



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 marca 2024 r.

WNP-I.4131.38.2024

### Rada Gminy Prażmów

#### 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 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII.769.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Prażmów - rejon cmentarza”.

#### Uzasadnienie

Na sesji 12 lutego 2024 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr LXIII.769.2024 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Prażmów - rejon cmentarza”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, 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 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 64 ust. 2 i 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).

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 21 lutego 2024 r. przy piśmie Urzędu Gminy Prażmów z 13 lutego 2024 r., znak: ORG.0711.2.2024, zaś dokumentację prac planistycznych doręczono 27 lutego 2024 r. przy piśmie Urzędu Gminy Prażmów z 16 lutego 2024 r., znak: URB.6721.10.2023.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, z uwagi na:

- brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną planu miejscowego, poprzez sformułowanie ustaleń wykraczających poza obszar objęty planem miejscowym, dla terenów znajdujących się w strefie sanitarnej 50 m i 150 m od cmentarza, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), a także art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p., w związku z art. 3 i art. 5 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2023 r. poz. 887, z późn. zm.), oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia 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);
- określenie przeznaczenia terenu i powierzchni biologicznie czynnej w sposób naruszający ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów, przyjętego uchwałą Nr L/400/2014 Rady Gminy Prażmów z 23 września 2014 r., zwanego dalej „*Studium*”, zmienionego uchwałą Nr XXXII.291.2017 Rady Gminy Prażmów z 1 czerwca 2017 r., wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym z 4 lipca 2017 r., znak: WNP-I.4131.190.2017.MO, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.;
- wykluczające się wzajemnie ustalenia części tekstowej planu miejscowego oraz brak spójności części tekstowej z częścią graficzną planu, w zakresie lokalizacji budynków, co stanowi o istotnym naruszeniu art. art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- dopuszczenie zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności w strefie sanitarnej 50 m od cmentarza, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze;
- brak jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów, w kontekście możliwości realizacji budynków *usługowo-mieszkaniowych* w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, co stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.) oraz § 3 pkt 2 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.), a także art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Prażmów zawiadomienia z 27 lutego 2024 r., znak: WNP-I.4131.38.2024, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

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

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.***”.

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

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

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 w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, które w § 1 ust. 1 wskazuje, że teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, zaś w § 3 ust. 1 stanowi, że „**Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociagową 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, 9 i 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 10, a odnoszących się do zawartości części tekstowej, jak i wymagań określonych dla części graficznej, o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 10.

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 (jego poszerzenie) mogłaby okazać się niemożliwa, gdyż między uchwaleniem planu miejscowego a rozpoczęciem budowy, czy też powiększeniem cmentarza właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym uniemożliwić budowę (rozbudowę) planowanego cmentarza. Z tej już chociażby przyczyny, wprowadzenie stref ochronnych w granicach obszaru objętego planem, dla terenu zakwalifikowanego w planie miejscowym pod cmentarz, jest niezbędne. Nadto, za koniecznością wprowadzenia stref ochronnych przemawia wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa.

Zgodnie ze wskazanymi powyżej przepisami, ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu określa się dla terenów znajdujących się w zasięgu stref 50 m i 150 m od granicy cmentarza. Skoro w tym przypadku, granica cmentarza **ICC** została wyznaczona za pomocą linii rozgraniczających na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 w skali 1:1000, to **zasięgi stref 50 m i 150 m od granicy tego cmentarza, w których obowiązują związane z nimi ograniczenia, wynikające z ww. rozporządzenia, winny być objęte tym planem miejscowym, wraz z wprowadzeniem stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, wynikających z przytoczonych powyżej przepisów odrębnych.**

Tymczasem, z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż strefy sanitarne 50 m i 150 m od cmentarza, o których mowa w § 4 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały, zostały wyznaczone w części graficznej planu, mimo, iż z woli samej Gminy Prażmów, nie zostały w całości tym planem objęte, co znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej Nr LII.613.2023 Rady Gminy Prażmów z 30 marca 2023 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Prażmów - rejon cmentarza”.

Innymi słowy, doszło do sformułowania ustaleń wykraczających poza obszar objęty planem miejscowym dla terenów znajdujących się w strefie sanitarnej 50 m i 150 m od cmentarza, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p., w związku z art. 3 i art. 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu. Z jednej bowiem strony, **Gmina Prażmów wyznaczyła strefy sanitarne 50 m i 150 m od cmentarza w części graficznej planu miejscowego, nie sporządzając jednak planu miejscowego w granicach obejmujących te strefy w całości. Z drugiej zaś strony, w ramach ustaleń zawartych w:**

- **§ 19** uchwały, **określono**: „W zagospodarowaniu terenów oznaczonych symbolem 1MNU, 1U/MN, 2U/MN, 3U/MN należy uwzględnić ograniczenia i zakazy wynikające z przepisów odrębnych wynikających z funkcjonowania **strefy sanitarnej 50 m i 150 m wokół cmentarza.**”;
- **§ 24 pkt 3** uchwały, **określono**: „Zaopatrzenie w wodę: (...) 3) do czasu wybudowania zbiorczej sieci wodociągowej dopuszcza się możliwość zaopatrzenia w wodę ze studni z wyjątkiem terenu oznaczonego symbolem 1MNU, 1U/MN, 2U/MN, 3U/MN **w granicach stref sanitarnych wokół cmentarza;**”;
- **§ 34 pkt 2 lit. a tiret pierwsze** uchwały, **określono**: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1U/MN, 2U/MN, 3U/MN ustala się: (...) 2) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) na każdej z działek budowlanych dopuszcza się realizację: - zabudowy w formie maksymalnie 1 budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolnostojącego i 1 budynku usługowego, **zabudowa mieszkaniowa może być realizowana poza strefą sanitarną 50 m wokół cmentarza;**”, przy czym w tym przypadku **nie wyłączono realizacji zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności w strefie sanitarnej 50 m od cmentarza**, o których mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu, a także **w negatywnej opinii sanitarnej**

Mazowieckiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego z 13 października 2023r., znak: ZS.743.674.2023 PK, przekazanej w dokumentacji prac planistycznych.

**Powyższe oznacza, że Rada Gminy Prażmów formułuje ustalenia dotyczące stref sanitarnych wynikających z przepisów odrębnych, odnosząc je tylko do części obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym, co oznacza de facto brak wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie w całej strefie 50 i 150 m od poszerzonego cmentarza.**

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło jednocześnie do naruszenia art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., poprzez sformułowanie ustaleń wykraczających poza obszar objęty planem miejscowym, a także do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „2. Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.”.

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

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć

- odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)*”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „*W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.*”;
  - postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „*Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);*
  - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „*Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.*” (publ. LEX 1070339);
  - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „*Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna*



*planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;*

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „*Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.*” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w brzmieniu: „*W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.*”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „*W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.*”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20*

ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).”;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Część graficzna planu powinna stanowić

odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)" (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy

o p.z.p., a także § 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.

W tym miejscu należy dodać, iż do powstania ewidentnej sprzeczności tekstu planu z rysunkiem doszło także w zakresie ustaleń zawartych w **§ 15 ust. 4** uchwały, w brzmieniu: „4. Ustala się zakaz lokalizacji budynków w pasie 6 metrów od krawędzi rowu melioracyjnego.”, bowiem na rysunku planu miejscowego stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, brak oznaczenia jakiegokolwiek rowu melioracyjnego, co znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Gminy Prażmów przekazanych w piśmie z 29 lutego 2024 r., znak: URB.6721..2023, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, z których wynika, iż: „(...) **W obszarze opracowania planu miejscowego przyjętego w/w uchwałą nie wrysowywano rowów melioracyjnych**, jednakże z uwagi na liczne przypadki zasypywania istniejących rowów melioracyjnych, rowów odwadniających w planach miejscowych wprowadza się zapisy uniemożliwiające realizację budynków na „rowie melioracyjnym” lub w jego najbliższym otoczeniu. (...)”. Nie znajduje zatem zastosowania w przedmiotowej sprawie, treść § 15 ust. 4 tekstu planu miejscowego, z uwagi na brak oznaczenia rowu melioracyjnego na rysunku planu miejscowego.

Należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku, zarówno wykluczające się wzajemnie ustalenia części tekstowej planu miejscowego, jak również brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie należy wyraźnie zaznaczyć, że **granice obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym nie obejmują wszystkich działek ewidencyjnych położonych w zasięgu stref sanitarnych 50 m i 150 m od cmentarza (1CC), a tym samym obowiązują dla nich ustalenia innych planów miejscowych, które nie uwzględniają nowych granic tego cmentarza.**

Kluczowym w sprawie jest fakt, iż w stosunku do dotychczas obowiązującego planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr XLII.410.2018 z 27 września 2018 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - dla części wsi „Prażmów II”” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 14 stycznia 2019 r. poz. 694, z późn. zm.), dokonano zmian w zakresie usytuowania terenu cmentarza, co oznacza, iż **granice stref sanitarnych 50 m i 150 m także uległy zmianie**. Należy zatem wskazać, iż w stosunku do planu z 2018 r. teren cmentarza uległ powiększeniu i **w związku z tą zmianą również strefy sanitarne powinny ulec odpowiednim zmianom.**

Tymczasem, organ wykonawczy Gminy Prażmów, sporządzając plan miejscowy ustalił *de facto* tylko częściowo strefy ochrony sanitarnej w odległości 50 m i 150 m na terenach oznaczonych odpowiednio, symbolami: 1U/MN, 2U/MN, 3U/MN, 1MNU, 1KR, 2KR i 3KR, od terenu przeznaczanego pod cmentarz oznaczonego symbolem **1CC**, **nie dokonując przy tym zmiany zasięgu tych stref sanitarnych ustalonych, m. in. w uchwale Nr XLV.512.2022 z 30 września 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Prażmów – „Prażmów V””** (Dz. Urz. Woj. Maz.z 24 kwietnia 2023 r. poz. 5009).

Powyższe oznacza, że sporządzony został plan miejscowy, który nie określa jednoznacznie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, o których mowa art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., przy czym w granicach przedmiotowego planu miejscowego, dotyczy to terenów oznaczonych symbolami: 1U/MN, 2U/MN, 3U/MN, 1MNU, 1KR, 2KR i 3KR, wraz z cmentarzem oznaczonym symbolem **1CC** (*vide* załącznik graficzny nr 1 do uchwały Nr LXIII.769.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r.).

Rada Gminy Prażmów podejmując przedmiotową uchwałę Nr LXIII.769.2024 z 12 lutego 2024 r. po raz kolejny doprowadziła tym samym do sytuacji, w której **w obrocie prawnym pozostają ustalenia, które są ze sobą sprzeczne**, bowiem we wskazanym powyżej planie miejscowym z 2022 r., **zasięg stref sanitarnych od cmentarza został określony od innych granic cmentarza, aniżeli wynika to z obecnych regulacji. Tym samym od jednego cmentarza obowiązują różne strefy sanitarne.**

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

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że sporządzając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i wyznaczając, czy też zwiększając zasięgi terenów przeznaczonych pod tereny cmentarza, organy gminy winny uwzględnić, aby w jego granicach znajdowały się nie tylko tereny przeznaczone pod ten cmentarz, **ale również tereny znajdujące się w zasięgu stref sanitarnych od tego cmentarza, ponieważ wtedy ustalenia poprzednio obowiązujących planów miejscowych, w tym zakresie, zostaną derogowane. Tymczasem, obszar objęty przedmiotowym planem miejscowym nie obejmuje swym zasięgiem całej strefy sanitarnej 150 m od nowych granic cmentarza (1CC).**

W przypadku zarówno powiększenia, jak i zmniejszenia istniejącego cmentarza, gmina musi uwzględniać przepisy odrębne z zakresu cmentarnictwa. Skoro właściwy minister uzyskał delegację

ustawową do określenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określenia szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych (*quod vide* art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych), to tym samym określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów w wyniku zrealizowania tej delegacji, należy uznać za określenie tzw. stref sanitarnych. Pasy izolujące, o jakich mowa w art. 5 ust. 3 ww. ustawy, wprowadzone zostały ze względów sanitarnych, aby wyłączyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, co wynika wprost z § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. W tym stanie prawnym przeznaczenie określonego terenu pod budowę cmentarza oraz określenie i ustanowienie w planie miejscowym pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów - tzw. stref sanitarnych cmentarza znajduje umocowanie zarówno w przepisach ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz ustawy o p.z.p. Uchwalenie planu miejscowego obejmującego planowany cmentarz jest realizacją wymogu ustanowionego w art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a wskazanie lokalizacji planowanego cmentarza następuje zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. poprzez określenie stosownego terenu za pomocą linii rozgraniczających. Wprowadzenie zaś pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów jest ustaleniem szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Z powyższych przepisów wynika więc wprost, iż **teren planowanego cmentarza winien**, z mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w związku z art. 3 i art. 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, **obowiązkowo określać w granicach obszaru objętego planem strefy sanitarne cmentarza przewidziane w § 3 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze**. Przypomnieć także należy, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się nie tylko wymagania ładu przestrzennego, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz potrzeby interesu publicznego, ale i wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności. Teren cmentarza w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jest terenem szczególnym, ze względu na sformułowane w przepisach prawa szczególne uwarunkowania, jakie powinny spełniać tereny przeznaczone pod cmentarz, a tym samym wskazane wyżej regulacje prawne winny znaleźć odzwierciedlenie w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego planowany cmentarz. **Plan miejscowy nie może obejmować wyłącznie terenu, na którym ma być**

**zlokalizowany cmentarz, bądź terenu tylko częściowo leżące w strefach ochronnych od cmentarza.** Lokalizacja cmentarza nie tylko podlega określonym wymogom, ale i wymusza określony sposób wykorzystania terenów leżących w pobliżu cmentarza. Organy gminy przeznaczające w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określony obszar na cmentarz winny tak projektować teren przyszłego cmentarza, aby zabezpieczyć spełnienie wymogów dotyczących ich lokalizacji, wynikających m.in. z przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.

**W przedmiotowym planie miejscowym strefy ochronne 50 m i 150 m od cmentarza (ICC) zostały de facto wyznaczone w sposób wykraczający poza obszar objęty tym planem miejscowym, bowiem część tych stref, usytuowana m.in. w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 55/1, 55/2, 60/3, 60/4, 150/4, 152/2, 164/3, 164/4, 165, 166, 167 z obrębu Prażmów w gminie Prażmów, znalazła się poza granicą obszaru objętego tym planem.**

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 cmentarzu, w tym do określenia szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych (art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach), to tym samym określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów w wyniku zrealizowania tej delegacji, należy uznać za określenie tzw. stref sanitarnych. Pasy izolujące, o jakich mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach, wprowadzone zostały ze względów sanitarnych, aby wyłączyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie (§ 1 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego). W tym stanie prawnym przeznaczenie określonego terenu pod budowę cmentarza oraz określenie i ustanowienie w planie miejscowym pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów - tzw. stref sanitarnych cmentarza znajduje umocowanie w przepisach ustawy o cmentarzach oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uchwalenie planu miejscowego obejmującego planowany cmentarz jest realizacją wymogu ustanowionego w art. 3 ustawy o cmentarzach, a wskazanie lokalizacji planowanego cmentarza następuje zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (obowiązek określenia przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania). Wprowadzenie zaś pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów - tzw. stref sanitarnych cmentarza jest ustaleniem szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy



w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. To zaś oznacza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący teren planowanego cmentarza winien z mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z art. 3 i art. 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. 2000 r. Nr 23 poz. 295 ze zm.) obowiązkowo określać strefę sanitarną cmentarza przewidzianą w § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315). Brak określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego strefy sanitarnej planowanego cmentarza stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 i niedopuszczalne obejście przepisów art. 36 ust. 1 – 3 u.p.z.p. przez pozbawienie właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w pobliżu cmentarza możliwości dochodzenia słuszych roszczeń, zagwarantowanych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustanowionych w celu należytej realizacji konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. (...) Z punktu widzenia planowanego cmentarza istotna jest okoliczność w jakiej odległości od planowanego cmentarza istnieje zakaz zabudowy, czy też ograniczenie w zabudowie terenów leżących w pobliżu cmentarza. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się nie tylko wymagania ład 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 względ 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 wykluczyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, co wynika wprost z § 1 ust. 1 rozporządzenia z 1959 r. Zatem określenie na rysunku planu granicy strefy ochrony sanitarnej winno pociągać za sobą konkretne ustalenia w treści planu, które dałyby podstawę do stwierdzenia zgodności planu z przytoczonymi wyżej przepisami odrębnymi i art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. O zastosowanie tych wymogów w ustaleniach kontrolowanego planu zabiegał Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w W. w Opiniach sanitarnych z [...] kwietnia 2014 r. adresowanych do Prezydenta Miasta P. I tak opiniując pozytywnie projekt planu, dokonał m. in. następujących zastrzeżeń: 1) "[...] zaleca się naniesienie na rysunku planu (załącznik nr [...]) granic stref w odległości 50 m i 150 m od cmentarza."; 2) "4. Na części graficznej planu należy nanieść strefę 150 m odległości od granicy cmentarza, wprowadzającą w tej strefie zakaz lokalizacji studni oraz ujęć wody służących jako źródło zaopatrzenia w wodę do picia i potrzeb gospodarczych. 5. Na części graficznej planu należy nanieść strefę ochrony sanitarnej cmentarza o szerokości 50 m, wprowadzającą zakaz lokalizacji studni oraz ujęć wody służących jako źródło zaopatrzenia w wodę do picia i potrzeb gospodarczych, budynków mieszkalnych, zakładów produkujących żywność, zakładów żywienia zbiorowego, bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz innych budynków przeznaczonych na stały pobyt ludzi". Powyższe nie

znalazło jednak odzwierciedlenia w części graficznej planu, czyli na rysunku planu, jak zastrzegali organ opiniujący, ani w części tekstowej planu. Jednocześnie oznacza, że Rada miała pełną świadomość istnienia obowiązku wynikającego z przepisów odrębnych, niemniej go nie zrealizowała. Za taką realizację nie można bowiem uznać zapisów planu odnoszących się do usytuowanego w odległości mniejszej niż 150 m od granic planu budynku i zawartego w dniu [...] marca 2014 r. porozumienia o współpracy pomiędzy Gminą – Miasto P. a Gminą R., mającego na celu zabezpieczenie interesu publicznego w zakresie możliwości rozbudowy cmentarza. Strefy muszą bowiem być ustalone w momencie uchwalania planu, żeby funkcjonowanie cmentarza i tworzące się wokół niego zagospodarowanie terenu mogły odpowiadać obowiązującym dla tych uwarunkowań przepisom prawa. Wyłączenie stref ochrony sanitarnej cmentarza z obszaru objętego planem miejscowym stanowi zatem naruszenie art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia z 1959 r.”.

**W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż nie kwestionuje zasadności powiększenia istniejącego cmentarza, jednakże takie powiększenie musi się odbyć z poszanowaniem obowiązującego porządku prawnego, co oznacza w przedmiotowym przypadku, że obszar objęty planem miejscowym winien obejmować w całości, zarówno teren cmentarza, jak również strefy w granicach 50 m i 150 m odległości od nowych granic cmentarza.**

Powyższe znajduje swoje potwierdzenie również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 czerwca 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 2590/21, po rozpoznaniu analogicznej sprawy ze skargi Gminy Troszyn na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego w przedmiocie uchwały Nr XXIII/169/21 Rady Gminy Troszyn z 15 września 2021 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych w miejscowości Troszyn w gminie Troszyn”, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) w niniejszej sprawie słusznie Wojewoda wskazał, iż stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządzą projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Biorąc pod uwagę fakt, iż teren oznaczony symbolem IZC, przeznaczony został pod cmentarz, to tym samym. Rada Gminy T. zobligowana była do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu, w tym przede wszystkim ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Z uwagi na konieczność zachowania przy sytuowaniu cmentarzy odpowiednich wymogów sanitarnych upoważniono właściwego ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określenia: szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, zakładów produkujących artykuły żywności, odległości cmentarza od źródeł ujęcia

wody oraz wymagań co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze (vide art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach). Wypełnieniem tej normy jest rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze które w § 1ust. 1 wskazuje, że teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, zaś w § 3 ust. 1 stanowi, że "Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone".

**Słusznie organ nadzorczy wskazał, że w myśl art. 15 ust. 2 pkt 7, 9 i 11 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo:**

- **granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów;**
- **szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;**
- **sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.**

**Tym samym , ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu określa się dla terenów znajdujących się w zasięgu stref 50 m i 150 m od granicy cmentarza. W związku z powyższym, zasięgi tych stref, w których obowiązują związane z nimi ograniczenia, o których mowa w ww. rozporządzeniu, powinny być określone w granicach obszaru objętego planem.**

Słusznie organ wskazał, co nie mogło ująć uwadze Sądu, że nadal w części obowiązuje uchwała Rady Gminy T. z dnia [...] października 2002 r. nr [...] w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy T. W uchwale tej uregulowano w części pisemnej i graficznej teren ZC-1 (cmentarz istniejący) oraz ZC-2 (powiększenie cmentarza) i wyznaczono granicę strefy 50 m od powiększonej granicy cmentarza oraz wyznaczono granicę strefy 150 m od powiększonej granicy cmentarza (vide: załącznik nr 2 do ww. uchwały z 2002 r.). (...) Słusznie ustalono, że nowy plan zmienia granice istniejącego cmentarza. Nie ma znaczenia, czy cmentarz znajduje się na tej samej czy też na różnych nieruchomościach, bowiem istotny jest docelowy, nowy zasięg granic cmentarza wyznaczony za pomocą linii rozgraniczających. Bez znaczenia jest też, czy teren przeznaczony w nowym planie pod cmentarz został już ogrodzony.

Sąd podziela stanowisko organu nadzorczego, że Rada Gminy T. podejmując uchwałę z [...] września 2021 r. doprowadziła do sytuacji w **której w obrocie prawnym pozostają ustalenia, które są ze sobą**

*sprzeczne, bowiem w planie obowiązującym od 19 lat zasięg stref sanitarnych od cmentarza został określony od innych granic cmentarza, aniżeli wynika to z obecnych regulacji. Tym samym od jednego cmentarza obowiązują różne strefy sanitarne. Co więcej na obszarach dla których w dalszym ciągu obowiązuje plan z 2002 r. należy stosować w dalszym ciągu strefę ochrony 150 m od granic cmentarza planowanego w 2002 r.*

*Także ustosunkowując się do zarzutów Gminy dotyczących kwestii podłączenia wszystkich budynków w miejscowości T., zlokalizowanych w odległości 150 m od cmentarza do sieci wodociągowej (vide pismo Zakładu Obsługi Rolnictwa w T. z 15 października 2021 r.) wskazać należy, że w obrocie prawnym pozostają ustalenia, które są ze sobą sprzeczne, bowiem w planie obowiązującym od 19 lat zasięg stref sanitarnych od cmentarza został określony od innych granic cmentarza, aniżeli wynika to z obecnych regulacji, należy stwierdzić, że od jednego cmentarza obowiązują różne strefy sanitarne. Słusznie organ nadzorczy w odpowiedzi na skargę wskazał, że podłączenie wszystkich budynków do sieci wodociągowej nie powoduje, że określono w sposób jednoznaczny szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, o których mowa art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p, w szczególności gdy nie wszystkie działki ewidencyjne zostały zabudowane, w związku z czym istotne jest ustalenie w sposób jednoznaczny i spełniających wymogi przepisów odrębnych, szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu. Prawidłowo także organ wskazał, że Gmina T. z jednej strony nie wyznaczyła strefy sanitarnej 150 m od cmentarza, ani też nie sporządziła planu miejscowego w granicach obejmujących ją w całości, z kolei z drugiej, w ramach ustaleń zawartych w § 11 pkt 2 oraz § 14 ust. 1 pkt 8 lit. b uchwały, sformułowała ustalenia dotyczące strefy sanitarnej 150 m od cmentarza, które przecież na mocy ustaleń nowego planu miejscowego nie mogą odnosić się do obszaru, który nim nie jest objęty, a nadto objęty jest innym planem miejscowym, na którym obowiązują inne odległości stref, uwzględniające zasięg przestrzenny cmentarza z 2002 r. Tym samym przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło także do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (...)*

**W tym miejscu uzasadnienia należy również wskazać, iż zarówno opisane powyżej powiększenie cmentarza 1CC w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 72, 78/3, 78/4 i 78/2 z obrębu Prażmów w gminie Prażmów i brak określenia powierzchni biologicznie czynnej dla tej części cmentarza narusza ustalenia obowiązującego Studium, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.**

Wiążący charakter studium wynika z obowiązującego w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonyje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się, m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad

wyznaczonych w studium, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w tym studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych) w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił, m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym przypadku, **analiza rysunku oraz tekstu Studium** określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie **ustalenia przedmiotowego planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenu pod poszerzenie cmentarza 1CC**, a także braku określenia powierzchni biologicznie czynnej dla tej części powiększonego terenu cmentarza, **pozostają w sprzeczności z obowiązującym Studium, w tym zakresie.**

Jak wynika bowiem z:

- uzasadnienia do uchwały przystąpieniowej Nr LII.613.2023 Rady Gminy Prażmów z 30 marca 2023 r. „Wójt Gminy Prażmów przedstawił Radzie Gminy przedmiotową uchwałę w związku planami rozbudowy cmentarza w Prażmowie. (...)”;
- prognozy oddziaływania na środowisko zamieszczonej w dokumentacji prac planistycznych: „(...) 14. Streszczenie opracowania (...) Głównym celem opracowania planu miejscowego jest zwiększenie terenu cmentarza. (...)”, str. 24 „Prognozy oddziaływania na środowisko



*miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Prażmów – rejon cmentarza”;*

- ustaleń tekstu planu miejscowego zawartych w **§ 7 pkt 3** i **§ 35 pkt 1** oraz **pkt 2 lit. f** uchwały, w brzmieniu: „**§ 7. Ustala się przeznaczenie terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi i oznaczonych symbolem literowym przeznaczenia terenu zgodnie z rysunkiem planu: (...) 3) teren cmentarza** – oznaczony symbolem przeznaczenia terenu – **CC**; (...) **§ 35. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia ICC ustala się: 1) Przeznaczenie: cmentarz oraz obiekty towarzyszące związane z funkcjonowaniem cmentarza; 2) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) f) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej: nie ustala się;”;**

**podczas gdy zgodnie z ujednoliconym rysunkiem Studium, w skali 1:10000 zawierającym kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym załącznik nr 5a do uchwały Nr XXXII.291.2017 Rady Gminy Prażmów z 1 czerwca 2017 r. (vide § 1 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały), dla obszarów inwestycyjnych o dominującej funkcji „Tereny usług (UMW)” usytuowanych w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 72, 78/3, 78/4 i 78/2 w obrębie Prażmów w gminie Prażmów, w części tekstowej Studium, ustalono:**

- „(...) W Studium wyznaczono obszary inwestycyjne o następujących dominujących funkcjach: (...) • Tereny usług (UMW) – obejmujące obszary planowanego głównego centrum gminy oraz planowanych mniejszych centrów lokalnych. Są to głównie tereny usług i zabudowy wielorodzinnej. (...)”, **str. 13** ujednoliconego tekstu kierunków Studium;
- „(...) **3.2.5. Tereny usług (UMW)** Podstawowym przeznaczeniem terenów są usługi oraz budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne. Dopuszcza się realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w tym szeregowej. Planowana zabudowa UMW stanowi intensywne zagospodarowanie planowanego głównego centrum gminnego w Prażmowie oraz planowanych mniejszych centrów lokalnych Ustanowie i Gabryelinie. W przyjętej koncepcji rozmieszczenia usług kontynuuje i rozwija zarysowaną w stanie istniejącym strukturę przestrzenną wg poniższych zasad:
  - zaleca się utrzymanie rejonów lokalizacji istniejących usług publicznych (usługi administracji, socjalne, usługi kultury) oraz związanych z obsługiwanymi terenami mieszkaniowymi (usługi oświaty, zdrowia, związków wyznaniowych);
  - w rejonie ośrodka centralnego gminy ustala się rozwój centrum administracyjnego, kulturalnego i handlowego;

- preferuje się realizację zabudowy w formie wolnostojących budynków z tzw. zielenią towarzyszącą o kompozycji roślinnej i doбором elementów zagospodarowania dostosowanych do wiodącej funkcji (np.: ogrody dydaktyczne przy szkołach, boiskach, ogrody jordanowskie z zielenią itp.);

- nakazuje się zabezpieczenie odpowiedniej liczby miejsc parkingowych z jednoczesną realizacją miejsc postojowych w liniach rozgraniczających dróg publicznych obsługujących obiekt.

Przy realizacji osiedli mieszkaniowych jednorodzinnych bądź wielorodzinnych nakazuje się podłączenie do kanalizacji zbiorczej, jeżeli nie ma takiej możliwości dopuszcza się realizację lokalnych oczyszczalni ścieków.

**WSKAŹNIKI: (...)**

- minimalna powierzchnia biologicznie czynna (PBC): 40 %, z wyjątkiem terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, położonych w granicach obszarów chronionych oraz na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i podmokłych, gdzie obowiązuje 70 % PBC..”, str. 20 – 21 ujednoliconego tekstu kierunków Studium.

Wbrew zatem wyjaśnieniom Gminy Prażmów przekazanym w piśmie z 29 lutego 2024 r., znak: URB.6721..2023, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, z których wynika, iż: „(...) **Przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem ICC ustalono zgodnie z zapisami rozdziału 8 oraz 11 obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów, w których znajdują się następujące zapisy: Zgodnie z rozdziałem 8 „Nowe inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym mogą się znaleźć na wszystkich terenach przeznaczonych pod zabudowę, inwestycje celu publicznego infrastrukturalne mogą być realizowane na całym obszarze gminy. Gmina poprzez swoją politykę i możliwości finansowe będzie realizowała inwestycje celu publicznego, które zawarte są w wieloletnich planach inwestycyjnych, planach rozwoju lokalnego i w innych opracowaniach strategicznych. Do głównych zadań w tym zakresie należą inwestycje infrastrukturalne związane z budową dróg i ulic, realizacją urządzeń infrastruktury technicznej i społecznej. Studium ustala konieczność wskazywania w planach miejscowych dotyczących nowych terenów zabudowy mieszkaniowej inwestycji z zakresu infrastruktury społecznej tj. żłobków, przedszkoli, szkół – w miarę potrzeb. W planach miejscowych należy ustalić stosowne środki ochrony akustycznej dla terenów mieszkaniowych i chronionych.”**

Wg rozdziału 11 „Poza wymienionymi wyżej w punktach obszarami i obiektami, w Studium dopuszcza się lokalizację przestrzeni publicznych jako funkcji komplementarnych również na pozostałych terenach gminy. **Mogą to być tereny, które swoim charakterem, sposobem użytkowania i zagospodarowania, pełnią rolę szeroko rozumianej wymiany kontaktów społecznych (jak boisko,**

*plac, plac zabaw itp. inne) zgodnie z Ustawą o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997r. z późn. zm.”, należy stwierdzić, iż opisane powyżej przeznaczenie terenu pod poszerzenie cmentarza ICC, w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 72, 78/3, 78/4 i 78/2 z obrębu Prażmów w gminie Prażmów, nie stanowi inwestycji infrastrukturalnej związanej z budową dróg, czy też realizacją urządzeń infrastruktury technicznej i społecznej.*

Powyższe oznacza, iż w tym przypadku możliwość realizacji rozbudowy cmentarza (ICC), w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 72, 78/3, 78/4 i 78/2 z obrębu Prażmów w gminie Prażmów, musiałaby wprost wynikać ze studium.

W tym miejscu należy zauważyć, że w zarówno w części testowej, jak i graficznej studium zostały wyodrębnione obszary funkcjonalne określone, jako tereny cmentarzy, delimitowane w konkretnych granicach. Tymczasem poszerzenie istniejącego cmentarza nastąpiło wbrew ustaleniom studium w granicach obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem UMW, dla którego określono funkcje usługowe, budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne, wraz z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Innymi słowy, w pierwszej kolejności należałoby dokonać zmiany przywołanych w tym zakresie ustaleń obowiązującego Studium, określających zarówno dominujące funkcje terenu UMW, jak również wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, przy czym jednocześnie należy pamiętać, iż dotychczasowy przepis art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowiący podstawę prawną do podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (opcjonalnie jego zmiany), stracił swą moc obowiązującą z dniem 24 września 2023 r., tj. wraz z wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, iż wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym zakaz zabudowy, a także przeznaczenie terenów, odnoszą się do nowych inwestycji, prowadzonych w oparciu o ustalenia tegoż planu. Powyższe oznacza zachowanie istniejącej zabudowy i zagospodarowania, jednakże nowe inwestycje, w tym także w zakresie nowego zagospodarowania i przeznaczenia terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, muszą być już prowadzone w oparciu o ustalenia tegoż planu miejscowego, który z kolei winien uwzględniać parametry i wskaźniki urbanistyczne oraz kierunki w przeznaczeniu terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, określone w studium.

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób

dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt i Rada Gminy Prażmów.

**Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie przeznaczenia terenów oraz powierzchni biologicznie czynnej są obligatoryjnymi ustaleniami planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p., to niezbędne jest w tym przypadku stwierdzenie nieważności uchwały, jako naruszającej ustalenia Studium, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18.
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Podsumowując tę część uzasadnienia, należy ponownie podkreślić, że w przedmiotowej uchwale, powiększenie cmentarza **ICC** w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 72, 78/3, 78/4 i 78/2 z obrębu Prażmów w gminie Prażmów i brak określenia powierzchni biologicznie czynnej dla tej części cmentarza, narusza ustalenia Studium, co stanowi o istotnym naruszeniu przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Ponadto, należy dodać, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien on bezwzględnie określać w przypadku:

- budynków: minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, wysokość oraz **linie zabudowy**;
- innych niż budynki obiektów budowlanych: minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Obowiązek zawarcia w planie miejscowym 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).

Tymczasem, Rada Gminy Prażmów w treści § 35 pkt 2 lit. d oraz e uchwały, określiła: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia ICC ustala się: (...) 2) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) d) **minimalna intensywność zabudowy nie mniejsza niż 0,0001; e) maksymalna intensywność zabudowy nie większa niż 0,2;**”, **podczas gdy jednocześnie na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1, w ramach terenu oznaczonego symbolem ICC, nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy.***

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. „ruchu budowlanego”, na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, to stwierdzić należy, iż w tym przypadku doszło zarówno do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a i § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru podkreśla, iż ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu

publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż dokonując oceny prawnej podjętej uchwały należało **uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Gminy Prażmów** podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **poprzez uwzględnienie faktu, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny**. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, **regulacja zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną**. Przepisy prawa, a zatem ustawy o p.z.p., przepisy wykonawcze, a także przepisy odrębne wyznaczają przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **co oznacza, że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesadzają o naruszeniu prawa** (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

Na konieczność przestrzegania pełnej regulacji oraz konsekwencji braku spełnienia powyższego warunku wskazywał również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 10 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 242/18, w którym stwierdzono, iż: *„Stwierdzenie nieważności jedynie kolidujących z ustaleniami studium wskaźników oznacza, że regulacja zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 7MN/U, 8MN/U, 9MN/U, 11 MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U i 15MN/U - części terenów oznaczonych symbolami: 5NIN, 6NIN, 17MN(U) i 18MN(U) przeznaczonych pod zabudowę szeregową - jest regulacją niepełną, naruszającą w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.”*

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, **na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie**, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu

terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. **Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.**

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Prażmów, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów*

*normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.*

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak też jego zmiany, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia przepisów aktów wyższego rzędu. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283): „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

W judykaturze w sposób bezsporny wskazuje się na pozycję aktów prawa miejscowego w hierarchii aktów prawa miejscowego wskazując, że uchwały organów samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi (tak też m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2010 r. w sprawie sygn. akt I OSK 738/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15 „Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą



obowiązki normy niższej. Z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, "Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej", (zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.). Siatka pojęciowa prawa regulującego proces planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia prawne sformułowane w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności i niejasności w ich stosowaniu. Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. **Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów regulowanych np. w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy

pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje sformułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 164).

*W procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zwrócić szczególną uwagę na rolę definicji ustawowych w całokształcie procesu kierowania poprzez stanowienie norm zachowaniem podmiotów podległych prawu miejscowemu. Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby przepisy prawa miejscowego były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów. W takim kontekście, jeszcze raz należy powtórzyć, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, jest niedopuszczalne.”*

Kwestia zgodności legalnych definicji w akcie prawa miejscowego oraz ich zakres stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (publ. Legalis Nr 297912 tezy do wyroku), w którym stwierdzono, że: „1. *Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. **Dotyczy to także zgodności definicji legalnych sformułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu.** Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. **Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum.** 2. Definicje mają bezpośredni zasięg przede wszystkim w odniesieniu do aktów normatywnych, w jakich są sformułowane. Nie może to jednak oznaczać, że definicją legalną nie można się posługiwać poza bezpośrednim zakresem normowania i zastosowania danego aktu, jeśli zachodzi ku temu uzasadniona podstawa, wynikająca z powiązań przedmiotowych. W innym bowiem przypadku należałoby powtarzać takie definicje w każdym akcie normatywnym, co byłoby nie tylko legislacyjnie nieekonomiczne, ale także mogłoby powodować błędy technicznoprawne. Uznając wagę argumentacji systemowej, odnoszącej się do odrębnych gałęzi*

*prawa czy nawet wyodrębnionych przedmiotowo instytucji prawnych, mającej znaczenie ogólne, ale odnoszącej się także do możliwości zastosowania definicji, należy jednak wskazać, że podziały takie nie wykluczają korzystania z definicji legalnych ustanowionych w innych częściach tej samej gałęzi prawa. Dotyczy to także definicji umiejscowionych w gałęzi prawa administracyjnego, nawet jeśli ta gałąź jest w istocie makrogałęzią, prowadzącą do wyodrębnienia wielu subgałęzi. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedyne istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości.”*

Na konieczność przestrzegania **legalnych definicji** Naczelny Sąd Administracyjny, na gruncie różnych regulacji, wskazywał także w swoich wyrokach z:

- 24 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK 3201/19;
- 26 kwietnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1549/08 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

**Zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.**

Na stosowanie legalnych definicji wskazuje również doktryna. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim teoria precyzyjnego określenia definicji w ujęciu Andrzeja Malinowskiego, (A. Malinowski, „*Definicje legalne w prawie polskim*”, „*Studia Iuridica*” 2005, t. 44, s. 215–216) zgodnie z którą: „*definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu. (...) Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym.*”

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*”. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także przepisami techniczno – budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, określa rozporządzenie Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

W judykaturze wskazuje się więc na powiązanie kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów Prawa budowlanego, w tym także wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych. Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały wzięto pod uwagę ww. okoliczności, w tym także poglądy Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 160/01, zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 22 lutego 2008 r., w sprawie sygn. akt II OSK 89/07, dotyczące rozumienia pojęć zwartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego według treści, która już została zdefiniowana w pokrewnym systemowo dziale prawa, tj. definicji pojęć „budynku” i „budynku mieszkalnego jednorodzinnego”, o których mowa w art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz definicję pojęcia „zabudowy jednorodzinnej” zawartą w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Otóż stosownie do dyspozycji:

- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, **budynkiem** jest taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;

- art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez **budynek mieszkalny jednorodzinny** należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;”;
- § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez **zabudowę jednorodziną** należy rozumieć *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.*

Tymczasem, dla terenów oznaczonych symbolami: 1U/MN, 2U/MN i 3U/MN, dla których określono w § 34 pkt 1 uchwały, przeznaczenie jako tereny zabudowy usługowej i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, **jednocześnie w treści tego samego § 34 pkt 2 lit. f** uchwały, **ustalono:** „2) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) f) maksymalna wysokość zabudowy z wyjątkiem zabudowy garażowej i gospodarczej nie większa niż 12 metrów oraz nie więcej niż 3 kondygnacje dla zabudowy usługowej i usługowo-mieszkaniowej;”

Mając na uwadze powyższe, a także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego **nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które dopuszczają możliwość realizacji dowolnej zabudowy, w tym budynku łączącego funkcję usługowo – mieszkaniową, lecz jedynie budynek spełniający te funkcje w proporcjach określonych w definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, tj. w ramach proporcji - jeden lokal mieszkalny i jeden lokal użytkowy o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, co oznacza budynek mieszkalny jednorodzinny, nie zaś budynek usługowo-mieszkaniowy.**

W tym przypadku, **możliwość realizacji budynków usługowo-mieszkaniowych w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.**

Organ nadzoru wskazuje, iż przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyraźnie stanowią, że w planie miejscowym określa się zarówno przeznaczenie terenów, jak i konkretne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in.: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, powierzchnię zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów oraz geometrię dachów. Z kolei z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. wynika, że w planie miejscowym można również zawrzeć ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego wprost wynika, że w planie miejscowym można zawrzeć regulacje odnośnie: kształtowania formy budynku, jego proporcji, kształtu bryły, kształtu dachu a także jego kolorystyki, odległości pomiędzy poszczególnymi budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, liczby kondygnacji, w tym kondygnacji nadziemnych, minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej. Poprzez określenie funkcji organ gminy może decydować z kolei o przeznaczeniu poszczególnych obiektów budowlanych na funkcje np. mieszkalne, usługowe czy produkcyjne. **Obowiązujące przepisy prawa nie dają jednak gminie uprawnienia do decydowania o wprowadzeniu do planu miejscowego zapisów dopuszczających realizację dowolnej zabudowy, w tym budynku łączącego funkcję usługowo-mieszkaniową, skoro definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwalodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.**

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru miał na uwadze fakt, że w świetle art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane przez **budynek** należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, zaś z dyspozycji art. 3 pkt 2a tejże ustawy, wynika, że przez **budynek mieszkalny jednorodzinny** rozumieć należy budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie

bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku (art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane). Wydzielenie 1 lokalu mieszkalnego i 1 usługowego o powierzchni **nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku nie zmienia kwalifikacji takiego obiektu, który w dalszym ciągu pozostawać będzie budynkiem mieszkalnym jednorodzinny. Nie jest przy tym możliwe by lokal usługowy posiadał powierzchnię użytkową większą niż 30% powierzchni całkowitej budynku, albowiem taki budynek nie mógłby być zakwalifikowany, jako budynek mieszkalny jednorodzinny, a tylko taka forma zabudowy mieszkaniowej została dopuszczona w granicach ww. terenów.**

Ponadto, przy dokonywaniu oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę fakt, że przepisy nie zawierają odrębnych definicji pojęć zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej, czy też grupowej, jednakże praktyka architektoniczna, a w ślad za nią judykatura, wypracowała zasadniczo jednolite ich rozumienie przyjmujące, że **pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej wolno stojącej rozumie się budynki, które żadną ścianą nie przylegają do siebie nawzajem, pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej rozumie się dwa budynki, które stykają się jedynie ze sobą na całej długości jednej ze ścian, tworząc pary, natomiast pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej szeregowej rozumieć trzeba ciąg poszczególnych budynków stykających się ze sobą przeciwległymi ścianami.** Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wszystkie elementy konstrukcyjne jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej powinny stanowić konstrukcyjnie samodzielną całość i być oddzielone od siebie przerwą dylatacyjną, począwszy od fundamentu aż do dachu, co w praktyce oznacza, że każda część budynku musi funkcjonować samodzielnie. W takim przypadku, w sensie prawnym, mamy do czynienia z budynkami, które należy kwalifikować, jako dwa jednorodzinne budynki mieszkalne w zabudowie bliźniaczej, czyli takie, które posiadają dwie odrębne części w sensie technicznym.

W przypadku zabudowy szeregowej tworzyć ją może wyłącznie ciąg budynków, a zatem każdy budynek przylegający do siebie stanowić powinien z punktu widzenia techniczno-budowlanego konstrukcyjnie samodzielną całość. Powyższe decyduje o tym, że dla oceny, czy mamy do czynienia z budynkiem jednorodzinny dwulokalowy, czy też z odrębnymi budynkami jednorodzinny w zabudowie bliźniaczej decydujące znaczenie mają rozwiązania konstrukcyjne.

W judykaturze przeważa również pogląd, że uznanie lokali wydzielonych w budynku mieszkalnym jednorodzinny za odrębne budynki jest możliwe w przypadku, gdy obie części

obiekty mogą funkcjonować w sposób samodzielny i niezależny od siebie nawzajem, przy równoczesnym spełnianiu przez każdą z nich cech budynku w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (tak: wyrok NSA z 2 marca 2022 r. w sprawie sygn. akt II OSK 250/22; wyrok NSA z 5 lutego 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2952/18; wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W tej sytuacji uznać należy, że Rada Gminy Prażmów nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń dopuszczających realizację **budynku łączącego funkcję usługowo-mieszkaniową, lecz jedynie budynku mieszkalnego jednorodzinnego, spełniającego te funkcje w proporcjach określonych w definicji, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.** Należy bowiem zauważyć, że **podstawowym przeznaczeniem ww. terenów, wynikających zarówno z ustaleń obowiązującego studium, jak i określonych w treści planu szczegółowych zasad zabudowy, jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usługi.** Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w tym zakresie.

W tym miejscu należy ponownie zauważyć, iż pojęcie **zabudowy jednorodzinnej**, zostało zdefiniowane w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie i oznacza *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*. Jeżeli zatem **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wraz z usługami stanowi podstawowe przeznaczenie terenu**, to w świetle tak określonego przeznaczenia, **nie może powstać dowolny budynek usługowo-mieszkaniowy**, lecz jedynie budynek spełniający te funkcje, w proporcjach określonych w ramach definicji *budynku mieszkalnego jednorodzinnego*, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane. Innymi słowy, **jedyną dopuszczoną funkcją mieszkaniową jest w tym przypadku zabudowa jednorodzinna realizowana w formie budynku mieszkalnego jednorodzinnego.**

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że formułując ustalenia dotyczące aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego należy, uwzględniać terminologię oraz zakres pojęć stosowanych w uchwale przy uwzględnieniu wymagań określonych w § 10 załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, z którego jasno wynika, że do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Tymczasem, w ustaleniach przedmiotowego planu miejscowego dla ww. terenów, pomimo określenia przeznaczenia w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, jednocześnie dopuszczono do realizacji zabudowy mieszkaniowo – usługowej, podczas gdy w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim



powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego **nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które sformułowane będą z naruszeniem ww. przepisów.**

Obowiązujące przepisy prawa nie dają gminie uprawnienia do modyfikacji ww. pojęć poprzez umożliwienie realizacji zabudowy usługowo-mieszkaniowej, w ramach terenów, na których w sposób jednoznaczny, określono formę zabudowy mieszkaniowej, realizowanej jako budynek mieszkalny jednorodzinny, tym bardziej, że definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.

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 całości, z uwagi na liczbę oraz charakter naruszeń związanych z poszerzeniem cmentarza, wykluczających możliwość zakresowego stwierdzenia nieważności uchwały.

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.

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 nieściskość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieściśłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”* Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na 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 LXIII.769.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Prażmów - rejon cmentarza*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie 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/