WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 września 2026 r.

WP-I.4131.253.2026

Rada Miejska w Żurominie

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 2026 r. poz. 662 i 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 199/XXIV/26 Rady Miejskiej w Żurominie z 26 sierpnia 2026 r. *w sprawie uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla obszaru położonego na terenie miasta Żuromin przy ul. Żeromskiego.*

Uzasadnienie

Na sesji 26 sierpnia 2026 r. Rada Miejska w Żurominie podjęła uchwałę Nr 199/XXIV/26 *w sprawie uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla obszaru położonego na terenie miasta Żuromin przy ul. Żeromskiego.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1, art. 37ea, art. 37eb, art. 37ec ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z art. 67 ust. 3 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Przedmiotowa uchwała w sprawie ZPI została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 31 sierpnia 2026 r. pod poz. 8301.

Powyższą uchwałę, w wersji elektronicznej, doręczono organowi nadzoru 31 sierpnia 2026 r. (Identyfikator dowodu będącego podstawą potwierdzenia e-Doręczenia: 1b9f2cf9-8660-4480-9c3c-ea737450c3e8).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Żurominie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 18 września 2026 r., znak: WP-I.4131.253.2026.

Organ nadzoru wskazuje, że podstawą prawną podjętej uchwały, był zarówno art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również przepis:

- **art. 20 ust. 1** ustawy o p.z.p., zgodnie, z którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwala rada gminy, przy czym część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały, zaś organ wykonawczy gminy zobowiązany jest do przedstawienia wojewodzie uchwały w tym zakresie, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi;
- **art. 37ea** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„1. Na wniosek inwestora złożony za pośrednictwem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta rada gminy może uchwalić zintegrowany plan inwestycyjny. 2. Zintegrowany plan inwestycyjny obejmuje obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej. 3. Zintegrowany plan inwestycyjny jest szczególną formą planu miejscowego. 4. Wejście w życie zintegrowanego planu inwestycyjnego powoduje utratę mocy obowiązującej planów miejscowych lub ich części odnoszących się do terenu objętego tym zintegrowanym planem inwestycyjnym.”;*
- **art. 37eb** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„1. Do wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, inwestor dołącza projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego. 2. W przypadku gdy do wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, nie dołączono projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego albo nie spełnia on wymagań określonych w art. 15 ust. 1-3, art. 16 ust. 1 oraz przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 lub nie zawiera danych przestrzennych, o których mowa w art. 67a ust. 3 pkt 1 i 3, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wzywa do dołączenia projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego spełniającego te wymagania, wskazując termin niedłuższy niż 14 dni, pouczając jednocześnie, że niedołączenie tego projektu spełniającego te wymagania spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania. 2a.Jeżeli dla obszaru inwestycji głównej i inwestycji uzupełniającej obowiązuje plan miejscowy, zmiana tego planu miejscowego może nastąpić w formie zintegrowanego planu inwestycyjnego. 3. Jeżeli inwestor nie usunie braków, o których mowa w ust. 2, w terminie, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wydaje postanowienie o pozostawieniu wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, bez rozpoznania, na które służy zażalenie do wojewody. Do postanowienia stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. 4. Wniosek, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent*

miasta, w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania, a w przypadku, o którym mowa w ust. 2, od dnia usunięcia braków, o których mowa w ust. 2: (...) 2) przekazuje radzie gminy – ogłaszając o tych czynnościach, w sposób określony w art. 8h ust. 1 pkt 2-4.";

- **art. 37ec** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„1. Rada gminy może wyrazić zgodę na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego. 1a. Zgoda na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego może zostać wycofana do czasu zawarcia umowy urbanistycznej. Wycofanie zgody przez radę gminy skutkuje zakończeniem postępowania wszczętego na wniosek, o którym mowa w art. 37ea ust. 1. 2. Jeżeli rada gminy wyraziła zgodę na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, kolejno: 1) prowadzi z inwestorem, a w przypadku, o którym mowa w art. 37ed ust. 5, również z osobą trzecią będącą właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, negocjacje w zakresie umowy urbanistycznej oraz projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego; 2) wprowadza zmiany do projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego, a w przypadku zwolnienia inwestorów z obowiązku dołączenia do wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego sporządza projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego wraz z uzasadnieniem, a także sporządza prognozę oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana, oraz projekt umowy urbanistycznej albo założenia umowy urbanistycznej określające w szczególności zobowiązania stron, terminy ich wykonania oraz zabezpieczenia roszczeń, uwzględniając wynik negocjacji, o których mowa w pkt 1;";*
- **67 ust. 3** ustawy zmieniającej, w brzmieniu: *„3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; 1a) przepisy art. 15 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; 2) przepisy art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy: a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref*

ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.".

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej, tj. z dniem 24 września 2023 r. ustawodawca wprowadził nowy instrument prawny w zakresie lokalizacji inwestycji, w postaci Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego, zwanego dalej jako „ZPI", który stosownie do dyspozycji art. 37ea ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., **obejmuje obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej** i jako taki stanowi szczególną formę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W świetle wprowadzonych zmian ustawowych, uchwała w przedmiocie ZPI jest podejmowana przez właściwą miejscowo radę gminy w warunkach uznania, co wynika wprost z dyspozycji art. 37ea ust. 1 ustawy o p.z.p. Należy jednak zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 37eb ust. 1 ustawy o p.z.p. inwestor, do wniosku o uchwalenie ZPI, dołącza projekt tego planu, **który spełniać musi wszelkie wymogi, zarówno co do zakresu regulacji, określanych mianem zasad sporządzania planu miejscowego, wynikających m.in. z dyspozycji art. 15 ust. 1 – 3 ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), jak też warunków formalnych, co do wymaganego zakresu oraz skali projektu planu miejscowego, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p.** (*quod vide* art. 37eb ust. 2 ustawy o p.z.p.), co wynika wprost z dyspozycji **art. 37n ust. 1** ustawy o p.z.p.: *„1. **W zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37ea-37m do zintegrowanego planu inwestycyjnego i miejscowego planu rewitalizacji stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego**.".*

Ponadto, ustawodawca określił szczególny tryb podjęcia uchwały w przedmiocie ZPI (*quod vide* art. 37eb – art. 37ef ustawy o p.z.p.), odwołując się w części do standardowych procedur związanych z uchwaleniem „zwykłego" miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.in. w kwestii organów opiniujących i uzgadniających projekt ZPI, czy w kwestii konsultacji społecznych).

Organ nadzoru wskazuje, że skoro ZPI jest szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to zakres kontroli ze strony organu nadzoru wynika wprost z dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym 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.

Stosownie do zapisów 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 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.

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 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.

Dokonując analizy uchwały w sprawie ZPI stwierdzono, że przy jego sporządzaniu doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. Stosownie bowiem do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. *„1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”*. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż **ustalenie przeznaczenia terenu**

oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, **a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego.**

Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w planie miejscowym, przy czym, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o** różnym przeznaczeniu lub **różnych zasadach zagospodarowania**. Również zgodnie z wymogiem:

- § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **ustalenia** części tekstowej projektu planu miejscowego **dotyczące przeznaczenia terenów zawierają jednoznaczne określenie przeznaczenia poszczególnych terenów** lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów;
- § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać **określenie przeznaczenia terenów** oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub **różnych zasadach zagospodarowania** oraz ich oznaczenia.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 690/16 *„Jeżeli skarżąca podnosi, że ustaleniami § 5 uchwały, „plan dopuścił tereny o zróżnicowanym przeznaczeniu", w tym dla terenów RM1 i U/RM1, to zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., **powinny stanowić odrębne tereny o określonym w sposób jednoznaczny przeznaczeniu**, a zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., **powinny zostać wydzielone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczone odrębnym symbolem, adekwatnym do przeznaczenia**. (...)”.*

Tymczasem, podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem Rada Miejska w Żurominie w sposób naruszający ww. przepisy określiła zasady zagospodarowania terenów stanowiących obszar inwestycji głównej.

Powyższe wynika z regulacji odnoszącej się do terenu oznaczonego symbolem:

- **1MW-U-KOP**, zawartej w § 15 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 uchwały w brzmieniu: *„Ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych oznaczonych symbolem literowym MW-U-KOP 1. Dla terenu elementarnego oznaczonego w planie symbolem cyfrowo-literowym 1MW-U-KOP ustala się: 1) przeznaczenie terenu: teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub usług lub parkingu; (...) 5) wskaźniki zagospodarowania terenu elementarnego w ramach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej*

lub usług: a) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 0,3; b) maksymalny udział powierzchni zabudowy – 0,6; c) minimalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,01; d) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy – 2,0; e) maksymalna intensywność zabudowy – 2,0; 6) wskaźniki zagospodarowania terenu elementarnego w ramach parkingu: a) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 0,10; b) maksymalny udział powierzchni zabudowy – 0,8; c) minimalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,001; d) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,8;";

- **2MW-U-KOP**, zawartej w § 15 ust. 2 pkt 1, 5 i 6 uchwały w brzmieniu: *„Ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych oznaczonych symbolem literowym MW-U-KOP 2. Dla terenu elementarnego oznaczonego w planie symbolem cyfrowo-literowym **2MW-U-KOP** ustala się: 1) przeznaczenie terenu: teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub usług lub parkingu; (...) 5) wskaźniki zagospodarowania terenu elementarnego w ramach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub usług: a) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 0,3; b) maksymalny udział powierzchni zabudowy – 0,6; c) minimalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,01; d) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy – 2,0; e) maksymalna intensywność zabudowy – 2,0; 6) wskaźniki zagospodarowania terenu elementarnego w ramach parkingu: a) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 0,10; b) maksymalny udział powierzchni zabudowy – 0,8; c) minimalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,001; d) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,8;"*

Z przytoczonych powyżej przepisów wprost wynika, że w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolem literowym **MW-U-KOP**, istnieje możliwość realizacji:

- tylko zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
- tylko zabudowy usługowej;
- tylko parkingów;
- zarówno zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, jak i usługowej;
- zarówno zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, jak i parkingów;
- zarówno usług, jak i parkingów;
- zarówno zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, usługowej, jak i parkingów,

przy czym, w treści tego samego § 15 ust. 1 pkt 5 i 6 oraz § 15 ust. 2 pkt 5 i 6 uchwały, **określono odmienne zasady zagospodarowania terenu.**

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały przez Radę Miejską w Żurominie naruszony został art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1

i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem **w ramach terenów oznaczonych symbolem literowym MW-U-KOP, określono różne wskaźniki zagospodarowania terenu, które zgodnie z wolą ustawodawcy wymagają wyznaczenia na rysunku planu linii rozgraniczających**.

Powyższe wynika nie tylko z przywołanych powyżej przepisów, ale również wprost z samej uchwały, w tym m.in. z jej ustaleń zawartych w:

- § 1 ust. 4 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: *„4. Przedmiotem planu są ustalenia dotyczące: 1) przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”;*
- 2 ust. 1 pkt 2 i pkt 6 uchwały, w brzmieniu: *„1. Jako obowiązujące ustala się następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu: (...) 2)* ***linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu*** *lub* ***różnych zasadach zagospodarowania****; (...) 6)* ***terenie elementarnym*** *– należy przez to rozumieć fragment planu oznaczony odrębnym symbolem cyfrowo – literowym, wyodrębniony liniami rozgraniczającymi, charakteryzujący się określonym przeznaczeniem i jednolitymi zasadami zagospodarowania wynikającymi z ustaleń planu;”;*
- § 3 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: *„Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 4)* ***linii rozgraniczającej*** *– należy przez to rozumieć linię rozgraniczającą teren o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania określoną na rysunku planu;”.*

Z cytowanych powyżej przepisów, a także zapisów samej uchwały, jednoznacznie wynika, iż w ramach jednej jednostki terenowej, określonej za pomocą linii rozgraniczającej, określa się taki teren, **który jest jednorodny nie tylko pod względem przeznaczenia, ale również zasad zagospodarowania**. Oznacza to tym samym, iż nawet **tereny o takim samym przeznaczeniu, dla których przyjęto różne zasady zagospodarowania, na mocy przywołanych przepisów, muszą być wydzielone względem siebie za pomocą linii rozgraniczających, ponadto zaś terenom tym należy przypisać oddzielny symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.** Rozróżnienia takiego należy tym samym dokonać nie tylko w części tekstowej, ale również w części graficznej uchwały.

Na gruncie ustawy o p.z.p., ustawodawca **zasady zagospodarowania** poszczególnych terenów odnosi zarówno do:

- wskaźników zagospodarowania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;
- granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego

województwa, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jak i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Odmienne zasady zagospodarowania, na gruncie przedmiotowej sprawy, **należy zatem rozumieć, jako zasady określone przez ustawodawcę na podstawie obowiązującego przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w związku z § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, z których wynika, iż **obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie *zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu***, w tym:

- **maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy**;
- **minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej**;
- **maksymalnego udziału powierzchni zabudowy;**
- **maksymalnej wysokości zabudowy**;
- **linii zabudowy** i gabarytów obiektów;
- minimalnej liczby i sposobu realizacji miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Zasady zagospodarowania dotyczyć więc będą w tym przypadku wszystkich wskaźników ustalonych w planie miejscowym, które odnoszą się do powierzchni działki budowlanej, bo to one wpływają na kształt zagospodarowania danej jednostki terenowej, która co istotne ma być pod tym względem (tj. pod względem ustalonych wskaźników) jednorodna.

Biorąc pod uwagę łącznie, przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podkreślić należy, iż wskaźnikami zagospodarowania terenu będą:

- powierzchnia biologicznie czynna;
- intensywność zabudowy, w tym nadziemna intensywność zabudowy;
- wielkość powierzchni zabudowy.

Powyższe oznacza, iż **dopuszczalne jest z punktu widzenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określanie wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że wskaźniki te będą jednorodne, dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost obowiązek ustalenia, w tym przypadku, jednolitego wskaźnika powierzchni biologicznie**

<u>czynnej, powierzchni zabudowy oraz maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy.</u>

Zróżnicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej prowadzi wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania.

Stanowisko w powyższym zakresie wynika nie tylko wprost z cytowanych wyżej przepisów oraz ustaleń samego planu miejscowego, ale również z bogatego orzecznictwa w tym zakresie. Na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 grudnia 2025 r. sygn. akt **VIII SA/Wa 585/25** w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr LXX/499/2024 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z 25 stycznia 2024 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Nowe Miasto nad Pilicą dla obrębów ewidencyjnych: Bełek, Dąbrowa, Gostomia, Józefów, Pobiedna, Rosocha, Sacin, Świdrygały Kolonia, Wola Pobiedzińska*, w którym stwierdzono, że: *„(...) Zauważyć trzeba, iż pomimo określenia rodzaju zabudowy, w tym przypadku mieszkaniowej jednorodzinnej, dla którego ustalono inny wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niż dla pozostałych funkcji,* ***w praktyce, brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenów, dla których określono <u>różne zasady zagospodarowania</u> uniemożliwiać będzie faktyczną ich zabudowę, wobec stosowania różnych wskaźników.*** *Należy zgodzić się ze skarżącym, że kwestionowane przepisy uchwały naruszają, w sposób istotny, zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu, bowiem ustalenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winno być ustalone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem, z przytaczanych powyżej ustaleń wynika, że ustalenia w tym zakresie zostały sformułowane w sposób niejednoznaczny. (...)”*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 483/14, w którym stwierdzono, iż: *„**Trafnie także zarzuca organ nadzoru, że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń,** o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np.0,5; 1,0; 1,6)* ***<u>oraz różnych, dopuszczalnych powierzchniach działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną</u>, co w sposób oczywisty***

***narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden z trzech, wynikających z § 5 sposobów.";*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 31 stycznia 2011 r. w sprawie sygn. akt II SA/Gl 1098/10: *„Gdy zaś idzie o pozostałe zarzuty skargi, to dotyczą one poszczególnych zapisów planu miejscowego co do określonego terenu. Stąd też z tych względów zachodziłaby podstawa jedynie do stwierdzenia nieważności uchwały w zakwestionowanych częściach. Do tej kategorii naruszenia zasad sporządzania planu, skutkujących wyeliminowaniem części aktu, należy zaliczyć zapisy § 8 ust. 3 pkt 2 lit. a i d, **określające różne wskaźniki minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu o symbolu " 1KS"**, co uzasadniałoby stwierdzeniem nieważności uchwały dla terenu o tym symbolu.";*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: *„**Odnosząc się do wnioskowania Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.** Z powyższego wynika, że **plan winien** ustalać przeznaczenie terenu oraz **określać warunki** zabudowy i **zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez** określenie w planie: przeznaczenia terenów i **wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o** różnym przeznaczeniu lub **różnych zasadach zagospodarowania.** W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. **Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie** (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodzinną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodzinną lub tylko wielorodzinną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.";*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2266/13 w brzmieniu: *„W związku z tym organ nadzorczy zasadnie zakwestionował*

brak na rysunku planu wyznaczenia linii buforowej, ponieważ nie tylko, że nie jest ona zawsze tożsama z nieprzekraczalną linią zabudowy ale i dlatego, ***że obowiązują na niej inne zasady zagospodarowania*** *w stosunku do terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN. Zgodnie z art. 15 ust 2 pkt 1 p.z.p. i § 7 pkt 7 Rozporządzenia, w planie obowiązkowo oznacza się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające o różnym przeznaczeniu lub rożnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu tych wymagań nie spełnia, z powodów wskazanych wyżej. (...) Kolejnymi istotnymi kwestiami są ustalenia co do powierzchni biologicznie czynnej. Wskaźniki te zostały określone w § 35 3.4.b uchwały.* ***Dla terenów oznaczonych symbolami 1 MN, 5 MN i 6 MN na 70% a dla strefy buforowej 90%. Skoro jednak zapisy uchwały co do granic strefy buforowej nie są jasne, o czym była mowa wyżej, uzasadnione jest twierdzenie organu, że na etapie wydawania pozwolenia na budowę powstanie wątpliwość, który ze wskaźników zastosować.*** *Poza tym skoro w strefie buforowej istnieje bezwzględny zakaz zainwestowania i zabudowy ustanowienie 90% wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej jest z tym zapisem niezgodne. Z art. 15 ust 1 pkt 6 p.z.p. wynika, że plan musi zawierać m.in. ustalenia co do wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Definicja powierzchni biologicznie czynnej zawarta została w § 4 pkt 14 i należy przez nią rozumieć "część działki budowlanej, na gruncie rodzimym, która pozostaje niezabudowana – wyrażoną jako procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej. Typową powierzchnią biologicznie czynną są tereny zieleni towarzyszącej zabudowie, w tym zadrzewienia, zakrzewienia, trawniki, powierzchniowe zbiorniki wodne, powierzchniowe uprawy". (...) W skardze wskazano, że wprowadzenie w uchwale 90% strefy biologicznie czynnej na terenie strefy buforowej gwarantuje właścicielowi nieruchomości możliwości wykorzystania tej strefy jako terenu pod zieleń, która jest elementem działki budowlanej z zabudową mieszkaniową. Jak wywodzi skarga, wprowadzenie innego rozwiązania naruszałoby prawa właścicielskie do dysponowania nieruchomością. Umknęło jednak uwadze skarżącego, że zgodnie z wyżej przywołaną definicją strefy buforowej możliwe jest lokowanie w niej np. portierni, kiosków, obiektów małej infrastruktury, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z zakazem zabudowy i zainwestowania.* ***Przy braku jasnych kryteriów jakie parametry 70% czy 90% należy stosować do poszczególnych, różnych pod względem zagospodarowania, terenów niemożliwe jest ustalenie kryteriów zagospodarowania terenu strefy buforowej jak i terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN.****”*;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: *„Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia*

i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Słuszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenie terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 11 lipca 2012 r., w którym Sąd stwierdził, iż *„W świetle powyższego Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że obowiązkiem ustawowym organu stanowiącego gminy jest określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Tym samym tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i* ***odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą****."*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1335/14 w brzmieniu: *„Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in. określenie układu*

komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych i określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. ***Tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą****.";*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: *„Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy* ***wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o*** *różnym przeznaczeniu lub* ***różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na*** *różne przeznaczenia lub* ***różne zasady zagospodarowania terenu****.* ***Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu.*** *Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i* ***wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym***

procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłaby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. *Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu."*;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt I SA/Ol 1/15, w którym stwierdzono, iż: *„Należy także podzielić zarzut Wojewody, że dopuszczenie na terenie objętym planem lokalizacji obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną, bez zastrzeżenia ich parametrów narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 PlanZagospU, który wskazuje na zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Oznacza to, ze jeżeli plan dopuszcza jakąkolwiek zabudowę, zasadą jest określenie warunków zabudowy terenu. Wymóg ten konkretyzuje art. 15 ust. 2 pkt 6 PlanZagospU, który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady kształtowania zabudowy, intensywność zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy oraz gabaryty obiektów. Rada gminy dopuszczając określoną zabudowę bez zastrzeżenia jej parametrów, pozwoliła w istocie na dowolność w tym zakresie, co naraża zachowanie ładu przestrzennego.".*

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie, a także konieczność określenia zasad zagospodarowania poprzez jednoznaczne określenie jej wskaźników.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania ze względu na lokalizację planowanej zabudowy, **na rysunku planu winny być wydzielone liniami rozgraniczającymi tereny o odmiennych zasadach zagospodarowania oraz winny one być oznaczone odrębnym symbolem.** Brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenów, dla których określono różne zasady zagospodarowania, uniemożliwiać może faktyczną ich zabudowę, wobec stosowania różnych wskaźników, w szczególności przy jednoczesnej realizacji różnych form zabudowy.

W tym miejscu należy zauważyć, iż powyższe ustalenia naruszą przytoczone powyżej przepisy stając się również niewykonalnymi. Skoro bowiem plan umożliwia m.in. równoczesną realizację zabudowy: wielorodzinnej i parkingów, czy też usług i parkingów, jak również zabudowy

mieszkaniowej wielorodzinnej, usługowej oraz parkingów to brak możliwości zastosowania powyższych ustaleń z uwagi na fakt, że nie jest wiadomym, które ze wskazanych wskaźników należałoby stosować w praktyce.

Reasumując, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., odmienne przeznaczenia a także odmienne sposoby zagospodarowania winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, co w tym konkretnym przypadku skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na dyspozycję art. 39ea ust. 2 ustawy o p.z.p. zgodnie, z którym ZPI obejmuje co najmniej obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej. Tymczasem w przedmiotowym przypadku zarzuty dotyczącą wszystkich terenów objętych inwestycją główną (*vide* § 1 ust. 3 pkt 1 uchwały).

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., kontynuowania już rozpoczętej procedury planistycznej, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

W tym miejscu należy również podkreślić, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością", „precyzyjnością" i „jasnością". Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Dlatego też zamieszczanie w treści planu ustaleń **w sposób daleko nieprecyzyjny, a nadto wprost naruszający przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.** jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Tymczasem, plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Powyżej wskazane zarzuty stanowią samodzielną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż uchwała nie spełnia wymogu uwzględnienia przepisów odrębnych oraz szczególnych warunków zagospodarowania i zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p. Organ nadzoru wskazuje, że skoro obszar objęty ZPI graniczy z terenem cmentarza, to powyższe obligowało Radę Miejską w Żurominie do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu, w tym przede wszystkim uwzględnienia ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1590).

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: *„1. **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 cmentarzy niezależnie od tego, czy w pierwszej kolejności powstanie cmentarz, czy też zabudowa na pobliskich terenach i przepisy te są skorelowane z przepisami regulującymi

kwestie planowania przestrzennego. Zgodnie bowiem 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 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś z wymogów określonych w § 4 pkt 8 i pkt 10, odnoszących się do zawartości części tekstowej, jak i wymagań określonych dla części graficznej, o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 10.

Tymczasem w niniejszej sprawie nie dokonano inkorporowania powyższych przepisów do przedmiotowej uchwały poprzez jednoznacznie wprowadzenie zakazu realizacji m.in. zabudowy mieszkaniowej, a także usługowej wynikającej z przywołanego powyżej przepisu.

W tym przypadku, Rada Miejska w Żurominie wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego efektem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Skoro bowiem z ustaleń samego planu nie wynikają konkretne zakazy i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie w strefie 150 m od cmentarza, to **samo określenie na rysunku planu miejscowego strefy 50 m i <u>150 m od cmentarza</u> jest niewystarczające, bowiem nie realizuje woli ustawodawcy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz dyspozycji § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.**

Na konieczność uwzględnienia ww. przepisów wskazuje również jednorodne stanowisko judykatury wyrażone m.in. w orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 grudnia 2025 r. sygn. akt VIII SA/Wa 585/25 po rozpoznaniu skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr LXX/499/2024 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z 25 stycznia 2024 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Nowe Miasto nad Pilicą dla obrębów ewidencyjnych: Bełek, Dąbrowa, Gostomia, Józefów, Pobiedna, Rosocha, Sacin, Świdrygały Kolonia, Wola Pobiedzińska*;
- 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 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 słusznych 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, wprowadzająca 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.".

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 w związku z art. 37n 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 sporządzania ZPI, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, czy też ZPI, 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. Kmieciak: 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 izbom 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 ograny 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 199/XXIV/26 Rady Miejskiej w Żurominie z 26 sierpnia 2026 r. *w sprawie uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla obszaru położonego na terenie miasta Żuromin przy ul. Żeromskiego*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, 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/