



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.135.2017.MS1

Warszawa, 16 maja 2017 r.

**Rada Miasta Kobyłka**  
**ul. Wołomińska 1**  
**05 – 230 Kobyłka**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948, z 2017 r. poz. 730)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIV/309/17 Rady Miasta Kobyłka z dnia 10 kwietnia 2017 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ul. Nadarzyn w Kobyłce”, w zakresie ustaleń:

- § 4 pkt 5;
- § 6 pkt 1;
- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem KS/U.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 10 kwietnia 2017 r. Rada Miasta Kobyłka podjęła uchwałę Nr XXXIV/309/17 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ul. Nadarzyn w Kobyłce”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż 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, 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że 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.

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 zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.); walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.), czy prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 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 dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdza, iż w ramach:

- **§ 4 pkt 5** uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 5) nośniku informacyjnym – należy przez to rozumieć wszelkie urządzenia niosące treści związane z usługami publicznymi, systemem informacji miejskiej, orientacji turystycznej informacją społeczno-kulturalną oraz oznaczenia i znaki informujące o obiektach użyteczności publicznej, terenach i obiektach chronionych lub strefach ochronnych, w rozumieniu przepisów odrębnych;*”;
- **§ 6 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: 1) dopuszcza się umieszczanie nośników informacyjnych na ogrodzeniach lub*

*w formie wolnostojącej, lub na ścianach budynków, a także dla informacji społeczno-kulturalnych w formie bannerów i transparentów;”;*

zawarto ustalenia dotyczące nośników informacyjnych (tablic i urządzeń reklamowych), które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p. Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.).

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, rada gminy decyduje odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż „Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w tym przypadku albowiem proces sporządzania ww. planu został zainicjowany uchwałą Rady Miasta w Kobyłce Nr XX/190/16 w dniu 30 maja 2016 r.

Podsumowując należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Miasta w Kobyłce nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Obowiązek wyznaczenia stref ochronnych dla terenów zamkniętych przewiduje również § 7 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego

zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, iż projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. „*granice terenów zamkniętych oraz granice ich stref ochronnych*”. Z kolei zgodnie z § 7 pkt 6 ww. rozporządzenia wynika obowiązek określenia na rysunku planu miejscowego granic i oznaczeń obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych. Ponadto art. 15 ust. 2 pkt 9 tej samej ustawy, stanowi, iż w miejscowym planie określa się obowiązkowo: „*szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy*”.

Szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia użytkowania, w tym również zakaz zabudowy, na terenach graniczących z obszarem kolejowym, wynika wprost z art. 53 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1727 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.**”*. Obszar kolejowy zaś, w myśl art. 4 pkt 8 ww. ustawy, to „*(...) 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 dnia 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 2014 r. poz. 1227).

Zaznaczyć również należy, iż obszar kolejowy jest jednym z rodzajów terenu zamkniętego, o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 z późn. zm.). Zgodnie z decyzją Nr 3 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych (Dz. Urz. MliR z 2014 r., poz. 25 z późn. zm.), za tereny zamknięte, zastrzeżone ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, uznano tereny, na których usytuowane są linie kolejowe, określone w załączniku do decyzji, stanowiącym tomy nr 1 – 16. Z ww. wykazu wynika, iż działka oznaczona numerem ewidencyjnym 1 z obrębu Kobyłka (143401\_1.0034.1) o powierzchni 24,3316 ha stanowi teren zamknięty.

Położenie terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem KS/U, w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów kolejowych, stanowi okoliczność faktyczną obligującą Radę Miasta Kobyłka 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 ww. strefie. Przede wszystkim 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 nowej zabudowy. Brak ustaleń w powyższym zakresie, w tym także wniesienie samej granicy ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym. Powyższe stanowisko znajduje swoje potwierdzenie również w orzecznictwie sądowo

- administracyjnym, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 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 dnia 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 wnosil 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 urządzoną 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.”.

Wojewoda Mazowiecki wskazuje, że w § 4 uchwały, zdefiniowano pojęcia dotyczące linii zabudowy, przy czym zgodnie z: § 4 pkt 4 uchwały, przez **nieprzekraczalne linie zabudowy** należy rozumieć „linię ograniczającą obszar, na którym dopuszcza się wznoszenie ścian budynków oraz określonych ustaleń planu rodzajów budowli naziemnych i innych obiektów budowlanych a nie będących liniami przesyłowymi, sieciami uzbrojenia terenu, ogrodzeniami, nośnikami reklamowymi, sztyldami, śmietnikami oraz kubaturowymi obiektami infrastruktury technicznej, przy czym dopuszcza się przekroczenie tej linii przez takie elementy jak: schody zewnętrzne, gzymsy, balkony, tarasy, zadaszenia, jednak nie więcej niż 2m;”.

Obowiązek wyznaczenia stref ochronnych dla terenów zamkniętych przewiduje również cytowany powyżej § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto art. 15 ust. 2 pkt 9 tej samej ustawy, stanowi, iż w miejscowym planie określa się obowiązkowo: „szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy”. Granica obszaru, na których może być realizowana nowa zabudowa, dla której warunki zabudowy i zagospodarowania terenu zawarto odpowiednio w ustaleń dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem KS/U, tj. w § 15 pkt 2 lit. c i d w brzmieniu: „2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) c) w odległości 10 m od obszaru kolejowego obowiązują zakazy i dopuszczenia regulowane przepisami odrębnymi, d) nieprzekraczalna linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu.”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a 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”. Nieprzekraczalna linia zabudowy biegnąca wzdłuż ciągu pieszego, oznaczonego symbolem CP, znajduje się w odległości zaledwie 4 m od granicy obszaru kolejowego, która jest również fragmentem granicy obszaru objętego planem miejscowym.

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 dnia 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 dnia 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 dnia 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 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 dnia 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 dnia 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 stanowi treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprowadzie 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 dnia 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 dnia 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 dnia 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 dnia 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>). ”.

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 dnia 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 orzecnictwie 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 przysły 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.

Zakaz zabudowy, na terenach graniczących z obszarem kolejowym, wynika wprost z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, który stanowi, iż „**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 (...)**”. Obszarem kolejowym jest obszar o którym mowa w art. 4 pkt 8 ww. ustawy. Zaznaczyć także należy, iż ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów w sąsiedztwie linii kolejowej wynikają również z przytaczanego powyżej rozporządzenia 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. Obszar kolejowy jest zaś jednym z rodzajów terenu zamkniętego, o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wraz z dokumentacją prac planistycznych wynika, że organ wykonawczy miasta, sporządzając projekt planu miejscowego miał świadomość przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz ustawy o transporcie kolejowym. Świadczy o tym chociażby:

- wniosek PKP Polskich Linii Kolejowych S.A., znak: IGK2f-0702-103.1/16, z dnia 16 listopada 2016 r., w odpowiedzi na zawiadomienie Burmistrza Miasta Kobyłka z dnia 20 października 2016 r. znak: WGP.6721.7.2016 o podjęciu przez Radę Miasta Kobyłka uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ul. Nadarzyn w Kobyłce, w którym informowano, m.in. o konieczności uwzględnienia następujących warunków: „a) (...) 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 toru nie może być mniejsza niż 20m. 3. Odległość 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”;
- opinia PKP Polskich Linii Kolejowych S.A., Biura Nieruchomości i Geodezji Kolejowej, z dnia 19 stycznia 2017 r., znak: Nr IGK2e-0702-1.1/17, z której wynika, iż „*Teren objęty projektem mpzp bezpośrednio graniczy z obszarem kolejowym, na którym zlokalizowane są linie kolejowe o znaczeniu państwowym: nr 6 Zielonka – Kuźnica Białostocka i nr 21 Warszawa Wileńska – Wołomin o ruchu średnio dobowym ok. 80 pociągów dziennie. W związku z powyższym oraz biorąc pod uwagę wyznaczenie w mpzp na terenie KS/U nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 4 m od granicy obszaru kolejowego informuję, że zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym „budowle i budynki mogą być sytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego.(...)”*;
- opinia PKP Polskich Linii Kolejowych S.A., Oddział Gospodarowania Nieruchomościami w Warszawie, z dnia 19 stycznia 2017 r., znak: Nr KNWa.6144.12.2017/1, z której wynika, że PKP „*wnosi o uzupełnienie ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem w projekcie planu miejscowego jako KS/U – dot. ograniczeń w zagospodarowaniu w sąsiedztwie terenów kolejowych*”.

Z uwagi na zawarte w ww. pismach zastrzeżenia dotyczące konieczności wprowadzenia ograniczeń dotyczących sytuowania budowli, budynków na terenach położonych w sąsiedztwie linii kolejowych przyjąć należy, że Rada Miasta Kobyłka, mając pełną świadomość istnienia tego obowiązku, dopuściła do realizacji zabudowy w odległości mniejszej niż 10 metrów od granicy obszaru kolejowego, w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem KS/U.

Zdaniem organu nadzoru zasadniczym elementem w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Miasta Kobyłka podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest 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 winna być regulacją pełną. Przepisy prawa a zatem ustawy o p.z.p. oraz przepisy wykonawcze wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesądzają o istotnym naruszeniu prawa.

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 obliguje 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.

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

- NSA z dnia 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 dnia 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”*;
- WSA w Warszawie z dnia 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.”*.

W kontekście odwoływania się do przepisów odrębnych z zakresu transportu kolejowego, to wskazać należy, iż plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi, co oznacza, że ustalenia planistyczne, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. winny uwzględniać („konsumować”) przepisy odrębne. Ustawodawca w art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym wprost ustanowił zaś zasadę zgodnie, z którą budowle i budynki, które nie są przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy, 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. Powyższe oznacza, iż Rada Miasta Kobyłka nie posiada uprawnień do łamania ww. zakazu poprzez określenie linii zabudowy w ww. strefie ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie.

Organ nadzoru wskazuje, że odstępowo, o którym mowa w art. 57 ustawy o transporcie kolejowym, może być wyrażone przez właściwy organ administracji architektoniczno - budowlanej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.), przy czym organem takim nie jest z pewnością Rada Miasta Kobyłka. Ponadto samo

odstępstwo od ww. zakazów może (a nie musi) być udzielone jedynie w przypadkach szczególnie uzasadnionych, przy czym nie może powodować ono zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia oraz bezpieczeństwa i prawidłowego ruchu kolejowego, a także nie może zakłócać działania urządzeń służących do prowadzenia tego ruchu. Rada Miasta Kobyłka nie jest organem uprawnionym do rozstrzygania ww. kwestii. Zgodna na ww. odstępstwo wydawana jest po uzyskaniu opinii właściwego zarządcy linii kolejowej. W kontekście tego przepisu wskazać należy, iż Rada Miasta Kobyłka nie jest również zarządcą, o którym mowa w przepisie art. 57 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym.

Z polskiego systemu prawa nie wynika, by akt prawa miejscowego miał możliwość naruszenia przepisu ustawowego i formułowania ustaleń na wypadek wystąpienia zdarzenia przyszłego i niepewnego. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu. Powyższe oznacza, że nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych, dlatego też powyższe ustalenia uchwały naruszają art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. bowiem nie realizują dyspozycji konkretnej normy, o której mowa w art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Istotą regulacji planu miejscowego w omawianym zakresie, jest więc nie tylko wskazanie granic obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych - i to zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, 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 Wojewody Mazowieckiego, 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 w części tekstowej uchwały, ale lokalny prawodawca winien to uczynić także w części graficznej, w celu jednoznacznego zdelimitowania granic obszaru, na których te przepisy odrębne mają obowiązywać. Miejscowy 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 szczególnie 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.). Tymczasem uchwałodawca, dopuścił do zabudowy obszaru podlegającego ochronie, poprzez określenie na rysunku planu linii zabudowy wskazującej na możliwość realizacji zabudowy w odległości 4 m od granicy obszaru kolejowego.

Warto przy tym zauważyć, iż wskazywanie w planie miejscowym, ww. obszarów, jako terenów inwestycyjnych, w tym wyznaczanie tzw. ruchu budowlanego, poprzez określenie na rysunku planu miejscowego linii zabudowy, nie tylko narusza kompetencje innych organów, a także zarządów linii kolejowej, ale w oczywisty sposób wprowadza w błąd właścicieli nieruchomości, a także inwestorów, którzy na mocy takich ustaleń wnioskuje, że są to tereny z możliwością zabudowy.

Zdaniem organu nadzoru, **ustawowy zakaz zabudowy nie ma być powtórzony literalnie, w ramach ustaleń planistycznych, czy też pośrednio np. poprzez zawarcie sformułowania „obowiązują zakazy i dopuszczenia regulowane przepisami odrębnymi”, ale winien być przede wszystkim uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.** Oznacza to tym samym konieczność „konsumpcji tych przepisów” przez stosowne ustalenia planistyczne.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru odnaleźć możemy również w judykaturze, w tym m.in. w odniesieniu do analogicznych (co do zasady) zapisach, zawartych w art. 88l ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.) w odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Konieczność uwzględnienia w planowaniu przestrzennym, ustawowych zakazów zabudowy wynikających z przepisów odrębnych, a także odstępstw od tych zakazów, było już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych w tym zakresie, w tym m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27.09.2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 08.01.2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21.06.2016 r., sygn. akt II OSK 2592/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.11.2014 r. sygn. akt II OSK 1530/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.07.2014 r., sygn. akt II OSK 392/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 09.06.2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.07.2012 r., sygn. akt II OSK 1063/12, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 02.12.2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 1942/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 07.11.2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 1726/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27.11.2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1705/13, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 25.02.2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2737/12, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28.02.2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.04.2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2895/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 09.07.2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 961/13, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.02.2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 897/13, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W kontekście przywołanych powyżej stanowisk judykatury na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15, w którym Sąd stwierdził: „*Biorąc pod uwagę powyższe zarzuty stwierdzić należy, co w istocie nie jest kwestią sporną w niniejszej sprawie, że ustawodawca w art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne wprost zakazuje budowy obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, a jedynie w art. 88l ust. 2 ustawy Prawo wodne, na zasadzie wyjątku, dopuszcza lokalizowanie zabudowy na tych terenach, jednak nie na podstawie samego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz na podstawie decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, który może zwolnić od tego zakazu, określając warunki niezbędne dla ochrony przed powodzią, jeżeli nie utrudni to zarządzania ryzykiem powodziowym. Wskazaną możliwość odstępstwa*”

od zakazu realizacji obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią regulują przepisy art. 88l ust. 2-6 ustawy Prawo wodne. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że skoro art. 88l ust. 2-6 ustawy Prawo wodne w zakresie możliwości uzyskania odstępstwa od zakazu realizacji obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią określa organy właściwy w sprawie zwolnienia od zakazów określonych w art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, sposób postępowania w tych sprawach i formę działania, to tym samym tylko dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej posiada kompetencje do określania w drodze decyzji administracyjnej wyjątków od ustanowionego zakazu budowy obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Kompetencje i zadania właściwych organów określone w ustawie nie mogą być natomiast powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Zakaz ustanowiony w art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, m.in. sytuowania obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, powinien zatem znaleźć odzwierciedlenie w planie miejscowym, z którego zapisów powinno jednoznacznie wynikać, że obszary szczególnego zagrożenia powodzią nie są przewidziane do zabudowy. (...) Jeżeli bowiem przepis rangi ustawy wyklucza możliwość budowy obiektów budowlanych na terenach szczególnie zagrożonych powodzią, to nie można przewidzieć możliwości zabudowy tych terenów w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko to jest zgodne z utrwalonym już orzecznictwem sądów administracyjnych (zob. np. wyroki NSA z dnia 19 listopada 2014 r. sygn. akt II OSK 1530/14, i z dnia 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) i Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni podziela zaprezentowaną w nich wykładnię. (...) Podkreślić też należy, że z zapisów planu miejscowego nie może wynikać mylne domniemanie zasady zabudowy obszaru szczególnego zagrożenia powodziowego. Wprowadzić ustawowy zakaz zabudowy nie powinien być powtórzony literalnie w planie miejscowym, ale musi być w nim uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań planistycznych, które nie będą naruszać przepisów odrębnych, w tym wynikających z nich jednoznacznych zakazów. Zapisy planu powinny być jednoznaczne - powinno z nich wynikać w sposób niebudzący wątpliwości, że na wyraźnie oznaczonym obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego obowiązuje generalny zakaz zabudowy, od którego zwolnić może jedynie decyzja dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej wydana na podstawie art. 88l ust. 2 ustawy Prawo wodne. Do jego wyłącznej kompetencji należy bowiem każdorazowo ocena, czy dana inwestycja w planowanym kształcie może być zrealizowana. Nawiązując do powyższego, stwierdzić jednocześnie należy, że uzgodnienie planu miejscowego z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej (art. 4a ust. 2 ustawy Prawo wodne) nie uchyla generalnego, ustawowego zakazu zabudowy, obowiązującego na obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego.”.

Podobne do przepisów Prawa wodnego, regulacje odnaleźć możemy także na gruncie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 z późn. zm.). W wyroku z dnia 1 lipca 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie sygn. akt II OSK 8514 uznał, iż „z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (...) wynika zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody, w parkach narodowych oraz w rezerwatach przyrody. Wyjątki od tego zakazu określa art. 15 ust. 2 cyt. ustawy, a tryb uzyskiwania zezwoleń na odstępstwa od powyższego zakazu regulują przepisy art. 15 ust. 3-8 ustawy o ochronie przyrody. Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, czyli aktem rangi podustawowej, to nie może być sprzeczny z normami ustawowymi i musi znajdować podstawę w upoważnieniu ustawowym, a rada gminy nie może przekroczyć granic tego upoważnienia. Zakres upoważnienia ustawowego wyznaczający dopuszczalną treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. 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. (...) Przepis art. 15 ust.1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody musi być zatem uwzględniany w procesie planistycznym, a jego treść nie może być pomijana w kształtowaniu treści planu miejscowego. Z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody wynika zakaz wprowadzania do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego regulacji sprzecznych z ustawowym zakazem „budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody” w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody, chyba że zakaz ten nie obowiązuje z mocy art. 15 ust. 2 cyt. ustawy lub został objęty zezwoleniem na odstępstwa od niego na podstawie art. 15 ust. 3-8 ustawy o ochronie przyrody. **O odstępstwach tych rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw środowiska, co oznacza, że inne organy - w braku podstawy ustawowej - nie są kompetentne do wiążącego wyłączenia zakazów, o jakich mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, a zwłaszcza kompetencja taka nie wynika z art. 10 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, (...)**”.*

Brak określenia na rysunku planu miejscowego granicy obszaru, w którym występują ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie oraz wskazanie możliwości realizacji zabudowy w odległości do 10 m od granicy obszaru kolejowego poprzez określenie obszaru tzw. „ruchu budowlanego” za pomocą linii zabudowy, narusza art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 i § 7 pkt 5 i 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, jak i o naruszeniu kompetencji organów.

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;”.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. wynika, że **ustalenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.** Nieustalenie wymaganych prawem parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, może naruszać także prawo własności nieruchomości sąsiednich, gdyż to plan miejscowy powinien regulować dopuszczalny sposób zainwestowania ich sąsiedztwa, a nie sam inwestor. Ponadto należy wskazać, że ustalenie wskaźnika maksymalnego ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, z kolei **ustalenie wskaźnika minimalnego ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej.**

Zważyć przy tym należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. **Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy.** Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń

(Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Tymczasem Rada Miasta Kobyłka w ustaleniach, o których mowa w § 15 pkt 2 lit. g uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem KS/U, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) g) **wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy - 0, dopuszcza się zagospodarowanie bez zabudowy kubaturowej**.”.

W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy **nie określił tym samym obowiązkowego minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, wymaganego na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Zdaniem organu nadzoru parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężając pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo, a powyższe zapisy odnośnie określenia minimalnej intensywności zabudowy, nie czynią tego. Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy odnoszą się do nowej zabudowy i winny być sparаметryzowane w sposób jednoznaczny (za pomocą parametru, czy wskaźnika). Zaznaczyć należy, że parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602), określona w systemie metrycznym. Parametrem jest zatem wielkość określona liczbowo. Określenie minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy na poziomie 0,0 oznacza *de facto* brak zabudowy kubaturowej, tymczasem w dalszych ustaleniach dotyczących jednostki terenowej KS/U miejscowym wskazuje się tereny na których możliwa jest realizacja zabudowy kubaturowej. Kluczowym w niniejszej sprawie jest również fakt, iż ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wskazał, iż wskaźnik ten „*określa się obowiązkowo*”, co oznacza, iż ustalenia planistycznego określające go na poziomie 0,0 nie wypełniają normy wskazanej w ww. przepisie. Powyższe oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności ww. jednostki terenowej, w związku z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że w przypadku braku realizacji kubaturowej wskaźniki dotyczące intensywności zabudowy nie będą stosowane. Jednakże w sytuacji powstania zabudowy kubaturowej ustawodawca nałożył obowiązek ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy zarówno maksymalnego, jak i minimalnego, który winien być stosowany przy realizacji zabudowy kubaturowej.

W kontekście powyższych naruszeń wskazać należy, 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 istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego oraz do naruszenia właściwości organu.

Naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 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.

Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIV/309/17 Rady Miasta Kobyłka z dnia 10 kwietnia 2017 r. „w sprawie miejscowego

*planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ul. Nadarzyn w Kobylce*",  
w zakresie ustaleń:

- § 4 pkt 5;
- § 6 pkt 1;
- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem KS/U,  
co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania,  
w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWÓDZKI MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera