



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 marca 2025 r.

WP-I.4131.37.2025

Rada Miasta Pruszkowa

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X.148.2025 Rady Miasta Pruszkowa z 20 lutego 2025 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pruszkowa dla obszaru Al. Wojska Polskiego – Gordziałkowskiego – Komorowska – Brzozowa – Obszar III”, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZC-1 oraz terenów, a także ich części, pozostających w wyznaczonej na rysunku planu strefie ochrony sanitarnej do 150 m od granic cmentarza, w ramach obszaru objętego planem miejscowym.

Uzasadnienie

Na sesji 20 lutego 2025 r. Rada Miasta Pruszkowa podjęła uchwałę Nr X.148.2025 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pruszkowa dla obszaru Al. Wojska Polskiego – Gordziałkowskiego – Komorowska – Brzozowa – Obszar III”. Uchwałę tę podjęto, m.in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 26 lutego 2025 r. przy piśmie Prezydenta Miasta Pruszkowa z 24 lutego 2025 r., znak: WPP.6721.34.58.2025, zaś dokumentację prac planistycznych 28 lutego 2025 r. przy piśmie Prezydenta Miasta Pruszkowa z 24 lutego 2025 r., znak: WPP.6721.34.58.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miasta Pruszkowa zawiadomienie o wszczęciu

postępowania nadzorczego z 13 marca 2025 r., znak: WP-I.4131.37.2025, wraz z prośbą o przekazanie stosownych dokumentów w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismami z 15 czerwca 2016 r. Prezydent Miasta Pruszkowa wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pruszkowa dla obszaru Al. Wojska Polskiego – Gordziałkowskiego – Komorowska – Brzozowa – Obszar III*”, to w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*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, wraz z uzasadnieniem.*”.

Biorąc pod uwagę fakt, iż teren oznaczony symbolem **ZC-1**, przeznaczony został pod cmentarz, to tym samym Rada Miasta Pruszkowa zobligowana była do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu, w tym przede wszystkim ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576). Zgodnie z art. 3 ww. ustawy, **cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego**, zaś one same powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, **odpowiednim pod względem sanitarnym** (*quod vide* art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych).

Przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych dotyczą zarówno cmentarzy komunalnych, jak i wyznaniowych, z tą tylko różnicą, że w przypadku cmentarza wyznaniowego, to właściwe władze kościelne decydują o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza wyznaniowego, które może nastąpić na terenie przeznaczonym na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego (*quod vide* art. 1 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Ponadto, zgodnie z dyspozycją art. 2 ust. 2 ww. ustawy, utrzymanie cmentarzy wyznaniowych i zarządzanie nimi należy do związków wyznaniowych.

Wskazane powyżej przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zostały skorelowane z przepisami ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1966). Szczególne znaczenie w tym przypadku będą miały przepisy zawarte w Dziale II pn. *Działalność Kościoła*, Rozdział 7 pn. *Budownictwo sakralne i kościelne*. Cmentarze, w tym art. 41 ust. 4, zgodnie z którym inwestycje sakralne i kościelne podlegają ogólnie obowiązującym przepisom o planowaniu przestrzennym i prawa budowlanego, a w odniesieniu do budynków zabytkowych również przepisom o ochronie dóbr kultury. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy w art. 42 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym „*Plany zagospodarowania przestrzennego obejmują także inwestycje sakralne i kościelne oraz katolickie cmentarze*

wyznaniowe. Przeznaczenie terenu na te cele ustala się w tych planach na wniosek biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego.”, a także w art. 24 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318), zgodnie z którym „*Kościół ma prawo do budowy, rozbudowy i konserwacji obiektów sakralnych i kościelnych oraz cmentarzy - zgodnie z prawem polskim. O potrzebie budowy świątyni i o założeniu cmentarza decyduje biskup diecezjalny lub inny właściwy ordynariusz. Budowę obiektów sakralnych i kościelnych oraz założenie cmentarza inicjują właściwe władze kościelne po uzgodnieniu miejsca z kompetentnymi władzami i po uzyskaniu wymaganych decyzji administracyjnych*”.

Z uwagi na konieczność zachowania przy sytuowaniu cmentarzy odpowiednich wymogów sanitarnych upoważniono właściwego ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określenia: **szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, zakładów produkujących artykuły żywności, odległości cmentarza od źródeł ujęcia wody oraz wymagań co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze** (*quod vide* art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Wypełnieniem tej normy jest rozporządzenie 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), które w § 1 ust. 1 wskazuje, że teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, zaś w § 3 ust. 1 stanowi, że „**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**”.

Przytoczone powyżej przepisy 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. Przepisy te skorelowane zostały z przepisami regulującymi kwestie planowania przestrzennego, bowiem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7, pkt 9 i pkt 11 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów;

- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Powyższe wynika także z mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś z wymogów określonych w § 4 pkt 7, a odnoszących się do zawartości części tekstowej, jak i wymagań określonych dla części graficznej, o których mowa w § 7 pkt 6.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, konieczne jest wprowadzenie strefy sanitarnej cmentarza, która wiąże się z wprowadzaniem zakazu realizacji obiektów budowlanych (zakaz zabudowy) i ograniczeniami w zabudowie, z uwagi na projektowany cmentarz lub jego poszerzenie. Gdyby plan miejscowy nie wprowadzał strefy ochronnej przewidzianej rozporządzeniem wykonawczym, to realizacja cmentarza (jego poszerzenie) mogłaby okazać się niemożliwa, gdyż między uchwaleniem planu miejscowego a rozpoczęciem budowy, czy też powiększeniem cmentarza, właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym uniemożliwić budowę (rozbudowę) planowanego cmentarza. Z tej już chociażby przyczyny wprowadzenie stref ochronnych, w granicach obszaru objętego planem, dla terenu zakwalifikowanego w planie miejscowym pod cmentarz jest niezbędne. Nadto, za koniecznością wprowadzenia stref ochronnych przemawia wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa.

Zgodnie z wskazanymi powyżej przepisami, ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu określa się dla terenów znajdujących się w zasięgu stref 50 m i 150 m od granicy cmentarza.

Skoro w tym przypadku, granica cmentarza **ZC-1** została wyznaczona za pomocą linii rozgraniczających na rysunku planu miejscowego w skali 1:2000, stanowiącym załącznik nr 1, **to zasięgi stref 50 m i 150 m od granicy tego cmentarza, w których obowiązują związane z nimi ograniczenia, winny być wprowadzone w przedmiotowym planie miejscowym w sposób prawidłowy i wskazywać jednoznacznie obszar, dla którego znajdą zastosowanie wprowadzone w tym planie, stosowne ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie, wynikające z przytoczonych powyżej przepisów odrębnych (z zastrzeżeniem: w granicach administracyjnych gminy, co do której właściwe organy posiadają tzw. władztwo planistyczne).**

Tymczasem, z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż **mimo powiększenia terenu cmentarza ZC-1, granice stref sanitarnych 50 m i 150 m od tego cmentarza nie uległy zmianie.**

Z jednej bowiem strony, strefy sanitarne 50 m i 150 m od cmentarza ZC-1, o których mowa w § 4 pkt 16 i § 20 ust. 1 uchwały, zostały wyznaczone na rysunku planu w sposób nieprawidłowy, z uwagi na fakt, iż:

- na podstawie uchwały Nr **V.32.2015** Rady Miejskiej w Pruszkowie z 26 lutego 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pruszkowa dla obszaru Al. Wojska Polskiego - Gordzalkowskiego - Komorowska - Brzozowa (zmienionej uchwałą Nr XXVI.281.2016 Rady Miejskiej w Pruszkowie z 15 grudnia 2016 r. i uchwałą Nr LIII.517.2022 Rady Miasta Pruszkowa z 24 lutego 2022 r.), **obszar w granicach tych stref sanitarnych nie został w całości objęty przystąpieniem do tego planu;**
- na rysunku planu **nie uwzględniono odległości strefy sanitarnej 50 m i 150 m od powiększonego cmentarza w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 254 i 255 z obrębu 0020 w mieście Pruszków;**
- **fragment strefy sanitarnej 150 m wykracza poza granice obszaru objętego planem miejscowym i to w sytuacji powiększenia cmentarza.**

Z drugiej zaś strony, mimo faktu, iż teren cmentarza ZC-1 uległ powiększeniu w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 254 i 255 z obrębu 0020 w mieście Pruszków, to w treści:

- § 4 pkt 16 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w uchwale jest mowa o: (...) 16) **strefie ochrony sanitarnej cmentarza** – należy przez to rozumieć pas terenu wokół cmentarza, w którym zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu cmentarzy i chowania zmarłych obowiązują ograniczenia w zagospodarowaniu: a) w odległości do 50 m od granic cmentarza zakazuje się lokalizowania zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego lub zakładów przechowujących artykuły żywności oraz nowej zabudowy mieszkaniowej, b) w odległości od 50 m do 150 m od granic cmentarza dopuszcza się lokalizowanie zakładów wymienionych w lit. a, oraz nowej zabudowy mieszkaniowej, pod warunkiem, że wszystkie budynki korzystające z wody są podłączone do sieci wodociągowej, c) w odległości do 150 m od granic cmentarza zakazuje się lokalizowania studzien, ujęć wód podziemnych z otworów oligoceńskich wyłącznie na potrzeby ogólnodostępnych punktów czerpalnych, źródeł i strumieni, służących czerpaniu wody do picia i potrzeb gospodarskich, d) obszar planu położony w strefie ochrony sanitarnej od istniejącego cmentarza, której szerokość została ustalona w przepisach odrębnych na 500,0 m od granicy cmentarza; w strefie zakazuje się lokalizowania ujęć wody o charakterze zbiorników wodnych, służących jako źródło zaopatrzenia sieci wodociągowej w wodę do picia i potrzeb gospodarczych;”;

- § 20 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Wskazuje się na rysunku planu granice stref ochrony sanitarnej cmentarza: do 50 m i od 50 m do 150 m, dla których obowiązują ograniczenia w inwestowaniu wynikające z przepisów odrębnych z zakresu cmentarzy i chowania zmarłych zgodnie z § 4 pkt 16.”,

Rada Miasta Pruszkowa sformułowała ustalenia dotyczące stref sanitarnych wynikających z przepisów odrębnych, odnosząc je do części obszarów objętych innymi planami miejscowymi, przyjętymi uchwałami:

- **Nr XXVI/288/2004** Rady Miejskiej w Pruszkowie z 25 listopada 2004 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części m. Pruszkowa (Dz. Urz. Woj. Maz. z 13 grudnia 2004 r. Nr 305, poz. 8893);
- **Nr XLI/388/2009** Rady Miejskiej w Pruszkowie z 17 grudnia 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Staszica” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 12 marca 2010 r. Nr 53, poz. 778);
- **Nr LXXV.694.2023** Rady Miasta Pruszkowa z 27 kwietnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa położonego pomiędzy ulicą Ceramiczną, ulicą Cegielnianą, ulicą Lipową, południową granicą administracyjną miasta Pruszkowa i ulicą Komorowską – Obszar I (Dz. Urz. Woj. Maz. z 7 września 2023 r. poz. 9984);
- **Nr XC.839.2024** Rady Miasta Pruszkowa z 22 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pruszkowa dla obszaru Al. Wojska Polskiego – Gordziałkowskiego – Komorowska – Brzozowa – Obszar I (Dz. Urz. Woj. Maz. z 16 kwietnia 2024 r. poz. 4412), wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym z 25 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.56.2024 (Dz. Urz. Woj. Maz. z 26 marca 2024 r. poz. 3587);
- **Nr VII/45/2015** Rady Gminy Michałowice z 12 maja 2015 r. w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice stanowiących zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Komorów – część I” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 23 czerwca 2015 r. poz. 5659), wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym z 8 czerwca 2015 r., znak LEX-I.4131.121.2015.BŁ (Dz. Urz. Woj. Maz. z 10 czerwca 2015 r. poz. 5229).

Skoro zatem we wskazanych powyżej planach miejscowych, zasięg stref sanitarnych został określony od innych granic cmentarza aniżeli wynika to z obecnych regulacji, to oznacza, że zarówno sporządzony plan miejscowy, jak również ww. plany, nie określają w sposób prawidłowy ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie w całej strefie 50 m i 150 m od poszerzonego cmentarza (z zastrzeżeniem: w granicach administracyjnych miasta Pruszków).

Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że zgodnie z przywołaną powyżej uchwałą intencyjną, granice obszaru objętego planem miejscowym nie obejmują wszystkich działek ewidencyjnych położonych w zasięgu stref sanitarnych 50 m i 150 m od cmentarza ZC-1, a tym samym obowiązują dla nich ustalenia innych planów miejscowych, które nie uwzględniają nowych granic powiększonego cmentarza.

Kluczowym w sprawie jest zatem fakt, iż w stosunku do dotychczas obowiązującego planu miejscowego, przyjętego na mocy uchwały Nr XLIX/469/2014 Rady Miejskiej w Pruszkowie z 16 października 2014 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa - Plantowa” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 15 grudnia 2014 r. poz. 11648), dokonano zmian w zakresie usytuowania terenu cmentarza, co oznacza, iż granice stref sanitarnych 50 m i 150 m także powinny ulec zmianie.

Tym samym, wbrew wyjaśnieniom Przewodniczącego Rady Miasta Pruszkowa z 17 marca 2025 r., znak WPP.6721.34.59.2025, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 13 marca 2025 r., znak WP-I.4131.37.2025, z których wynika, iż: „(...) W planie zagospodarowania uchwalonym uchwałą nr XLIX/469/2014 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 16 października 2014 r. teren cmentarza przy ul. Cmentarnej (aktualnie 2-go Sierpnia) jest wyznaczony w granicach jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego części miasta Pruszkowa dla obszaru Al. Wojska Polskiego – Gordziałkowskiego – Komorowska – Brzozowa – Obszar III, uchwalonym uchwałą Nr X.148.2025 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 20 lutego 2025 r. W załączeniu – załącznik numer 5 – kopia uchwały nr XLIX/469/2014 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 16 października 2014 r., teren cmentarza przy ul. Cmentarnej (aktualnie 2-go Sierpnia) wraz z załącznikiem numer 1 do ww. uchwały – rysunek planu bez skali. (...)”, organ nadzoru wskazuje, że w stosunku do planu Nr XLIX/469/2014 Rady Miejskiej w Pruszkowie z 16 października 2014 r., o którym mowa w ustaleniach końcowych § 39 pkt 3 przedmiotowej uchwały, TEREN CMENTARZA ULEGŁ POWIĘKSZENIU. W związku z tą zmianą również strefy sanitarne powinny ulec odpowiednim zmianom.

Opisane powiększenie cmentarza ZC-1 w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 254 i 255 z obrębu 0020 w mieście Pruszków, odzwierciedla poniższe zestawienie rysunku przedmiotowego planu miejscowego Nr X.148.2025 Rady Miasta Pruszkowa z 20 lutego 2025 r., z rysunkiem planu Nr XLIX/469/2014 Rady Miejskiej w Pruszkowie z 16 października 2014 r., w którym dotychczasowy teren cmentarza oznaczony był symbolem 9ZC:



Tym samym, organ wykonawczy miasta Pruszków, sporządzając plan miejscowy nie dokonał zmiany strefy ochrony sanitarnej w odległości 50 m i 150 m od powiększonego cmentarza **ZC-1**, zarówno na terenach oznaczonych w przedmiotowym planie, m.in. symbolami: **U-4**, **U-5**, **MNU-1** i **MNU-9**, jak również nie dokonał zmiany zasięgu tych stref sanitarnych, ustalonych np. w uchwale Nr **LXXV.694.2023** Rady Miasta Pruszkowa z 27 kwietnia 2023 r.

Powyższe oznacza, że sporządzony plan miejscowy nie określa jednoznacznie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, o których mowa art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., w granicach strefy od 50 do 150 m odległości od poszerzonego w tym przypadku cmentarza **ZC-1**, która to strefa została objęta granicami przedmiotowego planu miejscowego.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż doszło jednocześnie do:

- ewidentnej sprzeczności ustaleń § 4 pkt 16 i § 20 ust. 1 uchwały, dotyczących stref sanitarnych 50 m i 150 m od cmentarza ZC-1, z uwagi na brak dokonania zmiany zasięgu tych stref sanitarnych na rysunku planu, w ramach terenów oznaczonych symbolami: U-4, U-5, MNU-1 i MNU-9, od powiększonego cmentarza w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 254 i 255 z obrębu 0020 w mieście Pruszków, co stanowi istotne naruszenie § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w brzmieniu, że „2. Na projekcie rysunku planu

miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.”;

- **sformułowania ustaleń wykraczających poza obszar objęty planem miejscowym**, co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej, przy czym zakres formułowanych ustaleń odnosić się winien do obszaru objętego planem określonych w uchwale przystąpieniowej, o której mowa w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;

- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *„Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.”* (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym *„Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.”* (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: *„Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”*;

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „*Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.*” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w brzmieniu: „*W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.*”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „*W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.*”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że 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. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną*

częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).”;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13,

18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku, brak powiązania tekstu planu z rysunkiem w zakresie ustaleń dotyczących stref sanitarnych od powiększonego cmentarza **ZC-1**, a także wykroczenie poza obszar przystąpienia do tego planu, w tym wykroczenie poza granice administracyjne miasta Pruszków, narusza w sposób istotny zasady

i tryb sporządzenia planu oraz narusza w tym przypadku, właściwość organów gminy Michałowice, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do jego zgodności z przepisami odrębnymi.

Tym samym, Rada Miasta Pruszkowa podejmując przedmiotową uchwałę Nr X.148.2025 z 20 lutego 2025 r. doprowadziła do sytuacji, w której w obrocie prawnym pozostają ustalenia, które są ze sobą sprzeczne, bowiem we wskazanych powyżej planach zasięg stref sanitarnych od cmentarza został określony **od innych granic cmentarza, aniżeli wynika to z obecnych regulacji**.

Organ nadzoru podkreśla, że regulacje § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści planu miejscowego, co nie zostało spełnione podjętą uchwałą, która **powinna zostać sporządzona zgodnie z przepisami odrębnymi, w tym zgodnie z ww. rozporządzeniem.**

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że sporządzając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i wyznaczając, czy też zwiększając zasięgi terenów przeznaczonych pod tereny cmentarza, organy gminy winny uwzględnić, aby w jego granicach znajdowały się nie tylko tereny przeznaczone pod ten cmentarz, **ale również tereny znajdujące się w zasięgu stref sanitarnych od tego cmentarza, ponieważ wtedy ustalenia poprzednio obowiązujących planów miejscowych, w tym zakresie, zostaną derogowane. Tymczasem, obszar objęty planem miejscowym nie obejmuje swym zasięgiem całej strefy sanitarnej 150 m od nowych granic cmentarza.**

W przypadku zarówno powiększenia, jak i zmniejszenia istniejącego cmentarza, gmina musi uwzględniać przepisy odrębne z zakresu cmentarnictwa. Skoro właściwy minister uzyskał delegację ustawową do określenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określenia szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych (*quod vide* art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych), to tym samym określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów w wyniku zrealizowania tej delegacji, należy uznać za określenie tzw. stref sanitarnych. Pasy izolujące, o jakich mowa w art. 5 ust. 3 ww. ustawy, wprowadzone zostały ze względów sanitarnych, aby wyłączyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, co wynika wprost z § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. W tym stanie prawnym przeznaczenie określonego terenu pod budowę cmentarza oraz określenie i ustanowienie w planie miejscowym pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów - tzw. stref sanitarnych cmentarza znajduje umocowanie zarówno w przepisach

ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz ustawy o p.z.p. Uchwalenie planu miejscowego obejmującego planowany cmentarz jest realizacją wymogu ustanowionego w art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a wskazanie lokalizacji planowanego cmentarza następuje zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. poprzez określenie stosownego terenu za pomocą linii rozgraniczających. Wprowadzenie zaś pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów jest ustaleniem szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Z powyższych przepisów wynika więc wprost, iż **teren planowanego cmentarza winien**, z mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w związku z art. 3 i art. 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, **obowiązkowo określać w granicach obszaru objętego planem strefy sanitarne cmentarza przewidziane w § 3 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze**. Przypomnieć także należy, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się nie tylko wymagania ładu przestrzennego, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz potrzeby interesu publicznego, ale i wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności. Teren cmentarza w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jest terenem szczególnym, ze względu na sformułowane w przepisach prawa szczególne uwarunkowania, jakie powinny spełniać tereny przeznaczone pod cmentarz, a tym samym wskazane wyżej regulacje prawne winny znaleźć odzwierciedlenie w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego planowany cmentarz. **Plan miejscowy nie może obejmować wyłącznie terenu, na którym ma być zlokalizowany cmentarz, bądź terenu tylko częściowo leżącego w strefach ochronnych od cmentarza.** Lokalizacja cmentarza nie tylko podlega określonym wymogom, ale i wymusza określony sposób wykorzystania terenów leżących w pobliżu cmentarza. Organy gminy przeznaczające w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określony obszar na cmentarz winny tak projektować teren przyszłego cmentarza, aby zabezpieczyć spełnienie wymogów dotyczących ich lokalizacji, wynikających m.in. z przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie obowiązku wyznaczania w planie miejscowym stref sanitarnych cmentarza i stosowania ww. przepisów, podzielono w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1623/11, w którym Sąd stwierdził, że: „Przepisy ustawy i rozporządzenia wykonawczego 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. Tym celom służą także przepisy regulujące planowanie przestrzenne. I tak, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. z 2003 r. Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) - dalej: "u.p.z.p."- jednoznacznie stanowi, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Nadto przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nakazuje uwzględnić w planie miejscowym sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów (pkt 11). W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego konieczne jest wprowadzenie strefy sanitarnej cmentarza, która wiąże się z wprowadzaniem zakazu realizacji obiektów budowlanych (zakaz zabudowy) i ograniczeniami w zabudowie z uwagi na projektowany cmentarz. Gdyby plan miejscowy nie wprowadzał strefy ochronnej przewidzianej rozporządzeniem wykonawczym, to realizacja cmentarza mogłaby okazać się niemożliwa, gdyż między uchwaleniem planu miejscowego a rozpoczęciem budowy cmentarza właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym uniemożliwić budowę planowanego cmentarza. Z tej już chociażby przyczyny wprowadzenie stref ochronnych dla terenu zakwalifikowanego w planie miejscowym pod cmentarz jest niezbędne. Nadto za koniecznością wprowadzenia stref ochronnych przemawia wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa. (...) Na skutek uchwalenia miejscowego planu przestrzennego dla terenu części gminy, obejmującego planowany cmentarz, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem może stać się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Taki skutek wiąże się z nakazem zachowania odpowiednich odległości zabudowy od cmentarza. Jeśli bowiem na terenie niezabudowanym w dacie uchwalania planu miejscowego - w odległościach określonych w rozporządzeniu wykonawczym - pierwszy powstanie cmentarz, to wymusi to konieczność "odsunięcia" zabudowy, o jakiej mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego (zabudowania mieszkalne, zakłady produkujące artykuły żywności, zakłady żywienia zbiorowego, zakłady przechowujące artykuły żywności, studnie) na odległość określoną w tym rozporządzeniu. W pewnych przypadkach może to oznaczać dla właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w pobliżu cmentarza nie tylko ograniczenia w zabudowie, ale i zakaz zabudowy. Bez ustalenia strefy ochronnej w planie miejscowym właściciele nieruchomości leżących w tej strefie. Skoro – jak już wyżej wskazano - właściwy minister uzyskał delegację ustawową do określenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określenia

szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych (art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach), to tym samym określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów w wyniku zrealizowania tej delegacji, należy uznać za określenie tzw. stref sanitarnych. Pasy izolujące, o jakich mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach, wprowadzone zostały ze względów sanitarnych, aby wyłączyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie (§ 1 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego). W tym stanie prawnym przeznaczenie określonego terenu pod budowę cmentarza oraz określenie i ustanowienie w planie miejscowym pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów - tzw. stref sanitarnych cmentarza znajduje umocowanie w przepisach ustawy o cmentarzach oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uchwalenie planu miejscowego obejmującego planowany cmentarz jest realizacją wymogu ustanowionego w art. 3 ustawy o cmentarzach, a wskazanie lokalizacji planowanego cmentarza następuje zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (obowiązek określenia przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania). Wprowadzenie zaś pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów - tzw. stref sanitarnych cmentarza jest ustaleniem szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. To zaś oznacza, że 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 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. 2000 r. Nr 23 poz. 295 ze zm.) obowiązkowo określać strefę sanitarną cmentarza przewidzianą w § 3 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). Brak określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego strefy sanitarnej planowanego cmentarza stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 i niedopuszczalne obejście przepisów art. 36 ust. 1 – 3 u.p.z.p. przez pozbawienie właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w pobliżu cmentarza możliwości dochodzenia słuszych roszczeń, zagwarantowanych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustanowionych w celu należytej realizacji konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. (...) Z punktu widzenia planowanego cmentarza istotna jest okoliczność w jakiej odległości od planowanego cmentarza istnieje zakaz zabudowy, czy też ograniczenie w zabudowie terenów leżących w pobliżu cmentarza. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się nie tylko wymagania ładu przestrzennego,

walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz potrzeby interesu publicznego, ale i wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności. (...) Brak w planie miejscowym regulacji w przedmiocie strefy ochronnej może doprowadzić do znacznego ograniczenia w korzystaniu z prawa własności bądź do uniemożliwienia korzystania z tego prawa przez właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości leżących w pobliżu cmentarza w tzw. strefie sanitarnej i jednocześnie do niemożności dochodzenia przez nich prawem przewidzianych roszczeń. (...) Ustawa o cmentarzach nie daje podstaw do nieuwzględniania szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie musi obejmować terenu całej gminy. Plan miejscowy może obejmować tylko część gminy, np. przeznaczoną na cmentarz, ale wówczas plan ten musi także obejmować związaną z nim strefę sanitarną.”.

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1624/11, w ramach którego Sąd stwierdził, że: „W myśl postanowień rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. Zgodnie z § 3 ust. 1 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 m do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Jak z powyższego wynika, wyznaczonym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego terenem szczególnym są tereny cmentarzy ze względu na sformułowane w przepisach prawa szczególne uwarunkowania, jakie powinny spełniać tereny przeznaczone pod cmentarz. A zatem opisane regulacje powinny znaleźć odzwierciedlenie w treści miejscowego planu zagospodarowania”.
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 487/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 października 2015 r., sygn. akt

IV SA/Wa 1356/15, w którym sąd stwierdził: „Po trzecie, w myśl art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia planu), 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; w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Opierając się na unormowaniach wynikających z przytoczonych regulacji, skarżący podkreślił, że przedmiotem zaskarżonego planu jest cmentarz komunalny i choć nie jest cmentarzem nowo zakładanym, to z ustaleń planistycznych wynika, że celem Rady było doprowadzenie do jego powiększenia. To oznaczało obowiązek stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu. I słusznie organ wskazał, że do przepisów tych należy zaliczyć ustawę z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r., Nr 118, poz. 687, ze zm.) oraz rozporządzenie 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), wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 5 ust. 3 ww ustawy. Stosownie do art. 3 ustawy o cmentarzach, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Według § 3 ust. 1 rozporządzenia z 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. Zaś art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. wymaga dla wymienianych terenów obowiązkowego określenia szczególnych warunków zagospodarowania i ograniczenia ich użytkowania, w tym zakazu zabudowy. Rację ma skarżący twierdząc, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego konieczne jest wprowadzenie strefy sanitarnej cmentarza, która wiąże się z wprowadzaniem zakazu realizacji obiektów budowlanych (zakaz zabudowy) i ograniczeniami w zabudowie z uwagi na projektowany cmentarz. Po pierwsze, gdyby plan miejscowy nie wprowadzał strefy ochronnej przewidzianej rozporządzeniem z 1959 r., to realizacja cmentarza (jego poszerzenie) mogłaby okazać się niemożliwa, gdyż między uchwaleniem planu miejscowego a rozpoczęciem budowy cmentarza właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym uniemożliwić budowę planowanego cmentarza. Po drugie za koniecznością wprowadzenia strefy ochronnej przemawia wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa. Po trzecie pasy izolujące, o jakich

mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, wprowadzone zostały ze względów sanitarnych, aby wyłączyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, co wynika wprost z § 1 ust. 1 rozporządzenia z 1959 r. Zatem określenie na rysunku planu granicy strefy ochrony sanitarnej winno pociągać za sobą konkretne ustalenia w treści planu, które dałyby podstawę do stwierdzenia zgodności planu z przytoczonymi wyżej przepisami odrębnymi i art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. O zastosowanie tych wymogów w ustaleniach kontrolowanego planu zabiegał Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w W. w Opiniach sanitarnych z [...] kwietnia 2014 r. adresowanych do Prezydenta Miasta P. I tak opiniując pozytywnie projekt planu, dokonał m. in. następujących zastrzeżeń: 1) "[...] zaleca się naniesienie na rysunku planu (załącznik nr [...]) granic stref w odległości 50 m i 150 m od cmentarza."; 2) "4. Na części graficznej planu należy nanieść strefę 150 m odległości od granicy cmentarza, wprowadzającą w tej strefie zakaz lokalizacji studni oraz ujęć wody służących jako źródło zaopatrzenia w wodę do picia i potrzeb gospodarczych. 5. Na części graficznej planu należy nanieść strefę ochrony sanitarnej cmentarza o szerokości 50 m, wprowadzającą zakaz lokalizacji studni oraz ujęć wody służących jako źródło zaopatrzenia w wodę do picia i potrzeb gospodarczych, budynków mieszkalnych, zakładów produkujących żywność, zakładów żywienia zbiorowego, bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz innych budynków przeznaczonych na stały pobyt ludzi". Powyższe nie znalazło jednak odzwierciedlenia w części graficznej planu, czyli na rysunku planu, jak zastrzegał organ opiniujący, ani w części tekstowej planu. Jednocześnie oznacza, że Rada miała pełną świadomość istnienia obowiązku wynikającego z przepisów odrębnych, niemniej go nie zrealizowała. Za taką realizację nie można bowiem uznać zapisów planu odnoszących się do usytuowanego w odległości mniejszej niż 150 m od granic planu budynku i zawartego w dniu [...] marca 2014 r. porozumienia o współpracy pomiędzy Gminą – Miasto P. a Gminą R., mającego na celu zabezpieczenie interesu publicznego w zakresie możliwości rozbudowy cmentarza. Strefy muszą bowiem być ustalone w momencie uchwalania planu, żeby funkcjonowanie cmentarza i tworzące się wokół niego zagospodarowanie terenu mogły odpowiadać obowiązującym dla tych uwarunkowań przepisom prawa. Wyłączenie stref ochrony sanitarnej cmentarza z obszaru objętego planem miejscowym stanowi zatem naruszenie art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia z 1959 r."

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż nie kwestionuje zasadności powiększenia istniejącego cmentarza, jednakże takie powiększenie musi się odbyć z poszanowaniem obowiązującego porządku prawnego, co oznacza w tej sytuacji, że obszar objęty planem miejscowym winien obejmować, zarówno teren powiększanego cmentarza, jak również

określać w sposób prawidłowy strefy sanitarne 50 m i 150 m odległości od nowych granic cmentarza.

Powyższe znajduje swoje potwierdzenie również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 czerwca 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 2590/21, po rozpoznaniu analogicznej sprawy ze skargi Gminy Troszyn na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego w przedmiocie uchwały Nr XXIII/169/21 Rady Gminy Troszyn z 15 września 2021 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych w miejscowości Troszyn w gminie Troszyn”, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) w niniejszej sprawie słusznie Wojewoda wskazał, iż stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 u.p.z.p.. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządzą projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Biorąc pod uwagę fakt, iż teren oznaczony symbolem 1ZC, przeznaczony został pod cmentarz, to tym samym. Rada Gminy T. zobligowana była do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu, w tym przede wszystkim ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Z uwagi na konieczność zachowania przy sytuowaniu cmentarzy odpowiednich wymogów sanitarnych upoważniono właściwego ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określenia: szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, zakładów produkujących artykuły żywności, odległości cmentarza od źródeł ujęcia wody oraz wymagań co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze (vide art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach). Wypełnieniem tej normy jest rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze które w § 1 ust. 1 wskazuje, że teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, zaś w § 3 ust. 1 stanowi, że "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 ". Słusznie organ nadzorczy wskazał, że w myśl art. 15 ust. 2 pkt 7, 9 i 11 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów:

- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;

- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Tym samym , ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu określa się dla terenów znajdujących się w zasięgu stref 50 m i 150 m od granicy cmentarza. W związku z powyższym, zasięgi tych stref, w których obowiązują związane z nimi ograniczenia, o których mowa w ww. rozporządzeniu, powinny być określone w granicach obszaru objętego planem. Słusznie organ wskazał, co nie mogło ująć uwadze Sądu, że nadal w części obowiązuje uchwała Rady Gminy T. z dnia [...] października 2002 r. nr [...] w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy T. W uchwale tej uregulowano w części pisemnej i graficznej teren ZC-1 (cmentarz istniejący) oraz ZC-2 (powiększenie cmentarza) i wyznaczono granicę strefy 50 m od powiększonej granicy cmentarza oraz wyznaczono granicę strefy 150 m od powiększonej granicy cmentarza (vide: załącznik nr 2 do ww. uchwały z 2002 r.). (...) Słusznie ustalono, że nowy plan zmienia granice istniejącego cmentarza. Nie ma znaczenia, czy cmentarz znajduje się na tej samej czy też na różnych nieruchomościach, bowiem istotny jest docelowy, nowy zasięg granic cmentarza wyznaczony za pomocą linii rozgraniczających. Bez znaczenia jest też, czy teren przeznaczony w nowym planie pod cmentarz został już ogrodzony. Sąd podziela stanowisko organu nadzorczego, że Rada Gminy T. podejmując uchwałę z [...] września 2021 r. doprowadziła do sytuacji w **której w obrocie prawnym pozostają ustalenia, które są ze sobą sprzeczne, bowiem w planie obowiązującym od 19 lat zasięg stref sanitarnych od cmentarza został określony od innych granic cmentarza, aniżeli wynika to z obecnych regulacji. Tym samym od jednego cmentarza obowiązują różne strefy sanitarne.** Co więcej na obszarach dla których w dalszym ciągu obowiązuje plan z 2002 r. należy stosować w dalszym ciągu strefę ochrony 150 m od granic cmentarza planowanego w 2002 r. Także ustosunkowując się do zarzutów Gminy dotyczących kwestii podłączenia wszystkich budynków w miejscowości T., zlokalizowanych w odległości 150 m od cmentarza do sieci wodociągowej (vide pismo Zakładu Obsługi Rolnictwa w T. z 15 października 2021 r.) wskazać należy, że w obrocie prawnym pozostają ustalenia, które są ze sobą sprzeczne, bowiem w planie obowiązującym od 19 lat zasięg stref sanitarnych od cmentarza został określony od innych granic cmentarza, aniżeli wynika to z obecnych regulacji, należy stwierdzić, że od jednego cmentarza obowiązują różne strefy sanitarne. Słusznie organ nadzorczy w odpowiedzi na skargę wskazał, że podłączenie wszystkich budynków do sieci wodociągowej nie powoduje, że określono w sposób jednoznaczny szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, o których mowa art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p, w szczególności gdy nie wszystkie działki ewidencyjne zostały zabudowane, w związku z czym istotne jest ustalenie w sposób jednoznaczny i spełniających

wymogi przepisów odrębnych, szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu. Prawidłowo także organ wskazał, że Gmina T. z jednej strony nie wyznaczyła strefy sanitarnej 150 m od cmentarza, ani też nie sporządziła planu miejscowego w granicach obejmujących ją w całości, z kolei z drugiej, w ramach ustaleń zawartych w § 11 pkt 2 oraz § 14 ust. 1 pkt 8 lit. b uchwały, sformułowała ustalenia dotyczące strefy sanitarnej 150 m od cmentarza, które przecież na mocy ustaleń nowego planu miejscowego nie mogą odnosić się do obszaru, który nim nie jest objęty, a nadto objęty jest innym planem miejscowym, na którym obowiązują inne odległości stref, uwzględniające zasięg przestrzenny cmentarza z 2002 r. Tym samym przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło także do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (...)”.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad, jak i istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także naruszenia właściwości organów, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję

do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do

jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr X.148.2025 Rady Miasta Pruszkowa z 20 lutego 2025 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pruszkowa dla obszaru Al. Wojska Polskiego – Gordziałkowskiego – Komorowska – Brzozowa – Obszar III*”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/