżących. Rada miejska podniosła również, że podstawą odmowy udzielenia skarżącym pozwolenia na budowę było zasadniczo niewykonanie przez nich postanowienia nakładającego obowiązek usunięcia nieprawidłowości w przedłożonym projekcie budowlanym. W ocenie rady miejskiej jakkolwiek nieruchomości skarżących leżą w bezpośrednim sąsiedztwie zabytkowego cmentarza ewangelickiego (oznaczonego symbolem ZC2), jednak MPZP nie wprowadził żadnych dodatkowych ograniczeń w sytuowaniu zabudowy na terenie MM3.1. obciążając nimi wyłącznie teren ZC2. Podkreślono, że w MPZP w ramach ustaleń dla terenu ZC2 wprowadzono m.in. warunek lokalizacji pól grzebalnych zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi w zakresie odległości od zabudowy mieszkaniowej i usługowej. W tej sytuacji należy więc uznać, że to zagospodarowanie terenu ZC2 wymaga dostosowania do otoczenia i ograniczeń jakie ono stawia, a nie odwrotnie. W ocenie rady miejskiej przepisy § 3 RTC dotyczące stref ochronnych nie powinny mieć zastosowania do cmentarzy istniejących. Zgodnie bowiem z § 7 RTC 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. Podniesiono również, że MPZP zgodny jest z przepisami obowiązującymi w chwili jego uchwalenia, zaznaczając przy tym, że MPZP z 2002 r. - zgodnie

z obowiązującym wówczas systemem prawnym – nie rozstrzyga jednoznacznie o przeznaczeniu terenu, nie rozstrzyga wielu kwestii związanych z zasadami zagospodarowania, których zakres stał się obowiązujący dla planów sporządzonych w trybie ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503), np. w zakresie usytuowania linii zabudowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy stwierdzić, że skarga została wniesiona z zachowaniem terminu i spełnia wymagania formalne określone w art. 52 § 4 i art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 VIII 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (w wersji Dz.U. z 2016 r., poz. 718) w zw. z art. 17 ust. 2 ustawy z 7 IV 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).

Nadto kwestionowany skargą MPZP w zakresie obejmującym nieruchomości oznaczone jako działki nr 12/9 i nr 12/10 (KW nr JG1Z/00034528/5 i nr JG1Z/00034527/8) narusza interes prawny skarżących. Reguluje on bowiem dopuszczalny sposób zabudowy i zagospodarowania nieruchomości stanowiącej własność skarżących. Jakkolwiek przedmiotowe nieruchomości zostały nabyte przez skarżących dopiero w 2019 r., jednak nie stanowi to podstawy do odmówienia skarżącym legitymacji procesowej w sprawie. Kwestia istnienia legitymacji skargowej do kwestionowania uchwały w sprawie planu miejscowego po stronie podmiotu, który objętą planem miejscowym nieruchomości nabył dopiero po uchwaleniu planu, była w orzecznictwie rozstrzygana niejednolicie. Dominuje jednak pogląd uznający istnienie po stronie nabywcy interesu prawnego do złożenia skargi na zasadzie sukcesji (zob. np. wyrok NSA z 20 XII 2017 r., II OSK 718/16 – CBOSA, oraz powołane tam orzecznictwo). Skarżący podnieśli przy tym w skardze, że MPZP w istocie wyklucza możliwość mieszkaniowej zabudowy nieruchomości, mimo że literalnie jest ona dopuszczalna. W rezultacie stwierdzić trzeba, że MPZP w zakresie obejmującym wskazane wyżej nieruchomości narusza interes prawny skarżących w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875, ze zm.) - dalej „usg”, co przesądza o istnieniu legitymacji procesowej do zaskarżenia MPZP w części.

Skarga zasługuje na częściowe uwzględnienie.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 III 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r., poz. 503) – dalej „upzp”, nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z 20 X 2011 r., II OSK 1593/11 – publ. CBOSA). Natomiast naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok NSA z 11 IX 2008 r., II OSK 215/08 – publ. CBOSA).

Zakwestionowany rozpatrywaną skargą MPZP narusza zasady sporządzenia planu miejscowego, albowiem w swych ustaleniach pomija istotne okoliczności mające wpływ na możliwość zabudowy i zagospodarowania nieruchomości należących do skarżących.

Nie ulega wątpliwości, że nieruchomości skarżących znajdują się w strefie ochronnej cmentarza określonej regulacją prawną wynikającą z § 3 ust. 1 RTC. Jak wynika z powołanego przepisu, 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 świetle powyższego, w przestrzeni do 150 m od granic cmentarza nie mogą znajdować się żadne obiekty budowlane wymienione w § 3 ust. 1 RTC, w tym także zabudowania mieszkalne. Wprawdzie w określonych przypadkach szerokość strefy ochronnej może być zmniejszona do 50 m, jednak nie ma to znaczenia w przypadku skarżących, bowiem ich nieruchomości znajdują się w obszarze do 50 m od granic cmentarza.

Celem ustanowienia strefy ochronnej jest zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego osób mieszkających w pobliżu cmentarza. Jak to wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie, strefa ta dotyczy zarówno odległości cmentarza od zabudowy mieszkaniowej jak i odległości zabudowy mieszkaniowej od cmentarza (zob. wyrok NSA z dnia 24 V 2017 r., II OSK 2424/15 i powołane tam orzecznictwo – publ. CBOSA).

W świetle powyższego w planach miejscowych obligatoryjnie należy uwzględnić tego rodzaju okoliczność, bowiem ma ona istotny wpływ na możliwość zabudowy i zagospodarowania terenów znajdujących się w sąsiedztwie istniejącego cmentarza.

Jakkolwiek Sąd ma świadomość, że kwestionowany skargą MPZP uchwalony został pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z 7 VII 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. nr 15, poz. 139) – dalej „uzp”, jednak nie można zgodzić się ze stanowiskiem rady miejskiej, jakoby w świetle uzp nie było obowiązku uwzględniania w planach miejscowych tego rodzaju zakazów i ograniczeń zabudowy. Taki obowiązek można było wyprowadzić z co najmniej kilku przepisów obowiązujących w czasie uchwalenia MPZP.

Według art. 10 ust. 1 pkt 4, 6 i 8 uzp, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się, w zależności od potrzeb:

- 4) granice i zasady zagospodarowania terenów lub obiektów „podlegających ochronie”,
- 6) lokalne warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym również „linie zabudowy” i gabaryty obiektów, a także maksymalne lub minimalne wskaźniki intensywności zabudowy,
- 8) szczególne warunki zagospodarowania terenów, w tym „zakaz zabudowy”, wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego, kulturowego, zasobów wodnych i „zdrowia ludzi”, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Już tylko z powyższego wynika, że w planie miejscowym uchwalonym w okresie obowiązywania uzp należało uwzględnić zasady zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, a już w szczególności ewentualne zakazy zabudowy wynikające m.in. z potrzeb ochrony zdrowia ludzi. Należy przy tym zwrócić uwagę na normę ogólną z art. 9 ust. 1 uzp, stanowiącą, że w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się postanowienia „przepisów szczególnych” odnoszące się do obszaru objętego planem i przedmiotu jego ustaleń. W planie miejscowym określa się bowiem w sposób kompleksowy zasady i warunki zabudowy oraz zagospodarowania terenów, a więc także przy uwzględnieniu ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych.

Również w orzecznictwie nie budzi wątpliwości konieczność uwzględniania w uchwale dotyczącej planu miejscowego strefy sanitarnej cmentarza (zob. np. wyroki NSA: z dnia 27 X 2011 r., II OSK 1623/11; z dnia 19 XI 2014 r., II OSK 1486/14 – publ. CBOSA). Jakkolwiek w motywach powołanych wyroków odwołano się do regulacji obecnie obowiązującej upzp, to jednak zasadnicze normy dotyczące elementów treściowych planu miejscowego nawiązują do wcześniejszych rozwiązań przyjętych na gruncie uzp. W przywołanych orzeczeniach zwrócono uwagę m.in. na normę z art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp, która stanowi przecież odpowiednik wcześniej obowiązującego art. 10 ust. 1 pkt 8 uzp. Stąd też stwierdzić można, że strefa sanitarna cmentarza powinna zostać uwzględniona w ustaleniach planu miejscowego niezależnie od tego, czy został on uchwalony pod rządami upzp, czy też pod rządami poprzednio obowiązującej uzp.

Tymczasem zarówno część tekstowa jak i graficzna MPZP nie zawiera jakichkolwiek ustaleń wskazujących, że nieruchomości skarżących, przeznaczone wg MPZP na cele zabudowy, objęte są wymaganiami strefy sanitarnej cmentarza. Ustalenia MPZP w tym zakresie są więc niepełne i w tym sensie wadliwe, przyczyniając się pośrednio do podjęcia przez skarżących decyzji o nabyciu przedmiotowych nieruchomości jako działek pod zabudowę mieszkaniową.

Nie można się przy tym zgodzić z argumentacją rady miejskiej, jakoby ograniczenia dotyczące strefy sanitarnej cmentarza były w okolicznościach sprawy wyłączone na zasadzie § 7 RTC. Z przepisu tego wynika, że przepisów niniejszego rozporządzenia nie stosuje się do cmentarzy już istniejących, jeżeli ich zastosowanie uniemożliwiłoby korzystanie z cmentarza, a właściwy powiatowy (miejski, dzielnicowy) inspektor sanitarny nie sprzeciwia się dalszemu korzystaniu z tego cmentarza. Celem powołanego przepisu jest bowiem wyłącznie umożliwienie dalszego korzystania z cmentarzy już istniejących (w chwili wejścia w życie RCT), nie zaś umożliwienie zabudowy terenów wokół istniejących cmentarzy.

W konsekwencji należało uznać skargę za zasadną w części powołującej się na ograniczenia wynikające z występowania nieruchomości w strefie sanitarnej cmentarza, które nie zostały uwzględnione w MPZP. Jakkolwiek w skardze nietrafnie zakwalifikowano przedmiotowe naruszenie prawa jako naruszenie zasady proporcjonalności, jednak nie miało to wpływu na ocenę zasadności skargi. Ograniczenie możliwości zabudowy nieruchomości skarżących nie wynika w tym przypadku z ustaleń MPZP ale z wymagań określonych przepisami odrębnymi (w tym przypadku z przepisów RTC). Wadliwość MPZP sprowadzała się zaś do naruszenia art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 1 pkt 4, 6 i 8 uzp w zw. z § 3 ust. 1 RTC, poprzez nieuwzględnienie w ustaleniach MPZP wskazanych przepisów i związanych z tym ograniczeń w zabudowie.

Mając powyższe na względzie Sąd orzekł na zasadzie art. 147 § 1 ustawy z 30 VIII 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329) – dalej "ppsa". Z uwagi na rodzaj i charakter naruszenia prawa oraz granice interesu prawnego skarżących, tylko taki zakres interwencji był możliwy a zarazem niezbędny do usunięcia skutków opisanego naruszenia i do zapewnienia skuteczności kontroli sądownoadministracyjnej. Należało bowiem z treści MPZP wyeliminować wszystkie te ustalenia, które na terenie nieruchomości skarżących umożliwiały realizację obiektów wymienionych w § 3 ust. 1 RTC, a więc obiektów niedopuszczalnych do realizacji w strefie sanitarnej cmentarza.

Jednocześnie Sąd oddalił skargę w pozostałym zakresie na zasadzie art. 151 ppsa. Należy bowiem wyjaśnić, że na terenie nieruchomości skarżących możliwa jest realizacja zabudowy w pozostałym zakresie (a więc realizacja obiektów usługowych i produkcyjnych niewymienionych w § 3 ust. 1 RTC). Nie było zatem podstaw do stwierdzenia nieważności pozostałych ustaleń MPZP dotyczących zabudowy i zagospodarowania nieruchomości skarżących.