



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 17 maja 2022 r.

WNP-I.4131.112.2022.MW1

Rada Miasta Mińsk Mazowiecki

ul. Konstytucji 3 Maja 1

05 – 300 Mińsk Mazowiecki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583 i 1005)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII.403.2022 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki z 11 kwietnia 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Mińsk Mazowiecki”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 6 ust. 2 pkt 2;
- § 18 ust. 1 pkt 2, w odniesieniu do sformułowania: „(...) budynki magazynowe, hurtownie, składy, (...)”;
- § 18 ust. 3 pkt 2, w odniesieniu do sformułowania: „(...) zabudowy magazynowej, hurtowni, składów, (...)”;
- § 22 ust. 3 pkt 1, w odniesieniu do sformułowania: „(...) oznaczonego symbolem 1WS (...)”;
- § 22 ust. 3 pkt 2, w odniesieniu do sformułowania: „(...) oznaczony symbolem 1WS (...)”;
- § 25 ust. 2 pkt 1 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: „(...) zmienna (...) od (...) do 10,0 m (...)”;
- części graficznej, dotyczącej nieprzekraczalnej linii zabudowy określonej w granicach strefy ograniczonej zabudowy i zagospodarowania od terenów kolejowych, w ramach terenów oznaczonych symbolami: 1U, 1MN/U3 oraz 2U/P1.

Uzasadnienie

Na sesji 11 kwietnia 2022 r. Rada Miasta Mińsk Mazowiecki podjęła uchwałę Nr XLIII.403.2022 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Mińsk Mazowiecki”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 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 2022 r. poz. 503), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie 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.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6, 9 i 10 ustawy o p.z.p. *„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) „6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów; (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;”*.

Konkretyzację ww. przepisów odnaleźć możemy na gruncie, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) *„Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy (...) 9) ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:*

a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,”.

Ponadto, z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia wynika również, że „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”. Powyższe oznacza, iż **ustalenia w zakresie linii zabudowy** należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i **winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.**

Na konieczność powiązania części tekstowej oraz graficznej w zakresie linii zabudowy, a także na konieczność wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu wskazano również w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/GI 444/10;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 marca 2012 r., sygn. akt II SA/GI 853/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „Ilekcroć w planie jest mowa o: (...) 4) **nieprzekraczalnej linii zabudowy** – należy przez to rozumieć linię wyznaczoną na rysunku planu, poza którą nie można sytuować nowych bądź rozbudowywanych budynków lub ich części; przy czym dopuszcza się wysunięcie na głębokość do 1,5 m poza nieprzekraczalną linię zabudowy: okapu, gzymsu, balkonu, daszku nad wejściem, wykuszu, ryzalitów i innych nadwieszów, zewnętrznych części budynku takich jak: schody, pochylnie lub rampy z uwzględnieniem przepisów odrębnych lub zapisów zawartych w ustaleniach szczegółowych planu; nieprzekraczalna linia zabudowy nie dotyczy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej i podziemnej części budynku;”;

- § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu **są ustaleniami obowiązującymi: (...) 4) nieprzekraczalne linie zabudowy;**”;
- § 4 ust. 3 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „3. W planie określa się: (...) 4) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”;
- § 6 ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „2. W zakresie zasad lokalizacji zabudowy oraz sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i terenów publicznie dostępnych oraz granic przyległych nieruchomości ustala się: 1) **sytuowanie nowych budynków zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu nieprzekraczalnymi liniami zabudowy;** (...)”;
- § 8 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenów: (...) 2. W zakresie zasad kształtowania zabudowy ustala się sposób usytuowania nowych budynków w stosunku do dróg oraz do terenów publicznie dostępnych oznaczonych symbolami 1WR i 2WS, zgodnie z nieprzekraczalnymi liniami zabudowy wyznaczonymi na rysunku planu.”;

podczas gdy jednocześnie, zgodnie z treścią § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały: „2. W zakresie zasad lokalizacji zabudowy oraz sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i terenów publicznie dostępnych oraz granic przyległych nieruchomości ustala się: (...) 2) **nieprzekraczalne linie zabudowy od dróg stanowiących dojazd do działki budowlanej, niewyznaczonych na rysunku planu, w odległości nie mniejszej niż 5 m od zewnętrznej krawędzi jezdni dojazdu oraz w odległości nie mniejszej niż 5 m od granicy działki wydzielonej jako dojazd;**”;

co znajduje również potwierdzenie w treści § 12 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia dotyczące zasad modernizacji i budowy systemów komunikacji: (...) 3. Dopuszcza się wydzielenie dróg stanowiących dojazd do działek budowlanych, nie wyznaczonych na rysunku planu, o następującej minimalnej szerokości: 1) szerokość dojazdu nie mniej niż 8 m; 2) w przypadku dojazdu obsługującego nie więcej niż 5 działek dopuszcza się szerokość dojazdu nie mniejszą niż 6 m; 3) w przypadku realizacji drogi wewnętrznej o długości przekraczającej 100 m i mającej

włączenie do istniejącego układu komunikacyjnego tylko z jednej strony (zakończony nieprzelotowo), nakazuje się realizację placu manewrowego, zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi warunków technicznych dla ulic i ochrony przeciwpożarowej.”.

Tym samym należy stwierdzić, że skoro powyższy zapis § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały dotyczy ustaleń w zakresie minimalnej odległości dla lokalizowanych nowych bądź rozbudowanych budynków lub ich części, o których mowa w definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy zawartej w § 3 ust. 1 pkt 4 tej samej uchwały, to tym samym powinien on znaleźć swoje odzwierciedlenie na rysunku planu, zgodnie z dyspozycją zarówno § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały, z której wynika, że nieprzekraczalna linia zabudowy określona na rysunku planu miejscowego uznana została za obowiązujące ustalenie planu, jak również § 6 ust. 2 pkt 1 lit. uchwały, z której wynika, że **sytuowanie nowych budynków zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu nieprzekraczalnymi liniami zabudowy**.

W konsekwencji ustaleń zawartych w treści **§ 6 ust. 2 pkt 2** uchwały, należy zauważyć, iż to podział nieruchomości w celu wydzielenia nowych dróg wewnętrznych decydować będzie o faktycznym rozmieszczeniu budynków, na obszarze objętym planem, nie zaś wyznaczona na rysunku planu nieprzekraczalna linia zabudowy. Powyższe umożliwi *de facto* dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy w zależności od wydawanych decyzji w przedmiocie podziału nieruchomości, w wyniku którego wydzielona zostanie działka będąca drogą wewnętrzną zapewniającą dostęp do drogi publicznej.

Zgodnie z art. 93 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.), „*Podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej; za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. (...)*”. Z kolei stosownie do dyspozycji § 9 ust. 1 pkt 4, 8 i 9 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. Nr 268, poz. 2663), mapa z projektem podziału nieruchomości zawiera w szczególności: granice nieruchomości podlegającej podziałowi, przedstawione w kolorze czerwonym granice projektowanych do wydzielenia działek gruntu, a także przedstawione w kolorze czerwonym oznaczenia projektowanych do wydzielenia działek gruntu.

Powyższe oznacza, że m.in. w przypadku wydzielenia działki, która stanowić ma drogę wewnętrzną, podział ten z mocy § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały, wykluczać będzie ze stosowania ustalenia dotyczące wyznaczonych już na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy, które stanowią obligatoryjny element planu miejscowego. Ponadto ustalenia, o których mowa powyżej zostały także sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego. Zdaniem organu nadzoru, uzależnianie możliwości realizacji zabudowy od zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Powyższe stanowisko podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyrokach: z 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z 28 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 (wszystkie opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Biorąc pod uwagę powyższe, dodatkowo należy wskazać, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło także do powstania zarówno sprzecznych wewnątrznie ustaleń części tekstowej planu miejscowego, jak również ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, w zakresie określenia nieprzekraczalnych linii zabudowy, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, z którego wynika, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.*”.

Ponadto, jak wynika z ustaleń części tekstowej planu zawartych w:

- § 22 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego symbolem **2WS** ustala się: (...) 3. Szczegółowe warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: 1) fragment terenu oznaczonego symbolem **1WS** położony jest w granicach strefy ograniczeń w prowadzeniu robót ziemnych od terenów kolejowych, o której mowa w §9 ust. 2; 2) teren oznaczony symbolem **1WS** położony jest w granicach obszarów o złożonych warunkach gruntowo-wodnych, o których mowa w §9 ust. 3.*”, podczas gdy zgodnie z § 22 uchwały, w zakresie zdania wprowadzającego oraz załącznikiem graficznym, stanowiącym załącznik nr 2, o którym mowa w § 2 ust. 1 uchwały, teren przeznaczony pod wody powierzchniowe – rzeka Srebrna oznaczony jest symbolem 2WS, a nie 1WS;

- § 25 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolem: 1KDW1, 1KDW2 ustala się: (...) 2. Warunki zagospodarowania dla poszczególnych terenów: 1) 1KDW1 – droga wewnętrzna – fragment projektowanej ulicy w miejscowości Stojadła, gmina Mińsk Mazowiecki (położonej poza granicami planu): a) szerokość w liniach rozgraniczających zmienna: od 8,0 m do 10,0 m zgodnie z rysunkiem planu,”, **podczas gdy zgodnie z załącznikiem graficznym, stanowiącym załącznik nr 1, o którym mowa w § 2 ust. 1 uchwały, szerokość w liniach rozgraniczających wynosi 8,0 m, a nie od 8,0 m do 10,0 m.**

Powyższe znajduje potwierdzenie w stanowisku Przewodniczącego Rady Miasta Mińsk Mazowiecki, zawartym w piśmie z 13 kwietnia 2022 r., znak: BM.0711.14.2022, będącym odpowiedzią na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego z 11 maja 2022 r., znak: WNP-I.4131.112.2022.MW1, w którym stwierdzono, że: „(...) W § 25 ust. 2 pkt 1 lit. a dla terenu 1KDW1 szerokość w liniach rozgraniczających została określona jako szerokość „zmienna: od 8,0 m do 10,00 m zgodnie z rysunkiem planu”. Na rysunku planu miejscowego stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały został wyznaczony teren dróg wewnętrznych oznaczony symbolem 1KDW1 o długości 130 m. Na odcinkach drogi o stałej szerokości, tj. na wysokościach 12 m i 113 m od północy zostały podane wymiary szerokości w liniach rozgraniczających wynoszące 8 m. Omyłkowo został wskazany również wymiar 10 m.”.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową uchwały, a także pomiędzy częścią tekstową a jej częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów

części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne,** co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164,

- poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu." (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „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://orzecznia.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: „(...) Cześć graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok

WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

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

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna wewnętrzna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a także 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 wewnętrzna sprzeczność tekstu planu oraz brak powiązania tekstu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Jak wskazano powyżej przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. stanowi, iż w miejscowym planie określa się obowiązkowo: „*szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy*”. Ponadto stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. do obowiązkowych ustaleń planu miejscowego należy również określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów. Z kolei § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa, iż projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. „*granice terenów zamkniętych oraz granice ich stref ochronnych*”. Powyższe oznacza obowiązek wyznaczenia zarówno terenów zamkniętych, jak i ich stref ochronnych.

Organ nadzoru wskazuje, że szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia użytkowania, w tym również zakaz zabudowy, na terenach graniczących z obszarem kolejowym, wynika wprost z art. 53 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1984, z późn. zm.), zgodnie z którym: „*1. Usytuowanie budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywanie robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych, bocznic kolejowych i przejazdów kolejowych może mieć miejsce w odległości niezakłócającej ich eksploatacji, działania urządzeń związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także niepowodującej zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego. 2. **Budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m**, z zastrzeżeniem ust. 4. (...) 4. Przepisu ust. 2 nie stosuje się do budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy, w tym do dróg pieszych i rowerowych, oraz do budynków lub*

budowli istniejących, stanowiących zabytki w rozumieniu przepisu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.”.

Obszarem kolejowym jest zaś, w myśl art. 4 pkt 8 ww. ustawy „(...) *powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy*”. Dodatkowo ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu dla terenów w sąsiedztwie linii kolejowej wynikają z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzenia i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1247).

Zaznaczyć również należy, iż obszar kolejowy jest jednym z rodzajów terenu zamkniętego, o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, z późn. zm.).

Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wykazu linii kolejowych o znaczeniu państwowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 552, z późn. zm.), obszar przylega do linii kolejowej nr 13 Krusze - Pilawa, która została zaliczona ze względów gospodarczych, społecznych, obronnych lub ekologicznych, za linię mającą znaczenie państwowe.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż położenie terenów oznaczonych symbolami: 1U, 1MN/U3 oraz 2U/P1, przyległych do terenu zamkniętego, stanowiącego obszar kolejowy, stanowi okoliczność faktyczną obligującą Radę Miasta Mińsk Mazowiecki do określenia w planie miejscowym ograniczeń, jakie wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów, tj.: określenia w planie miejscowym stref ochronnych terenów zamkniętych oraz ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z tych terenów w ww. strefie. Przynajmniej zaś, w zw. z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, w odległości do 10 m dla terenów graniczących z obszarem kolejowym (terenem zamkniętym), winien obowiązywać zakaz lokalizowania budynków i budowli, które nie są przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy, w tym do dróg pieszych i rowerowych.

Tymczasem uchwalając plan Rada Miasta Mińsk Mazowiecki z jednej strony wskazała granice terenu zamkniętego, a także określiła strefę ograniczonej zabudowy i zagospodarowania od

terenów kolejowych, choć zrobiła to w sposób niejednoznaczny, bowiem z jednej strony ustalono strefę ograniczonej zabudowy i zagospodarowania od terenów kolejowych, a z drugiej „dociągnięto” nieprzekraczalną linię zabudowy bezpośrednio do terenu kolejowego, dopuszczając tym samym do *sytuowania nowych bądź rozbudowanych budynków lub ich części w tej strefie* (vide § 3 ust. 1 pkt 4 i § 6 ust. 2 pkt 1 uchwały).

Powyższe stanowi o naruszeniu:

- § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, w którym zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy obszaru kolejowego
- art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 7 i § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez brak jednoznacznego określenia granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów;
- art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w związku z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez brak jednoznacznego określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, przy czym ograniczenia w tym zakresie winny zostać zawarte zarówno w części tekstowej, jak i części graficznej planu i winny zostać skorelowane z pozostałymi ustaleniami planistycznymi (np. z liniami zabudowy ograniczającymi możliwości zabudowy w danym obszarze).

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

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

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

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z dyspozycją art. 57 ww. ustawy, zgodnie z którą: *„W przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo od odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 54. Odstępstwo nie może powodować zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego ani zakłócać działania urządzeń służących do prowadzenia tego ruchu. 2. Zgody na odstępstwo, o którym mowa w ust. 1, udziela starosta w drodze postanowienia, po uzgodnieniu właściwego zarządcy, mając na uwadze bezpieczeństwo ruchu kolejowego.”.*

Brak tym samym podstaw prawnych do zawierania, w ramach planu miejscowego, jakichkolwiek ustaleń o charakterze warunkowym, w tym także w związku z terenami sąsiadującymi z obszarami kolejowymi. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17 w którym Sąd stwierdził: *„Nie można też podzielić stanowiska Rady, że linie zabudowy dla terenu B23 U od strony zachodniej wychodzące poza granicę strefy ograniczeń w zagospodarowaniu w sąsiedztwie linii kolejowej są ustalone w sposób zgodny z prawem. Tą zgodność z prawem uzasadniać ma, zdaniem Rady, okoliczność, iż usytuowany jest na tym terenie budynek, który został wybudowany zgodnie z przepisami odrębnymi i za zgodą P. Ta sama sytuacja dotyczy działki o nr ew. nr 46-55/5 z terenu B21 MN(U), gdzie również znajduje się zabudowa w odległości mniejszej niż 10m od granicy terenu kolejowego i możliwe są odstępstwa na podstawie przepisów odrębnych. Strona skarżąca pozostaje w błędnym przekonaniu, że ustalenie w taki sposób w planie miejscowym linii zabudowy jest niezbędne, aby dać ochronę istniejącym zgodnie z prawem budynkom i aby stworzyć możliwość uzyskania zgody na odstępstwo od przepisów odrębnych. Jak stanowi art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (aktualnie: t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1727) w przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo od warunków usytuowania budynków i budowli określonych w art. 53, zgodnie z którym budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m (z zastrzeżeniem ust. 4) – ust. 2.*

Odległości, o których mowa w ust. 2, dla budynków mieszkalnych, szpitali, domów opieki społecznej, obiektów rekreacyjno-sportowych, budynków związanych z wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży powinny być zwiększone, w zależności od przeznaczenia budynku, w celu zachowania norm dopuszczalnego hałasu w środowisku, określonych w odrębnych przepisach – ust. 3 art. 53 tej ustawy. Użyte w ustawie określenie obszar kolejowy oznacza powierzchnię gruntu określoną działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy – art. 4 pkt 8 ustawy. Stosownie do art. 57 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym zgody na odstępstwo - po uzyskaniu opinii właściwego zarządcy - udziela bądź odmawia właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej, w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Wskazaną wyżej możliwość udzielenia zgody na odstępstwo od warunków sytuowania budynków i budowli od granicy obszaru kolejowego regulują przepisy ustawy o transporcie kolejowym. **Skoro art. 57 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym określa organ właściwy do udzielenia bądź odmowy udzielenia zgody na odstępstwo od określonych w art. 53 warunków sytuowania budynków i budowli i ustala przesłanki udzielenia tej zgody, to tym samym tylko organ administracji architektoniczno-budowlanej posiada kompetencje do udzielania w drodze decyzji administracyjnej powyższej zgody. Kompetencje i zadania właściwych organów określone w ustawie nie mogą być natomiast powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Jak wyjaśniono w orzecznictwie administracyjnym w definicji ustawowej obszaru kolejowego określono w sposób pozytywny wszelkie obiekty, które mogą się na nim znajdować, co oznacza zakaz sytuowania tam obiektów nie wymienionych w art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 18 grudnia 2008r., sygn. akt II OSK 1657/07 - LEX nr 526183; z dnia 3 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 249/09 - LEX nr 597510). Zakaz ustanowiony w art. 53 ustawy o transporcie kolejowym powinien zatem znaleźć odzwierciedlenie w planie miejscowym, z którego zapisów powinno jednoznacznie wynikać, że obszary kolejowe nie są przewidziane do zabudowy. Ponadto istotnym jest, aby obszar był jednoznacznie określony w części tekstowej i graficznej planu. Jeżeli bowiem przepis rangi ustawy wyklucza możliwość budowy obiektów budowlanych na obszarach kolejowych, to nie można przewidzieć możliwości zabudowy tych terenów w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego. Podobne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny prezentuje odnośnie zakazu, o których mowa w art. 88l ust. 1 ustawy - Prawo wodne m.in. zakaz**

budowy obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2014r., sygn. akt II OSK 1530/14, z dnia 8 stycznia 2015r., sygn. akt II OSK 2674/14 - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), a także odnośnie art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 2134) dotyczącego zakazu budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych i art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 519) – (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 85/14). **Odzwierciedlenie w planie miejscowym zakazu ustanowionego w art. 53 ustawy o transporcie kolejowym nie oznacza – jak przyjmuje Rada – niemożności wystąpienia do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej o udzielenie zgody na odstępstwo. Udzielenie na podstawie art. 57 tej ustawy, w drodze decyzji, zgody na odstępstwo od zakazu ustanowionego w art. 53 ustawy oznacza możliwość zabudowy w sposób określony w tej decyzji, a więc w inny sposób niż wynika to z art. 53 ustawy i zapisu planu miejscowego uwzględniającego ten przepis.** Nadto Rada, poprzez zawarcie stosownych zapisów w części tekstowej planu miejscowego i odpowiednie zaznaczenie na części graficznej, może odzwierciedlić powstałą zgodnie z prawem zabudowę (zachowanie powstałej legalnie zabudowy). Nie można też wykluczyć, że budynki powstałe zgodnie z prawem zostaną z woli właściciela rozebrane, czy też właściciel będzie zainteresowany rozbudową takiego obiektu. **Postanowienia planu miejscowego nie mogą być sprzeczne z przepisami ustaw i organ planistyczny nie może wkraczać w kompetencje zastrzeżone dla innych organów administracji publicznej. To organ wskazany w art. 57 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym jest uprawniony do podejmowania decyzji w tym zakresie. Z powyższych względów chybiony jest również zarzut dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 57 ust.1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym przez jego niezastosowanie.**

W ocenie organu nadzoru, ustalenia planu dotyczące linii zabudowy powinny być kompletne, a przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych. Jak wynika z wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13: „Wykładnia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doprowadziła sąd do wniosku, że obowiązkiem rady jest **takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować.** Aby cel

taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie.”.

W tym kontekście wskazać należy, że z wyznaczonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy, dla terenu:

- zabudowy usługowej, oznaczonego na rysunku planu symbolem **1U**;
- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej nieuciążliwej, oznaczonego na rysunku planu symbolem **1MN/U3**;
- zabudowy usługowej i produkcyjnej, oznaczonego na rysunku planu symbolem **2U/P1**;

nie wynikają w jednoznaczny sposób, granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa, dla której warunki zabudowy i zagospodarowania terenu zawarto w ustaleniach **§ 9 ust. 1 uchwały**.

Wyznaczone na ww. terenach linie zabudowy są nieprecyzyjne, bowiem nie „domykają” obszaru dopuszczonej zabudowy (nie określają w sposób jednoznaczny obszaru tzw. „ruchu budowlanego”), a tym samym nie przesądzają, na której części terenów, wyznaczonych liniami rozgraniczającymi, można realizować nową zabudowę. Zwrócić należy uwagę na fakt, iż brak „domykania” w tym przypadku nieprzekraczalnej linii zabudowy skutkuje brakiem możliwości jednoznacznego określenia, gdzie ma być lokalizowana nowa zabudowa. Obszar ruchu budowlanego nie musi być wyznaczony liniami zabudowy wokół całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi, jako obiegającymi teren przeznaczony pod zabudowę, lecz musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, sposób określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków. Co do zasady powyższe nie oznacza zakwestionowania dopuszczalności niestandardowego sposobu wyznaczania linii zabudowy, która ma na celu zapewnienie zachowania ładu przestrzennego. Nie można jednakże przyjąć, że w przedmiotowym planie miejscowym wyznaczono dokładne linie zabudowy, określające jednoznaczne granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa oraz rozbudowa zabudowy istniejącej, bowiem nie znajduje to potwierdzenia na rysunku planu.

Tym samym wprowadzenie ustaleń zawartych w § 9 ust. 1 uchwały, z których wynika w szczególności zakaz realizacji zabudowy w odległości mniejszej niż 10 m od granic obszaru

kolejowego (zlokalizowanego poza granicami planu), doprowadziło nie tylko do sprzeczności z przepisami odrębnymi, ale również do powstania zarówno sprzecznych wewnętrznie ustaleń części tekstowej planu miejscowego, jak również ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, w zakresie określenia nieprzekraczalnych linii zabudowy, w granicach strefy ograniczonej zabudowy i zagospodarowania od terenów kolejowych.

W tym przypadku stwierdza się, że podejmując przedmiotową uchwałę doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. winno skutkować koniecznością stwierdzenia nieważności ustaleń **części graficznej, dotyczącej nieprzekraczalnej linii zabudowy określonej w granicach strefy ograniczonej zabudowy i zagospodarowania od terenów kolejowych, w ramach terenów oznaczonych symbolami: 1U, 1MN/U3 i 2U/P1, w celu wykluczenia możliwości realizacji nowych i rozbudowy budynków, niezwiązanych wyłącznie z przeznaczeniem do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy.**

Kwestie dotyczące sposobu zagospodarowania i zabudowy w obszarze kolejowym była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury. Stanowisko organu nadzoru, w tym zakresie, znalazło swoje potwierdzenie m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 346/07 (publ. LEX nr 341369): „Należy podzielić pogląd, iż brak jakiegokolwiek wzmianki czy odesłania w tekście planu miejscowego do ograniczeń jakie wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów dla terenów w sąsiedztwie linii kolejowych, chodzi przede wszystkim o ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie budowli i budynków, drzew lub krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz. U. Nr 249, poz. 2500), stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i uzasadnia ingerencję organu nadzoru”.

Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 897/13 Sąd stwierdził, iż: „Zaznaczyć należy, iż zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym obszar kolejowy to określony działkami ewidencyjnymi obszar, na którym usytuowane są linie kolejowe oraz inne budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowych, a także służące do obsługi przewozu

osób i rzeczy. Obszar kolejowy jest jednym z rodzajów terenu zamkniętego, tj. zgodnie z art. 2 pkt 11 u.p.z.p., o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.). W myśl tej ostatniej ustawy tereny zamknięte to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. (...) Analiza tekstu zaskarżonej uchwały, jak również części graficznej planu wskazuje, że wokół zaznaczonego na rysunku planu terenu zamkniętego (...) nie wyznaczono w planie strefy ochronnej tego terenu zamkniętego, jak również nie ustalono żadnych ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów przyległych bezpośrednio do kolejowego terenu zamkniętego. Z oglądu rysunku planu wynika, że tereny oznaczone symbolami 16MN, 19MN, 26MN, 3MNU, co podniósł skarżący, położone w bezpośrednim sąsiedztwie terenów kolejowych zamkniętych - zostały przeznaczone pod różnego rodzaju zabudowę, zaś zapis planu nie ujmuje natomiast ograniczeń i zakazów zabudowy związanych z sąsiedztwem terenów kolejowych, określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie budowli i budynków, drzew lub krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 249, poz. 2500). Brak zapisu tych ograniczeń w poszczególnych punktach planu miejscowego, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., skutkujące stwierdzeniem nieważności części tego planu t.j. § 7 ust. 2 w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami 16MN, 19MN, 26MN oraz § 7 ust. 3 uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku planu - 3MNU (pkt.I ppkt 7 i 8 sentencji wyroku). Wprawdzie Wojewoda Mazowiecki wnosił o stwierdzenie nieważności ustaleń planu w odniesieniu do wymienionych powyżej jednostek terenowych tylko w zakresie w jakim zlokalizowane są w odległości do 10 m od granicy z obszarem kolejowym, to jednak Sąd uznał za zasadne stwierdzenie nieważności wskazanych postanowień planu w odniesieniu do całości terenów objętych wymienionymi powyżej jednostkami terenowymi. W ocenie Sądu nie było podstaw do zastosowania ograniczenia wskazanego przez Wojewodę. Skoro bowiem Rada nie określiła granic wymaganej przepisami prawa strefy ochronnej, jak również nie ustanowiła żadnych ograniczeń i zakazów zabudowy związanych z sąsiedztwem terenów kolejowych, zakwalifikowanych do terenów zamkniętych, to ustalenia dla wymienionych powyżej jednostek terenowych zostały dokonane z naruszeń zasad i wadliwość ta odnosi się

do całego terenu objętego tymi jednostkami terenowymi. Sąd uznał, że również z powyższych przyczyn należy stwierdzić nieważność § 6 ust. 7 pkt 3 ustalającego oznaczenia i klasy dla poszczególnych terenów komunikacji wydzielonymi liniami rozgraniczenia na rysunku planu i ust. 8 pkt 1 lit. c) tego paragrafu, dopuszczającego lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (w tym powiązań z układem zewnętrznym m.in. wodociągów, sieci elektrycznych, gazowych, kanalizacji), w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami 9 KDD i 10 KDD. Zauważyć należy, iż podobnie teren oznaczony na rysunku planu symbolem 3ZU położony jest w bezpośrednim sąsiedztwie ze wskazanym terenem zamkniętym, co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności § 7 ust. 9 pkt 2 lit. a) dopuszczającego na terenach zieleni urządzonej lokalizację obiektów budowlanych infrastruktury technicznej, w części dotyczącej tego terenu (pkt I ppkt 5 i 9 sentencji wyroku). (...) Z opisanego charakteru decyzji określającej teren zamknięty wynika, że decyzja ta stanowi element stanu prawnego, który winien być uwzględniony przez radę gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przedmiotowej sprawie Rada Miejska (...) nie wyznaczyła strefy ochronnej wymienionego terenu zamkniętego, a co za tym idzie nie ustaliła ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów w strefie ochronnej, w tym zakazu zabudowy.”.

Ponadto, jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 22 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 349/19: *Obowiązek uwzględnienia przepisów odrębnych w procedurze planistycznej wynika także z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z regulacji tej wynika obowiązek kształtowania treści planu w zgodzie z przepisami odrębnymi, zwłaszcza w zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, włącznie z zakazem zabudowy. **W okolicznościach przedmiotowej sprawy w planie miejscowym obejmującym teren zamknięty (działka nr ewid. 2672/40), który jednocześnie stanowi obszar kolejowy, uwzględnienia wymaga treść normy wynikającej z art. 4 pkt 8 i art. 53 ustawy o transporcie kolejowym. Stosownie do art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym przez obszar kolejowy należy rozumieć powierzchnię gruntu określoną działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy. Zgodnie z art. 53 ustawy o transporcie kolejowym, budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym***

że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m. Przy czym, stosownie do ust. 3 art. 53 ustawy o transporcie kolejowym odległości, ta, dla budynków mieszkalnych, szpitali, domów opieki społecznej, obiektów rekreacyjno-sportowych, budynków związanych z wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży powinny być zwiększone, w zależności od przeznaczenia budynku, w celu zachowania norm dopuszczalnego hałasu w środowisku, określonych w odrębnych przepisach.

Obowiązku zachowania odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego nie stosuje się do budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy (art. 53 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym). W zaskarżonej uchwale nie uwzględniono całości regulacji art. 4 ust. 8 i art. 53 ustawy o transporcie kolejowym.

W rozpoznawanej sprawie, co jest niekwestionowane, droga kolejowa znajduje się na działce nr ewid. 2672/40. Oznacza to, że stosownie do definicji obszaru kolejowego zawartej w art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym, powierzchnia gruntu działki nr ewid. 2672/40 stanowi obszar kolejowy. Jednocześnie stosownie do treści decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 sierpnia 2017 r., Nr 32, działka nr ewid. nr 2672/40 wchodzi w skład terenu zamkniętego. W konsekwencji granice działki nr ewid. 2672/40 stanowią granice obszaru kolejowego, a przy tym pokrywają się z granicami terenu zamkniętego ustanowionego decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 marca 2014 r. nr 3, zmienioną decyzji tego Ministra z dnia 22 grudnia 2014 r.. Nr 28 oraz decyzjami Ministra Minister Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 sierpnia 2017 r.. Nr 32 i 18 grudnia 2017 r. Nr 42 (zob. protokół rozprawy wraz z mapami ewidencyjnymi przedstawionymi na rozprawie, k. 98-101 akt sądowych). Oznacza to, że cała ta działka jednocześnie stanowi obszar kolejowy i teren zamknięty.

W odniesieniu do części terenu zamkniętego stanowiącego jednocześnie obszar kolejowy (działka nr ewid. 2672/40) w zaskarżonym planie miejscowy dopuszczono możliwość usytuowania budowli - dróg publicznych o parametrach technicznych klasy „lokalne” (7KDL) oraz o parametrach technicznych klasy „dojazdowe” (2KDD), a także dopuszczono lokalizację dróg (ulic) i parkingów oraz obiektów małej architektury i ogrodzeń nie związanych wyłącznie z obsługą ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowych (2 KK/D, 3 KK/D IKK/D). Tymczasem w świetle art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym w obszarze kolejowym dopuszcza się budowę wyłącznie obiektów związanych z infrastruktury kolejowy. W definicji ustawowej

obszaru kolejowego określono w sposób pozytywny wszelkie obiekty, które mogą się na nim znajdować, co oznacza zakaz sytuowania tam obiektów niewymienionych w art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym (por. wyroki NSA z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1657/07 oraz z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 704/17). Jak słusznie wskazano w powołanych w skardze wyrokach, zakaz ten wzmacnia ustanowienie w art. 53 ustawy o transporcie kolejowym dalszego zakazu chociażby zbliżania się tych innych obiektów do granicy obszaru kolejowego, a zatem tym bardziej zakazane jest sytuowanie innych obiektów wewnątrz obszaru kolejowego (wyroki NSA z 16 stycznia 2013 r. II OSK1691/11 oraz z 7 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1276/12).

*W konsekwencji zakazy wynikające ze stosowanych łącznie art. 4 pkt 8 i art. 53 ustawy o transporcie kolejowym powinny znaleźć swój wyraz w planie miejscowym, z którego ustaleń powinno jednoznacznie wynikać, że obszar kolejowy nie jest przewidziany do zabudowy, w inny sposób niż określony w art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym. Obszar ten powinien zostać określony w sposób jednoznaczny i jednorodny w części tekstowej i graficznej. **Skoro bowiem przepisy rangi ustawy wykluczają możliwość budowy na obszarze kolejowym obiektów budowlanych nie związanych wyłącznie z obsługą ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowych, to w planie miejscowym nie można dopuścić budowy takich obiektów, w szczególności poprzez określenie innego przeznaczenia niż jako obszar kolejowy.** Przepis art. 4 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wyłącza stosowania przepisów ustawy o transporcie kolejowym. Umknęło to uwadze Rady Miasta to, że granica terenu kolejowego, jako terenu zamkniętego (art. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja Prawo geodezyjne i kartograficzne; Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm.), niekoniecznie musi pokrywać się z granicą obszaru kolejowego (art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym). Prawnie są to bowiem dwa różne pojęcia (choć w praktyce mogą się pokrywać). Jednakże w tej sprawie granice obszaru kolejowego i terenu zamkniętego pokrywają się. Gmina jest zobowiązana uwzględnić odległości, o których mowa w art. 53 ustawy o transporcie kolejowym w odniesieniu do obszaru kolejowego w planie miejscowy (zob. wyrok NSA z 22 sierpnia 2018 r., II OSK 2098/16 i 27 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 942/17).*

Reasumując, skoro na obszarze kolejowym (w tej sprawie działka nr ewid. 2672/40) wykluczone jest dopuszczenie budowy obiektów budowlanych nie związanych wyłącznie z obsługą ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowych, to w planie miejscowym nie można dopuścić budowy

takich obiektów. Z tych względów skoro w zaskarżonym planie miejscowym część tego obszaru przeznaczono pod budowy dróg publicznych o parametrach technicznych klasy „lokalne” (7KDL) oraz o parametrach technicznych klasy „dojazdowe” (2KDD), a także dopuszczono lokalizację dróg (ulic) i parkingów oraz obiektów małej architektury i ogrodzenia nie związane wyłącznie z obsługą ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowej (2 KK/D, 3 KK/D IKK/D), to ustalenia te są sprzeczne z przepisami ustawy. **Naruszenie to stanowi istotne naruszenia zasad sporządzania planu skutkujące nieważnością uchwały w tej części, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”.**

W tym miejscu uzasadnienia należy zatem wskazać, że skoro zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 3 i 4 ustawy o p.z.p. „3. W odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy. 4. Przepisów ust. 3 nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu.”, to tym samym, dla procedur wszczętych z dniem 21 października 2010 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), przepisy ustawy o p.z.p. upoważniają do zawarcia w planie miejscowym ustaleń w odniesieniu do terenów zamkniętych, ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż obligatoryjne ustalenia w planie dla terenu zamkniętego dotyczyć mogą budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy, w tym do dróg pieszych i rowerowych, stosownie do treści art. 53 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym.

Istotą regulacji planu miejscowego w omawianym zakresie, jest więc nie tylko wskazanie granic obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, ale także zawarcie w tych aktach polityki przestrzennej gminy, ustaleń mających na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.). Należy zatem zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, a także określenie zasad zagospodarowania i zabudowy, następuje w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Zdaniem organu nadzoru, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., nie sprowadza się jedynie do wskazania granic obszarów podlegających ochronie. Miejskowy plan

zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. ma przede wszystkim ustalać m.in. przeznaczenie terenów, znajdujących się ww. obszarze **oraz określić sposób ich zagospodarowania** (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), **uwzględniając przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, tam gdzie zaś jest to konieczne wyprowadzić zakaz zabudowy, bądź inne ograniczenia wynikające m.in. z przepisów odrębnych** (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Ponadto, organ nadzoru ponownie wskazuje, iż stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. *„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”* oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: *„ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”.*

Tymczasem, w § 18 ust. 1 uchwały, zawarto ustalenia: *„Przeznaczenie terenu: 1) zabudowa usługowa, z wyłączeniem usług oświaty i zdrowia; 2) budynki magazynowe, hurtownie, składy, biura.”*

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy przedmiotowej uchwały wynika, że przy jej podejmowaniu naruszone zostały wskazane powyżej przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem dla przeznaczenia podstawowego dla terenu **1U, nie określono parametru wysokości dla budynków magazynowych, hurtowni i składów, które zostały ustalone wyłącznie** dla zabudowy usługowej.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Przewodniczącego Rady Miasta Mińsk Mazowiecki zawartego w piśmie z 13 kwietnia 2022 r., iż: *„(...) W § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały zostały zdefiniowane*

usługi w sposób szeroki. Zgodnie bowiem z definicją zawartą ww. ustaleniu uchwały przez usługi: „należy przez to rozumieć tereny przeznaczone pod lokalizację budynków lub lokali użytkowych wbudowanych w budynki mieszkalne, przeznaczone do prowadzenia działalności, której celem jest zaspokojenie potrzeb ludności, a nie wytwarzanie dóbr materialnych bezpośrednimi metodami przemysłowymi, w szczególności: usługi handlu detalicznego (z wyłączeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m²), administracji, kultu religijnego, kultury, rozrywki, rekreacji i sportu, hotelarstwa, gastronomii, biur, banków, rzemiosła, miejsca obsługi podróżnych, obsługi technicznej, naprawy pojazdów mechanicznych itp., z wyjątkiem łączności publicznej;”. Wymienione zatem przykłady w cytowanej definicji to katalog otwarty, o czym świadczy sformułowanie „**w szczególności**”. (...),” bowiem należy zauważyć, iż w przypadku innych jednostek terenowych (vide § 17 ust. 2 pkt 6, § 19 ust. 2 pkt 6 uchwały) rozróżniono rodzaje budynków dla których ustalono wysokość. Co więcej, w ramach § 18 ust. 2 pkt 6 uchwały, ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych również w rozróżnieniu na poszczególne rodzaje zabudowy.

Tym samym skoro przedmiotowa uchwała nie zawiera określenia obligatoryjnego elementu w postaci ustalenia **maksymalnej wysokości zabudowy dla wszystkich dopuszczonych budynków na mocy ustaleń planu dla terenu 1U**, to tym samym nie wyczerpuje pełnego zakresu planu miejscowego, wymaganego na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także określonego w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tego rodzaju brak stanowi zaś istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujący stwierdzeniem nieważności uchwały w tym zakresie.

Ponadto, dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Mińsk Mazowiecki, przyjętego uchwałą Nr XLIV/422/14 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki z 22 września 2014 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Wiążący charakter studium wynika z 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 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 przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” 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 – 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 plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i 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 dokonuje 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). Choć nie ma ono 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 gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie 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 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, **pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.**

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem **1U**, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonych tam przeznaczenia.

Zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 2 do uchwały Nr XLIV/422/14 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki z 22 września 2014 r., skala 1:10.000) teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 1U, stanowi **obszary funkcjonalne oznaczone jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej**, określone symbolem **MN/U**, dla których obowiązują m.in. ustalenia: „*Tereny przeznaczone pod: - budynki mieszkalne jednorodzinne, - budynki, w których wykonuje się usługi. W budynku w którym wykonuje się usługi dopuszcza się istnienie lokali mieszkalnych, przy czym ich powierzchnia użytkowa nie może przekraczać 50% sumy powierzchni użytkowej wszystkich lokali w tym budynku. Dopuszcza się budynki mieszkalne wielorodzinne pod warunkiem, że ich wysokość, geometria dachów i powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej będzie taka jak ustalona dla budownictwa jednorodzinnego.”*, podczas gdy zgodnie z zapisami części tekstowej

planu miejscowego, zawartymi w § 18 ust. 1 pkt 2 uchwały, ustalono, iż przeznaczeniem terenu 1U są również budynki magazynowe, hurtownie i składy.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Rady Miasta Mińsk Mazowiecki, zawartego w piśmie z 13 kwietnia 2022 r., w którym stwierdzono, że: „(...) Zgodnie z powyższym w obrębie strefy zabudowy mieszkaniowo-usługowej istnieje możliwość wyznaczenia w planie miejscowym terenu 1U przeznaczonego pod zabudowę usługową, dla części działki nr ewid. 1246/5 położonej w Mińsku Mazowieckim. Akt polityki przestrzennej miasta, jakim jest studium, nie precyzuje jednak rodzaju usług na terenie oznaczonym symbolem MN/U, tylko określa ogólne wskaźniki i parametry realizacji zabudowy usługowej, tj. wysokość i minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej. Warto zauważyć, że ogólne zapisy studium miasta dla innych terenów usługowych w mieście Mińsk Mazowiecki również nie precyzują kierunku realizowanej zabudowy w postaci wskazania rodzaju realizowanych usług np. szpital, kościoły, czy tereny usług publicznych, są zaliczone do terenów przeznaczonych pod ogólne usługi, oznaczone symbolami w studium: U, U/MW czy MN/U (a nie pod UZ, UK czy UA). Zgodnie z wytycznymi zawartymi w Część nr 2, Rozdział nr 1, pkt 2, str. 35 załącznika nr 1 do studium miasta, studium miasta literalnie dopuszcza uściślenie przeznaczenia podstawowego terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wobec powyższego doprecyzowanie jakie budynki w ramach zabudowy usługowej będą realizowane, studium miasta pozostawia na etapie normowania ich w akcie prawa miejscowego. (...)”, **bowiem Studium nie dopuszcza na tych terenach budynków magazynowych, hurtowni i składów, tym bardziej, iż § 3 ust. 1 pkt 6 zdefiniowano pojęcie usług:** „należy przez to rozumieć tereny przeznaczone pod lokalizację budynków lub lokali użytkowych wbudowanych w budynki mieszkalne, przeznaczone do prowadzenia działalności, której celem jest zaspokojenie potrzeb ludności, a nie wytwarzanie dóbr materialnych bezpośrednimi metodami przemysłowymi, w szczególności: usługi handlu detalicznego (z wyłączeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m²), administracji, kultu religijnego, kultury, rozrywki, rekreacji i sportu, hotelarstwa, gastronomii, biur, banków, rzemiosła, miejsca obsługi podróżnych, obsługi technicznej, naprawy pojazdów mechanicznych itp., z wyjątkiem łączności publicznej”.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie **przeznaczenia terenu określa się obowiązkowo**, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1U koniecznym jest stwierdzenie nieważności ustaleń naruszających ustalenia Studium, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia

nadzorczego. Tym bardziej, że ze stanowiska Przewodniczącego Rady Miasta Mińsk Mazowiecki wynika, iż w ramach zabudowy usługowej należy rozumieć również budynki magazynowe, hurtownie, składy. Stwierdzenie nieważności ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, nie wykluczy tym samym możliwości realizacji zabudowy usługowej, jako wpisujących się w ustalenia 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.

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;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 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;
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło

do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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 nieściśłość 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 stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.**

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

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.** Zobowiązanie organu do działania

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLIII.403.2022 Rady Miasta Mińsk Mazowiecki z 11 kwietnia 2022 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Mińsk Mazowiecki”*, w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/