



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 czerwca 2025 r.

Poz. 3006

WYROK NR II SA/WR 788/24
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 lutego 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Asesor WSA Dominik Dymitruk (spr.)

specjalista Izabela Szczerbińska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 lutego 2025 r.
sprawy ze skargi Wołów Retail Invest sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie
na uchwałę Rady Miejskiej w Wołowie
z dnia 24 października 2013 r. nr LIII/328/2013
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - Miasto Wołów

I. stwierdza nieważność § 7 ust. 13 pkt 2 zaskarżonej uchwały w zakresie odnoszącym się do działki nr 21, AM-24;

II. zasądza od Gminy Wołów na rzecz strony skarżącej kwotę 814 (słownie: osiemset czternaście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wołów Retail Invest Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: skarżąca) złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Wołowie nr LIII/328/2013 z dnia 24 października 2013 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego - Miasto Wołów (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2013 r. poz. 5833, dalej: m.p.z.p.), zaskarżając ją w części dotyczącej działki nr 21, AM-24, położonej w Wołowie przy ul. Rawickiej i wnosząc o stwierdzenie nieważności § 7 ust. 13 pkt 2 m.p.z.p. o treści: wyklucza się lokalizację w obszarze strefy nowej zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi.

W skardze zarzucono podjęcie m.p.z.p. z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm., dalej: u.p.z.p.) w związku z § 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. nr 52, poz. 315, dalej: „r.w.s.c.”), polegające na wprowadzeniu ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie strefy sanitarnej cmentarza w sposób ponadnormatywny.

W jej uzasadnieniu skarżąca wskazała w pierwszej kolejności, że posiada interes prawny we wniesieniu skargi, ponieważ nieruchomości stanowiąca jej własność, oznaczona jako działka nr 21, AM-24, położona w Wołowie przy ul. Rawickiej, zlokalizowana jest na terenie objętym m.p.z.p. (teren o symbolu AG/14), którego ustalenia naruszają interes prawny (poprzez wprowadzone regulacje dotyczące strefy sanitarnej cmentarza), a tym samym posiada legitymację do wniesienia niniejszej skargi. Jak dalej wywiodła, uchwalenie m.p.z.p. wywołało negatywne następstwa w jej sferze prawnej, jako że wprowadzenie ponadnormatywnych ustaleń dla strefy sanitarnej cmentarza, które w rzeczywistości uniemożliwiają lokalizację jakiegokolwiek zabudowy, w której ludzie mieliby przebywać ponad 4 godziny (w szczególności dotyczy to pracowników), naruszają prawa nabyte skarżącej.

Rozwijają natomiast podniesiony w skardze zarzut, wskazała, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dochodzi do określenia terenów przeznaczonych pod cmentarze oraz wyznaczenia ewentualnych stref ochrony sanitarnej wokół cmentarzy. Jednak tereny pod cmentarze winny spełniać warunki sanitarne określone w przepisach r.w.s.c., a prawodawca lokalny nie powinien dokonywać ich modyfikacji czy interpretacji. W przedmiotowej sprawie jednak tak się stało: w § 7 ust. 13 pkt 2 m.p.z.p. wskazano, że wyklucza się lokalizację w obszarze strefy nowej zabudowa przeznaczonej na stały pobyt ludzi, pomimo, że przepis § 3 ust. 1 r.w.s.c. ogranicza możliwości zabudowy strefy sanitarnej cmentarza jedynie do 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.

Skarżąca zwróciła uwagę, że norma z § 3 ust. 1 r.w.s.c. jest skutkiem wykluczenia szkodliwego oddziaływania cmentarza na wyliczone w tym przepisie rodzaje zabudowy i obiektów, o czym z kolei mowa jest w § 1 ust. 1 tego rozporządzenia. Szkodliwe oddziaływanie, którego konsekwencją jest ustalenie strefy sanitarnej, działa w dwóch kierunkach - zarówno w sytuacji sytuowania nowego cmentarza - na zabudowę mieszkaniową zastaną, jak i lokalizacji nowej zabudowy - w sąsiedztwie istniejącego cmentarza. Inny sposób rozumienia § 3 ust. 1 r.w.s.c. byłby sprzeczny z normą kompetencyjną zawartą w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy o cmentarzach, która jednak wprost nakazuje przepisom rozporządzenia określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarzy od terenów wymienionych w r.w.s.c.

Definicja pomieszczenia przeznaczonego na stały pobyt ludzi - jak dalej wskazywała - znajduje się w § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.). Wynika z niej, że są to pomieszczenia w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa dłużej niż 4 godziny. W obiektach związanych z aktywnością gospodarczą przebywanie osób odpowiedzialnych za ich obsługę (pracowników) z reguły trwa dłużej niż 4 godziny. Wprawdzie w m.p.z.p. mowa jest o zabudowie przeznaczonej na stały pobyt ludzi, jednak, w ocenie skarżącej, powyższe można odnosić właśnie do przywołanej definicji.

Z uwagi więc na fakt, że działka skarżącej usytuowana jest w terenie oznaczonym symbolem AG, o przeznaczeniu podstawowym aktywność gospodarcza, kwestionowany fragment m.p.z.p. wyprowadza ograniczenie zabudowy na tym terenie. Inwestor nie może bowiem w strefie sanitarnej cmentarza przewidzieć żadnej zabudowy, w której mieliby przebywać pracownicy.

W odpowiedzi na skargę Gmina Wołów - profesjonalnie zastępowana - wniosła o jej odrzucenie jako niedopuszczalnej, a na wypadek nieuwzględnienia tego żądania - oddalenie skargi oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W pierwszej kolejności wskazała, że zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. To, czy sprawa ma charakter szczególnie skomplikowany czy nie, należy każdorazowo do oceny organu prowadzącego postępowanie administracyjne w konkretnej sprawie, biorąc pod uwagę specyficzne okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Szczególne skomplikowanie sprawy może wynikać m.in. z zawłości w ustaleniu stanu faktycznego lub stanu prawnego, konieczności dokonywania licznych czynności postępowania dowodowego, gromadzenia rozproszonych danych będących w posiadaniu różnych organów administracyjnych. Ponadto, ocena, czy postępowanie trwa dłużej niż to konieczne, dokonywana musi być przy tym na podstawie zarówno analizy charakteru podejmowanych czynności, jak i stanu faktycznego sprawy.

W ocenie organu, wezwanie do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę uchwały Rady Miejskiej w sprawie uchwalenia m.p.z.p. jest materią szczególnie skomplikowaną ze względu na charakter aktu, jego złożoność a także ocenę poszczególnych jego elementów w powiązaniu z szeregiem ustawowych wymogów oraz stanów faktycznych i prawnych. Z tych przyczyn rozpoznanie wezwania o usunięcie naruszenia prawa nie mogło nastąpić w terminie jednego miesiąca. W tym stanie rzeczy, organ dopełnił swojego obowiązku wynikającego z art. 36 k.p.a. i zawiadomił stronę o przedłużeniu terminu do załatwienia sprawy, podając przyczyny oraz wskazując nowy termin jej załatwienia.

Niezależnie od powyższego – jak dalej wywiódł organ – zgodnie z art. 52 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm., dalej: p.p.s.a.) skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie.

W ocenie organu, skarżąca ponad wszelką wątpliwość chciała dokonać czynności niezbędnej do wniesienia skargi jaką jest wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, jedynie w celu wykazania spełnienia ustawowych przesłanek warunkujących możliwość jej wniesienia, nie natomiast w celu faktycznego załatwienia sprawy. Nie wykazała przy tym żadnego zainteresowania rozstrzygnięciem sprawy przez organ.

Na podstawie powyższego organ wskazał, że powinnością strony jest oczekiwać na załatwienie sprawy (w granicach terminów wskazanych w ustawie) lub w razie bezczynności organu lub pojawienia się przesłanki przewlekłości postępowania, ponaglić organ do sprawnego załatwienia sprawy. Dopiero spełnienie jednej z powyższych przesłanek uprawnia stronę do wniesienia skargi, po wyczerpaniu wszelkich możliwych i dostępnych instrumentów prawnych.

Tym samym, wskazane powyżej argumenty świadczą zdaniem organu o braku wyczerpania na obecnym etapie przez skarżącą środków zaskarżenia legitymujących stronę do złożenia skargi, w tym wypadku ponaglenia, a także o przedwczesnym jej wniesieniu do Sądu, co z kolei stanowi przesłankę do odrzucenia skargi zgodnie z art. 58 p.p.s.a.

Odnosząc się natomiast do zarzutu sformułowanego w skardze, organ wyjaśnił, że w § 1 umowy sprzedaży nieruchomości skarżącej, położonej na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem AG/14, sporządzonej w formie aktu notarialnego z dnia 5 grudnia 2023 r. (Repertorium A numer 7942/2023), widnieje oświadczenie sprzedającej o następującej treści: „część działki znajduje się w strefie sanitarnej od cmentarza, w której obowiązuje całkowity zakaz zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi”. Wiedzę w tym zakresie skarżąca uzyskała już na etapie przystąpienia do przetargu na uzyskanie ww. nieruchomości, bowiem opisane zastrzeżenie zostało zawarte również w protokole z II ustnego przetargu. Ponadto, strony w trakcie transakcji zawarcia umowy przedłożyły lub okazały do niej m.in. wypis nr 119/2021 wydany w dniu 23 września 2021 r. z którego wynika, że działka nr 21, AM-24 znajduje się w strefie ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych, strefie sanitarnej od cmentarza oraz na działce znajduje się stanowisko archeologiczne. Z powyższego jednoznacznie wynika, że skarżący już z dniem podjęcia działań zmierzających do nabycia wskazanej nieruchomości posiadał wiedzę o ustalonej w obrębie nabywanej działki strefie sanitarnej, znacząco wpływającej na wykonywanie prawa własności. W tym stanie rzeczy nie sposób uznać, że zaskarżona uchwała naruszyła interesy skarżącej. W drodze nabywania nieruchomości zaskarżona uchwała obowiązywała a skarżąca potwierdziła, że ma pełną wiedzę o jej treści odnoszącej się do wskazanej działki. Uznać należy, że z pełną świadomością nabyła nieruchomość z ograniczonym prawem zagospodarowania.

W dalszej kolejności organ wskazał, że możliwość ograniczania lub zakazu zabudowy wskazane przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. został ustanowiony w ważnym publicznym celu. Zagrożenie sanitarne związane z lokalizacją cmentarza w określonym miejscu jest takie samo niezależnie od tego czy chodzi o sytuowanie cmentarza względem budynków mieszkalnych, usługowych czy rekreacyjnych, pod

warunkiem, że przebywający w nich ludzie korzystają z nich w sposób stały. Dlatego też, organ ustalił czas maksymalny w jakim na terenach objętych strefą sanitarną od cmentarza mogą przebywać ludzie.

Ponadto, skarżąca nie została pozbawiona w sposób całkowity możliwości rozporządzania swoją własnością. Na terenie należącym do skarżącej istnieje przecież możliwość przebywania osób związanych z jego działalnością, z tym tylko ograniczeniem, że przebywać w strefie sanitarnej cmentarza mogą oni poniżej 4 godzin. Rodzi to szereg możliwości przy prowadzeniu działalności gospodarczej dla skarżącego. Jest to wszakże przejawem wcześniej wskazanej realizacji przez organ obowiązku wyważenia interesów, z uwzględnieniem praw wynikających z własności. Organ bowiem dołożył wszelkich starań, aby na wskazanym obszarze niedogodności związane ze strefą sanitarną, przy uwzględnieniu szkodliwego wpływu na organizm człowieka, były jak najmniejsze zarówno dla skarżącego, jak i dla wszystkich zainteresowanych koncentrujących interesy życiowe na wspomnianym obszarze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do art. 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) oraz art. 3 § 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem zarówno materialnym, jak i procesowym, nie jest przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.). Po myśli natomiast art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie, ze względu na przedmiot zaskarżenia, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Z przepisu tego wynika, że nieważność uchwały rady gminy 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.

W pierwszej kolejności, badając dopuszczalność skargi w kontekście stanowiska organu, należało uwzględnić, że skarga została wniesiona z zachowaniem warunku formalnego uprzedniego wezwania właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa. Zaskarżony uchwała w sprawie m.p.z.p. została podjęta w dniu 24 października 2013 r., a zatem stosownie do art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935), w sprawie zastosowanie znajdzie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm., dalej: u.s.g.) w brzmieniu sprzed dnia 1 czerwca 2017 r., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organy gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z regulacją tą koresponduje art. 52 § 4 p.p.s.a. (w brzmieniu obowiązującym przed 1 czerwca 2017 r.), wedle którego w przypadku aktów innych niż określone w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a p.p.s.a., jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, należy również przed wniesieniem skargi do sądu wezwać na piśmie właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa. Ponadto zakres kontroli został przez ustawodawcę ograniczony treścią art. 52 § 1 p.p.s.a., który stanowi, że skargę można wnieść dopiero po wyczerpaniu środków zaskarżenia. Z kolei, stosownie do art. 53 § 2 p.p.s.a. (w brzmieniu obowiązującym przed 1 czerwca 2017 r.), w przypadku, o którym mowa m.in. w art. 52 § 4 p.p.s.a., skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa.

Odnosząc się do kwestii zachowania terminu do złożenia skargi do sądu administracyjnego wskazać należy, że zgodnie z poglądem prawnym wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 2/07 (ONSAiWSA 2007, nr 3, poz. 60), przepis art. 53 § 2 p.p.s.a.

wprowadza dwa terminy do wniesienia skargi. Pierwszy termin dotyczy sytuacji, gdy właściwy organ udzielił odpowiedzi na wezwanie do usunięcia prawa i wynosi 30 dni, a liczony jest od dnia doręczenia stronie odpowiedzi organu na wezwanie. Z kolei drugi termin dotyczy sytuacji, gdy organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie do usunięcia prawa i wynosi 60 dni, zaś liczony jest od dnia wniesienia przez stronę wezwania do organu. Zatem po wniesieniu wezwania do usunięcia naruszenia prawa rozpoczyna bieg drugi z ww. terminów - sześćdziesięciodniowy. Jeśli natomiast przed jego upływem organ doręczy stronie odpowiedź na wezwanie, termin ten staje się bezprzedmiotowy, a rozpoczyna bieg termin trzydziestodniowy, liczony od dnia doręczenia odpowiedzi na wezwanie.

Naczelny Sąd Administracyjny w powołanej uchwale analizował także sytuację, gdy skarżący po wezwaniu organu gminy do usunięcia naruszenia, nie wyczekał na odpowiedź organu na wezwanie i wnosi skargę. W tym zakresie doszedł do wniosku, że jakkolwiek warunkiem wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. jest bezskuteczność wezwania organu gminy do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, to jednak skarga wniesiona przed udzieleniem przez organ odpowiedzi na wezwanie, w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania, jest skargą wniesioną po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, jeżeli organ nie uwzględnił wezwania.

W przedmiotowej sprawie, co wynika wprost ze stanowiska przedstawionego przez organ (zob. pismo procesowe z dnia 16 grudnia 2024 r.), nie udzielił on skarżącej odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa i przekazał skargę do sądu wraz z odpowiedzią. Biorąc zatem pod uwagę, że organ nie podzielił zarzutów skarżącej, jej skargę należało uznać za wniesioną po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, a nadto z zachowaniem wymaganego prawem terminu, wobec jej wniesienia do organu w dniu 2 września 2024 r. Wbrew więc argumentacji organu, nie zaistniały jakiegokolwiek podstawy do jej odrzucenia.

W dalszej kolejności, przystępując do oceny istnienia po stronie skarżącej interesu prawnego w zaskarżeniu powyższej uchwały, należało uwzględnić, że podstawę prawną wniesienia skargi stanowił art. 101 ust. 1 u.s.g., który powiązał legitymację skargową z naruszeniem interesu prawnego istniejącym w dniu wejścia w życie zaskarżonej uchwały. Interes ten powinien być konkretny i realny, stąd też nie kreuje go jedynie stan zagrożenia naruszeniem interesu prawnego podmiotu.

W sprawie niniejszej skarżąca wywodzi interes prawny do zaskarżenia ww. uchwały z prawa własności do nieruchomości obejmującej działkę ewidencyjną nr 21, AM-24, położonej w Wołowie przy ul. Rawickiej, w jednostce przestrzennej AG/14.

W przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podmiotami legitymowanymi do jego zaskarżenia są, co do zasady, właściciele nieruchomości położonych na terenie objętym planem. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Koresponduje to z art. 140 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Skarżący uprawniony do zaskarżenia uchwały w przedmiocie planu miejscowego może w konsekwencji skutecznie podważać tylko te ustalenia planu, które naruszają jego prawo własności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 października 2019 r., sygn. akt II OSK 1905/19 - wszystkie powołane w uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Jednocześnie w orzecznictwie przyjmuje się, że w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. sąd orzeka w granicach interesu prawnego skarżącego, co oznacza, że w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia zasad bądź trybu sporządzania planu miejscowego (por. art. 28 ust. 1 u.p.z.p.), sąd może stwierdzić nieważność uchwały w części wyznaczonej interesem prawnym skarżącego. Jeżeli więc skarżący wywodzi swój interes z prawa własności nieruchomości, to stwierdzenie nieważności aktu powinno zasadniczo nastąpić tylko w odniesieniu do części planu miejscowego dotyczącej tej nieruchomości, a w szerszym zakresie tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla zachowania spójności ustaleń planistycznych (zob. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 25 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 978/08; 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2992/14; 25 października 2019 r., sygn. akt II OSK 1905/19; 18 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 334/20).

W sprawie tak rozumiany interes prawny skarżącej do wniesienia skargi na uchwałę podjętą w sprawie m.p.z.p. nie budzi wątpliwości, albowiem jest ona właścicielem nieruchomości objętej ustaleniami zaskarżonego m.p.z.p., przy czym określona w zaskarżonej części regulacja niewątpliwie negatywnie oddziałuje na sferę interesów właścicielskich skarżącej, wprowadzając ograniczenie w sposobie

zagospodarowania terenów. Tym samym, w myśl art. 101 ust. 1 u.s.g., skarżącej przysługuje legitymacja skargowa.

Przechodząc już do merytorycznej oceny skargi Sąd wskazuje, że biorąc pod uwagę, iż ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.), wykazanie naruszenia interesu prawnego nie oznacza więc, że uchwała narusza prawo. Do uwzględnienia skargi koniecznym jest bowiem wykazanie, że uchwała wydana została z istotnym naruszeniem prawa, jak stanowi art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g., przy czym oceny zaistnienia tej przesłanki dokonuje się przez pryzmat art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. tylko istotne naruszenie zasad sporządzania oraz istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przepis art. 28 u.p.z.p., jako *lex specialis*, stanowi niewątpliwie modyfikację ogólnej reguły wyrażonej w art. 91 ust. 1 w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którą uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, jeżeli naruszenie prawa jest istotne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 1981/16). Za istotne naruszenie prawa w tym zakresie, skutkujące nieważnością aktu planistycznego w całości lub w części, należy rozumieć jedynie takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania aktu planistycznego. Pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego (tzw. procedury planistycznej), którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności planu miejscowego 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 na jego uchwaleniu skończywszy. Z kolei pojęcie zasad sporządzania planu miejscowego, których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności planu miejscowego z przepisami prawa, należy wiązać 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08 i 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08). Dla normatywnego wyznaczenia tych elementów znaczenie mają w szczególności przepisy art. 15 u.p.z.p., stanowiącego o obligatoryjnych i fakultatywnych postanowieniach planu miejscowego oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w części stanowiącej o nienaruszeniu przez plan postanowień studium.

Sąd w niniejszym składzie podziela stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądowym, zgodnie z którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, obejmujący teren planowanego cmentarza, winien z mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z art. 3 i art. 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000 r. nr 23, poz. 295 z późn. zm.) obowiązkowo określać strefę sanitarną cmentarza przewidzianą w § 3 cytowanego r.w.s.c. (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1623/11; tak też w wyroku z dnia 19 listopada 2014., sygn. akt II OSK 1486/14; podobnie wyrok z dnia 4 lipca 2018 r., II OSK 1950/16). Pogląd ten wydaje się już być ugruntowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, co potwierdza także wyrok tego Sądu z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 3102/18, w którym z aprobatą skonstatowano, że: „W orzecznictwie sądowym zaprezentowano stanowisko, zgodnie z którym organy gminy lokalizujące na danym obszarze cmentarz winny w planach miejscowych tak projektować tereny, aby zabezpieczyć spełnienie wymogów dotyczących lokalizacji cmentarzy wynikających z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia. Wprowadzenie stref ochronnych dla terenu zakwalifikowanego w planie pod cmentarz jest uzasadnione i mieści się w treści art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1486/14). Zgodnie z ww. przepisem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, a takie zakazy wynikają między innymi z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1623/11).”

Również w doktrynie podkreśla się, że przy sporządzeniu m.p.z.p. dla nieruchomości obejmujących teren cmentarza koniecznym jest ujęcie w granicach opracowania planu stref ochrony sanitarnej, w której ustanawia się ograniczenia korespondujące z wymogami dotyczącymi lokalizacji cmentarza, w oparciu o wyżej wskazane rozporządzenia (zob. P. Sularz, *Władztwo planistyczne gminy w kontekście lokowania cmentarzy komunalnych* (w:) P. Sularz, *Cmentarze w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2022, dostępne w LEX/el.).

W kontekście powołanego § 3 ust. 1 r.w.s.c. należy także mieć na względzie, że nie ma on wyłącznie zastosowania do nowo tworzonych cmentarzy, lecz ma zastosowanie także do nowo powstających budynków w pobliżu istniejących cmentarzy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2020 r.,

sygn. II OSK 1827/19). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, że przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych i r.w.s.c. mają przede wszystkim na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości od projektowanych cmentarzy niezależnie od tego, czy w pierwszej kolejności powstanie cmentarz, czy też zabudowa na pobliskich terenach (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2011 r., sygn. II OSK 1623/11). Zakres regulacji § 3 r.w.s.c. ma zastosowanie nie tylko do cmentarzy nowo budowanych, ale również do istniejących, a także do lokalizowanej w ich sąsiedztwie zabudowy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2014 r., sygn. II OSK 3047/12). Nielogiczne byłoby bowiem przyjęcie, że przepisy ww. rozporządzenia mają zastosowanie tylko i wyłącznie do cmentarzy nowo zakładanych, a nie do nowo projektowanej zabudowy mieszkaniowej, skoro odległość 150 m lub 50 m mierzona od istniejącego cmentarza do projektowanego budynku, czy też od istniejącego budynku mieszkalnego do nowo realizowanego cmentarza jest tą samą odległością. Skoro nie ulega wątpliwości, że celem wydania powołanego wyżej rozporządzenia było zachowanie bezpieczeństwa sanitarnego dla zabudowy mieszkaniowej, w tym poprzez m.in. określenie „szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych”, to nie można przepisów tego aktu wykonawczego interpretować w sposób odmienny, gdyż niweczyłoby to całkowicie cel ustanowienia rozporządzenia określony w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. W takiej sytuacji konieczne jest zastosowanie wykładni celowościowej powołanych przepisów, co prowadzić musi do wniosku, że przepisy rozporządzenia określają zarówno w jakiej odległości od innych terenów, w tym terenów o zabudowie mieszkaniowej, mogą być lokalizowane nowe cmentarze, jak i w jakiej odległości od istniejących cmentarzy może być lokalizowana inwestycja m.in. o charakterze gastronomicznym (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. II OSK 1827/19; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 września 2022 r., sygn. II SA/Gd 151/22).

Biorąc to pod uwagę, a także mając na względzie wyrażony w art. 15 ust. 1 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżone uchwały) obowiązek organu gminy uwzględnienia przy uchwalaniu m.p.z.p. ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych, a zatem także regulujących dopuszczalne odległości zabudowy od granic cmentarza, zaskarżony § 7 ust. 13 pkt 2 m.p.z.p. określający zakaz zabudowy ponad zakres normatywny wynikający z § 3 ust. 1 r.w.s.c. w sposób istotny narusza przepisy art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z § 3 ust. 1 r.w.s.c., jak i ustawową zasadę tworzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Nie budzi wątpliwości Sądu, że rzeczony § 7 ust. 13 pkt 2 m.p.z.p., wprowadzając zakaz realizacji nowej zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi, pozostaje w sprzeczności z § 3 ust. 1 r.w.s.c., którego wykładnia prowadzi do ograniczenia możliwości usytuowania w sąsiedztwie cmentarza 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. Tak więc cmentarz winien być bowiem zlokalizowany tak, aby w odległości co najmniej 50 m od jego granic nie było żadnych obiektów wskazanych w tym przepisie (i odwrotnie), nie zaś tylko obiektów przeznaczonych na stały pobyt ludzi, na co wskazuje zaskarżona uchwała. Prawodawca określił w sposób przedmiotowy rodzaj zabudowy, jaka nie może być lokalizowana w sąsiedztwie cmentarza. Wykroczenie ponad wskazany zakres stanowi zatem naruszenie władztwa planistycznego gminy przez nieuzasadnione rozszerzenie normowanego przepisami odrębnymi zakazu zabudowy. Warto podkreślić, że tożsamy pogląd wyraził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 grudnia 2016 r. (sygn. akt IV SA/Wa 2322/16).

Końcowo, odnosząc się do argumentacji organu, Sąd wskazuje, że świadomość skarżącej o postanowieniach m.p.z.p. w chwili nabywania terenu przedmiotowej działki nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ w żadnym wypadku nie uzasadniało sporządzenia planu, który narusza prawo własności w sposób nieuzasadniony i dochodzi tym samym do naruszenia granic władztwa planistycznego. Zarówno bowiem brak aktywności w procedurze planistycznej, jak również nabycie własności nieruchomości pod rządami konkretnego m.p.z.p., nie pozbawia właściciela terenu prawa do kwestionowania postanowień planu poprzez wniesienie skargi (por. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2025 r., sygn. akt II OSK 2201/24). Jedynym kryterium uwzględnianym w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest naruszeniem interesu prawnego skarżącego konkretnymi postanowieniami planu.

Z tych względów, Sąd w pkt I wyroku, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność § 7 ust. 13 pkt 2 zaskarżonej uchwały w zakresie odnoszącym się do działki nr 21, AM-24.

O należnych skarżącej kosztach postępowania Sąd orzekł w pkt II wyroku na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a. Na zasądzone koszty złożyła się suma wpisu od skargi w wysokości 300 zł, wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika w wysokości 480 zł wynikające 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 2023 r. poz. 1935 z późn. zm.) oraz 34 zł uiszczone tytułem opłaty skarbowej od udzielonego pełnomocnictwa.