WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 września 2026 r.

WP-I.4131.248.2026

Rada Gminy Pniewy

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 XXXIII.258.26 Rady Gminy Pniewy z 27 sierpnia 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Jeziórka*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 35 pkt 2 lit. f, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) usługowej, (...)”*;
- § 36 pkt 2 lit. f, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) usługowej, (...)”*;
- § 47, w zakresie zdania wprowadzającego, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) 1 (...)”*;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1CC, 5MN, 4MN-U, 5MN-U, 7MN-U, 8MN-U, 2U, 1RN, 1L, 4L, 6L, 1ZN, 1KDL i 1KDD.

Uzasadnienie

Na sesji 27 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Pniewy podjęła uchwałę Nr XXXIII.258.26 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Jeziórka*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 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. 64 ust. 2 oraz 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”*.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 2 września 2026 r., za pomocą systemu e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-2897e326-1d7e-430a-acc9-8ee608a4a342), a także po raz drugi, wraz z dokumentacją prac planistycznych, przy piśmie Wójta Gminy Pniewy

z 4 września 2026 r., znak: GP.6722.101.26 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie: 8 września 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Pniewy zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 18 września 2026 r., znak: WP-I.4131.248.2026.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 10 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1110.2026, przy czym organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia Wójta Gminy Pniewy, zawarte w piśmie z 15 września 2026 r., znak: GP.6722.101.26, dotyczące ustaleń planu w zakresie przeznaczenia, a także parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów, w odniesieniu do ustaleń studium.

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 Rada Gminy Pniewy zainicjowała proces sporządzenia planu miejscowego *dla miejscowości Jeziórka* na podstawie uchwały Nr XV.129.25 z 17 marca 2025 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdą przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. po 24 września 2023 r.

Mając zatem na uwadze przepis **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., **w brzmieniu obowiązującym po 24 września 2023 r.**, należy wskazać, iż: *„2. W planie miejscowym **określa się obowiązkowo**: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”*, przy czym przez:

- **powierzchnię biologicznie czynną** należy rozumieć teren zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną wegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m^2 (*vide* art. 2 pkt 28 ustawy o p.z.p.);
- **udział powierzchni biologicznie czynnej** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 29 lit. a ustawy o p.z.p.);
- **intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 31 lit. a ustawy o p.z.p.);
- **nadziemną intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 32 lit. a ustawy o p.z.p.);

– **udział powierzchni zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p.).

Zgodnie z § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) *„Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: (...) 7) ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, (...)”*.

Należy wskazać, iż określenie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa 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, należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. **Skoro plan przewiduje jednak realizację obiektów kubaturowych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.** Co więcej, 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. Określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: **maksymalna i minimalna nadziemna intensywność zabudowy, maksymalna powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna**, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości, a także należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób nieprawidłowy, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Należy również zauważyć, że **jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien on bezwzględnie określać w przypadku:**

– **budynków: minimalną i maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, wysokość oraz linie zabudowy**;
– innych niż budynki obiektów budowlanych: minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie sporządzania procedury planu miejscowego, należy stwierdzić, że **przedmiotowa uchwała powinna zawierać obligatoryjnie maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, maksymalny udział powierzchni zabudowy oraz wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, a także wysokość i linie zabudowy**.

Jednocześnie, należy również wskazać, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. **Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy**. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Pniewy **nie określiła w sposób jednoznaczny i precyzyjny zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu cmentarza czynnego**, oznaczonego na rysunku planu symbolem **1CC**.

Jak wynika bowiem z **§ 45 pkt 1 i pkt 2** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1CC ustala się: 1) Przeznaczenie: teren cmentarza czynnego; 2) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) dopuszcza się realizację: - usług cmentarnych we wszystkich postaciach, w tym w postaci: grobów, grobowców, mogił, kolumbariów, - obiektów towarzyszących związanych z funkcjonowaniem cmentarza wyprzedzająco do usług cmentarnych, - sieci, przyłączy i urządzeń infrastruktury technicznej, - zieleń urządzona; b)* ***minimalna intensywność zabudowy*** *nie mniejsza niż 0,0001; c)* ***maksymalna intensywność zabudowy*** *nie większa niż 0,2; d) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej:* ***nie ustala się****; e) maksymalna powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej:* ***nie ustala się; f) maksymalna wysokość zabudowy nie większa niż 8 metrów i nie więcej niż 1 kondygnacje****.”*, **co oznacza, że wprowadzono ustalenia w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy, odnoszące się wprost do liczby kondygnacji a tym samym dopuszczono możliwość realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 1CC, z drugiej zaś strony w ogóle nie określono maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy oraz linii zabudowy na ww. terenie cmentarza czynnego, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego,** o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4

pkt 7 lit. a rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu należy zauważyć, że dla procedur planistycznych rozpoczętych po wejściu w życie ustawy nowelizującej, brak podstaw prawnych do określenia minimalnej intensywności zabudowy (zarzut wykroczenia poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p., co stanowi również o naruszeniu art. 7 Konstytucji RP), zaś maksymalna intensywność zabudowy jest parametrem jedynie o charakterze fakultatywnym (*quod vide* art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy o p.z.p.).

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 2 pkt 30 lit. a oraz lit. b ustawy o p.z.p., przez *wysokość zabudowy*, należy rozumieć różnicę pomiędzy wysokością najwyżej położonego punktu **budynku** na dachu, ścianie lub attyce, z wyłączeniem komina, nadbudówki mieszczącej maszynownię dźwigu lub innego pomieszczenia technicznego oraz wyjścia z klatki schodowej, a średnią wysokością najniższego i najwyższego poziomu terenu mierzoną na obwodzie rzutu poziomego ścian zewnętrznych **budynku** (w odniesieniu do budynku), a także najwyżej i najniżej położonego nad poziomem terenu punktu budowli (w odniesieniu do budowli). Jednocześnie, organ nadzoru ponownie wskazuje, że *intensywność zabudowy*, *nadziemna intensywność zabudowy* oraz *udział powierzchni zabudowy* zostały zdefiniowane odpowiednio w art. 2 pkt 31 lit. a, pkt 32 lit. a i pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p.

Natomiast przez *zabudowę* należy rozumieć budowę w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, z późn. zm.), a więc zabudowa związana jest z wykonywaniem obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Przez zabudowę należy zatem rozumieć realizację budynków, jak również pozostałych obiektów budowlanych.

Z kolei stosownie do art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, przez *obiekt budowlany* należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

W tym miejscu, w kontekście sformułowania zawartego w **§ 45 pkt 2** lit. f uchwały, należy przywołać także definicję ***kondygnacji***, określoną w obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), zgodnie którym przez ***kondygnację*** *należy przez to rozumieć poziomą część* ***budynku****, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyżej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie lub warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze*

z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, centrala klimatyzacyjna, obudowa wyjścia z klatki schodowej, kotłownia lub inne pomieszczenia techniczne.

Powyższe oznacza, iż ustalając maksymalną wysokość zabudowy, w odniesieniu do budynku, dopuszczono możliwość realizacji **budynków** na terenie oznaczonym symbolem **1CC**, przy czym jednocześnie **w ogóle nie określono maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy** oraz **linii zabudowy** na ww. terenie.

W tym miejscu ponownie należy wskazać, iż określenie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w 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 należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Dlatego też zamieszczanie w treści planu ustaleń wewnętrznie sprzecznych **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.

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), przepisy redaguje się poprawnie pod względem językowym. Także z *„(...) zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)"* (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2).

Tymczasem **z powyższych ustaleń uchwały nie wynika jednoznacznie jakie faktycznie działania inwestycyjne na terenie cmentarza czynnego oznaczonego symbolem 1CC są dopuszczalne**, bowiem z jednej strony, w związku z ustaloną maksymalną wysokością zabudowy,

odnoszącą się m.in. do ilości kondygnacji (*vide* § 45 pkt 2 lit. f uchwały), **dopuszczono możliwość realizacji budynków**, z kolei z drugiej strony **nie wyznaczono na ww. terenie nieprzekraczalnej linii zabudowy, co sugerować by mogło, iż w ramach tej jednostki terenowej nie przewiduje się możliwości realizacji budynków**. Tymczasem zgodnie z § 5 pkt 2 uchwały: *„Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 2) nieprzekraczalnej linii zabudowy – nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie, w której może być umieszczona ściana budynku lub fragment ściany budynku bez jej przekraczania w kierunku linii rozgraniczającej, zgodnie z rysunkiem planu.”.*

Innymi słowy, skoro na ww. terenie cmentarza czynnego nie przewiduje się lokalizacji budynków, co sugeruje brak nieprzekraczalnej linii zabudowy, to tym samym brak podstaw prawnych do określenia wysokości zabudowy, a także maksymalnej intensywności zabudowy. Z kolei w przypadku dopuszczenia realizacji budynków, na co wskazywać by mogły ustalenia zawarte w § 45 pkt 2 lit. b, c oraz f uchwały, **należało wyznaczyć nieprzekraczalną linię zabudowy na powyższym terenie**, a także ustalić **obligatoryjne** elementy planu miejscowego, tj. **maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalny udział powierzchni zabudowy.**

Reasumując, dla terenu oznaczonego symbolem **1CC**, w ramach ustaleń części tekstowej, zawartych w § 45 pkt 2 lit. f uchwały, określono maksymalną wysokość zabudowy, co oznacza możliwość realizacji budynków pomimo, iż w granicach ww. terenu nie wyznaczono linii zabudowy na rysunku planu, a także nie ustalono minimalnej i maksymalnej **nadziemnej** intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy. **Sprzeczność ta oznacza, że nie jest wiadomym, czy w ogóle, a jeżeli tak to w jakich granicach, możliwa jest realizacja m.in. nowej zabudowy, co w praktyce oznacza, iż nie jest wiadomym, jakie faktycznie działania inwestycyjne na powyższym terenie są dopuszczalne**.

Ponownie wskazać należy, iż w przypadku dopuszczenia możliwości realizacji budynków, plan winien zawierać **wszystkie** obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., bowiem brak chociaż jednego z tych elementów uniemożliwia zastosowanie planu w praktyce. Brak zatem podstaw prawnych do formułowania ustaleń, które będą precyzować jedynie wybiórcze kwestie.

W świetle powyższego niezbędne jest stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1CC, a także terenów oznaczonych symbolami: 5MN, 4MN-U, 5MN-U, 7MN-U, 8MN-U, 2U, 1RN, 1L, 4L, 6L, 1ZN, 1KDL i 1KDD, które w części, bądź całości pozostają w wyznaczonej na rysunku planu strefie sanitarnej

do 150 m od granic cmentarza, zatem koniecznym jest również stwierdzenie ich nieważności, bowiem to właśnie na tych terenach, w związku z wyznaczonymi granicami cmentarza wprowadzono stosowne ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie, a także wyznaczono strefy ochronne (50 i 150 m od granic cmentarza).

Jednocześnie, Rada Gminy Pniewy w ramach:

- **§ 18 ust. 4** uchwały określiła, że: *„4. W zagospodarowaniu terenu oznaczonego symbolem 5MN, 4MN-U, 5MN-U, 7MN-U, 2U, 1RN, 1ZN, 1L, 4L, 6L, 8KDD, 1KDL, 1KDD należy uwzględnić ograniczenia i zakazy wynikające z przepisów odrębnych wynikających z funkcjonowania strefy sanitarnej 50 m i 150 m wokół cmentarza **(położonego poza granicami planu)**."*;
- **§ 21** uchwały określiła, że: *„W zagospodarowaniu terenów oznaczonych symbolem 5MN, 4MN-U, 5MN-U, 7MN-U, 8MN-U, 2U, 1L, 4L, 6L, 1RN, 1ZN należy uwzględnić ograniczenia i zakazy wynikające z przepisów odrębnych wynikających z funkcjonowania strefy sanitarnej 50 m i 150 m wokół cmentarza."*,

podczas gdy z rysunku planu miejscowego wynika, iż tereny oznaczone symbolami: 5MN, 4MN-U, 5MN-U, 7MN-U, 8MN-U, 2U, 1RN, 1L, 4L, 6L, 1ZN, 1KDL i 1KDD, znajdują się granicach 50 m i 150 m strefy sanitarnej wokół cmentarza, zlokalizowanego w **granicach obszaru objętego przedmiotowym planem** (teren cmentarza czynnego, oznaczony symbolem 1CC).

Z powyższego wynika, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło, do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej, a także do powstania sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, bowiem pomimo występowania w granicach planu terenu cmentarza (*vide* § 21 uchwały), Rada Gminy Pniewy, w ramach ustaleń zawartych w **§ 18 ust. 4** uchwały, nie wskazała wszystkich terenów znajdujących się w strefie sanitarnej 50 m i 150 m wokół cmentarza, błędnie wskazując przy tym, iż jest położony poza granicami planu, a także wskazując teren, który nie występuje w planie (8KDD). Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zarówno art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., ale również § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: *„Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego".*

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż tereny: 5MN, 4MN-U, 5MN-U, 7MN-U, 8MN-U, 2U, 1RN, 1L, 4L, 6L oraz 1ZN, usytuowane są w bezpośrednim sąsiedztwie terenu cmentarza czynnego **1CC**, to tym samym Rada Gminy Pniewy 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 2025 r. poz. 1590). 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).

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

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.

W tym przypadku, zasięgi stref 50 m i 150 m od granicy cmentarza czynnego 1CC, 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, mimo usytuowania m. in. terenów oznaczonych symbolami: 5MN, 4MN-U, 5MN-U, 7MN-U, 8MN-U, 2U, 1RN, 1L, 4L, 6L oraz 1ZN, odpowiednio w strefie sanitarnej 50 i 150 m od cmentarza czynnego **1CC**, to wbrew przywołanym powyżej ustaleniom **§ 21** uchwały, sformułowano, w tym przypadku w sposób nieprawidłowy, ustalenia zawarte w ramach **§ 26 pkt 3** tej samej uchwały, w brzmieniu: ***„Zaopatrzenie w wodę: (…) 3) dopuszcza się możliwość zaopatrzenia w wodę ze studni;”*, a więc ww. możliwość została dopuszczona także w odniesieniu do terenów, znajdujących się w zasięgu stref 50 i 150 m od granicy tego cmentarza.**

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż w przypadku 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 istniejącego, czy też 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 miejscowym, strefy sanitarne cmentarza przewidziane w § 3 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. Przypomnieć także należy, iż 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, zarówno planowany lub istniejący cmentarz, jak również **tereny usytuowane w granicach stref ochronnych od tego cmentarza**. **Lokalizacja cmentarza nie tylko podlega określonym wymogom, ale i wymusza określony sposób wykorzystania terenów leżących w pobliżu cmentarza.**

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 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 ustawyo 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***

<u>część gminy, np. przeznaczoną na cmentarz, ale wówczas plan ten musi także obejmować związaną z nim strefę sanitarną.</u>*”.*

- 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 ww. 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.".

Skoro zatem tereny oznaczone symbolami: 5MN, 4MN-U, 5MN-U, 7MN-U, 8MN-U, 2U, 1RN, 1L, 4L, 6L oraz 1ZN, znajdują się odpowiednio w strefie sanitarnej 50 i 150 m od cmentarza, to tym samym Rada Gminy Pniewy, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p., zobligowana była do stosowania przepisów odrębnych z zakresu cmentarnictwa, w tym wprowadzenia szczególnych warunków zagospodarowania tych terenów.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: *„Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów."*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania*

i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: *„Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym."*.

Tymczasem, wbrew przywołanym powyżej ustaleniom § 21 uchwały, jednocześnie dopuszczono, w ramach **§ 26 pkt 3** tej samej uchwały, ***możliwość zaopatrzenia w wodę ze studni***, dla terenów oznaczonych symbolami: 5MN, 4MN-U, 5MN-U, 7MN-U, 8MN-U, 2U, 1RN, 1L, 4L, 6L oraz 1ZN, które znajdują się odpowiednio w strefie sanitarnej 50 m i 150 m od cmentarza.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że skoro przepis odrębny § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, dopuszcza zabudowę w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza pod warunkiem, że teren ten posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone, nie jest prawidłowym dopuszczenie na tym obszarze zaopatrzenia w wodę z indywidualnych ujęć wody. Uwzględnienie bowiem tego przepisu oznacza, że na obszarze do 150 m od granicy cmentarza, nie można dopuścić innego sposobu zaopatrzenia w wodę, niż sieć wodociągowa (tak: wyrok NSA z 19 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1486/14).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.: *„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;"*. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: *„Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: 1) ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia; (...)* , a także oraz § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym: *„1. Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera: (...) 8) określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów;"*.

Wypełniając ww. dyspozycję, Rada Gminy Pniewy sformułowała ustalenia zawarte w ramach:

- **§ 35 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1MN, 2MN, 5MN ustala się: 1) Przeznaczenie:* ***zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca,****”*;
- **§ 36 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 3MN, 4MN, 6MN ustala się: 1) Przeznaczenie:* ***zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca,****”*,

co znajduje odzwierciedlenie na rysunku planu miejscowego, **podczas gdy jednocześnie**:

- dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN oraz 5MN, sformułowano ustalenia zawarte w **§ 35 pkt 2 lit. f** uchwały, w brzmieniu: *„2) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) f) maksymalna wysokość zabudowy z wyjątkiem zabudowy* ***usługowej****, gospodarczej, garażowej nie większa niż 12 metrów;”*;
- dla terenów oznaczonych symbolami: 3MN, 4MN oraz 6MN, sformułowano ustalenia zawarte w **§ 36 pkt 2 lit. f** uchwały, w brzmieniu: *„2) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) f) maksymalna wysokość zabudowy z wyjątkiem zabudowy* ***usługowej****, gospodarczej, garażowej nie większa niż 12 metrów;”*.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło, do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej, a także do powstania sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, bowiem Rada Gminy Pniewy ustaliła wysokość zabudowy dla terenów oznaczonych w planie symbolami: 1MN, 2MN oraz 5MN (*vide* § 35 pkt 1 uchwały), a także dla terenów oznaczonych w planie symbolami: 3MN, 4MN oraz 6MN (*vide* § 36 pkt 1 uchwały), **z wyłączeniem wysokości zabudowy usługowej**, która to nie może być realizowana w ramach przeznaczenia podstawowego ww. terenów, określonego jako **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca**.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 oraz § 7 ust. 1 pkt 8, a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią 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 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. Cześć tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu."*;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Cześć 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 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14).” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14.

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 § 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**.

Jednocześnie, w ramach **§ 47 pkt 1** uchwały, Rada Gminy Pniewy sformułowała ustalenia w brzmieniu: *„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia **1KDL** ustala się: 1) Przeznaczenie: teren drogi lokalnej.”*, podczas gdy jednocześnie w ramach tego samego **§ 47 pkt 2** uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„2) Warunki i zasady zagospodarowania terenu: a) szerokość w liniach rozgraniczających **1KDL**: zmienna od 8,5 metra do 14,4 metra zgodnie z rysunkiem planu; b) szerokość w liniach rozgraniczających **2KDL**: zmienna od 13,4 metra do 13,9 metra zgodnie z rysunkiem planu; c) ustala się możliwość lokalizowania: zieleni urządzonej, ścieżek rowerowych, sieci i przyłączy infrastruktury technicznej.”*, **co znajduje odzwierciedlenie na rysunku planu.** Z powyższego wynika, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały ponownie doszło, do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej, a także do powstania sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, bowiem w ramach **§ 47 pkt 1** uchwały Rada Gminy Pniewy ustaliła przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem **1KDL**, podczas gdy zarówno z ustaleń tego samego **§ 47 pkt 2** uchwały, jak i rysunku planu wynika, iż tereny drogi lokalnej oznaczone są symbolami **1KDL** oraz **2KDL**. **Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Podsumowując, należy podkreślić, że **ewidentna wewnętrzna sprzeczność pomiędzy zapisami części tekstowej**, a także **sprzeczność pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego** i w konsekwencji powoduje stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze 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 sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Jednocześnie należy dodać, iż stwierdzając nieważność uchwały całych jednostek terenowych, 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.

Istotność naruszenia zasad 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. Analogicznie kwalifikować należy istotność naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.

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 XXXIII.258.26 Rady Gminy Pniewy z 27 sierpnia 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Jeziórka*, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum 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.

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/