



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.223.2018.MO

Warszawa, 10 stycznia 2019 r.

**Rada Miejska Sierpca**  
**ul. Piastowska 11a**  
**09 – 200 Sierpc**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349, 1432 i 2500)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 6/II/2018 Rady Miejskiej Sierpca z 5 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru środkowej i południowo-wschodniej części miasta Sierpca – etap I, w części dotyczącej ustaleń:

- § 17 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 31UMW- (...)”;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 23U, 21UMW, 9ZP, 6KDG, 7KDG, 24KDD, 25KDD, 26KDD i 6KDW, usytuowanych w granicach obszaru kolejowego;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 21UMW, 23UMW, 22U, 23U, 2KK, 1KDS, 1KDG, 6KDG, 7KDG, 9KDL, 10KDL, 24KDD, 7KDW, 8KDW i 5KX, w zakresie, w jakim usytuowane są w odległości do 10 m od obszaru kolejowego stanowiącego granice terenu zamkniętego.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 5 grudnia 2018 r. Rada Miejska Sierpca podjęła uchwałę Nr 6/II/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru środkowej i południowo-wschodniej części miasta Sierpca – etap I.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), 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.

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.

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 bowiem 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);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
- potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 1 ust. 2 pkt 8);
- potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu

miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, 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”.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

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. 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.

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.

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”. Z kolei § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. 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 ust. 2 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2117 z późn. zm.), 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 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”. Zaznaczyć także należy, iż ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów w sąsiedztwie linii kolejowej wynikają również 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 2014 r. poz. 1227). Obszar kolejowy jest zaś 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 2017 r., poz. 2101).

**W granicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru środkowej i południowo – wschodniej części miasta Sierpca – etap I, zlokalizowany jest obszar kolejowy, wchodzący w skład działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 3/3, 3/28 i 2187/6, stanowiący teren zamknięty (zgodnie z Decyzją nr 3 Ministra Infrastruktury z 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.>). W skład ww. obszaru kolejowego wchodzi następujące tereny, bądź ich części oznaczone symbolem:**

- **1KK i 3KK**, stanowiące tereny komunikacji kolejowej, zgodnie z ustaleniami § 30 uchwały, na których istnieją i mogą powstać obiekty wymienione w przepisie art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym takie jak droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy;
- **23U**, stanowiący teren zabudowy usługowej, zgodnie z ustaleniami § 22 uchwały, na którym mogą powstać usługi za wyjątkiem szpitali, domów opieki społecznej, usług związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, usług rekreacyjno – wypoczynkowych, przy czym część tego terenu położonego w granicach terenu zamkniętego winno podlegać szczególnej ochronie wynikającej z art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym;
- **21UMW**, stanowiący teren zabudowy usługowej, mieszkaniowej wielorodzinnej lub jednorodzinnej, zgodnie z ustaleniami § 17 uchwały, przy czym część tego terenu położonego w granicach terenu zamkniętego winno podlegać szczególnej ochronie wynikającej z art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym;
- **9ZP**, stanowiący teren zieleni urządzonej, zgodnie z ustaleniami § 25 uchwały, na którym zakazano lokalizacji budynków, wiat i altan oraz, który podlegać winien szczególnej ochronie wynikającej z art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym, w związku z jego położeniem w granicach terenu zamkniętego;
- **6KDG i 7KDG**, stanowiące tereny ulic głównych, zgodnie z ustaleniami § 31 ust. 3 uchwały o szerokości jezdni zgodnej z przepisami odrębnymi, na których możliwe jest lokalizowanie obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego wyłącznie z zachowaniem wymogów przepisów odrębnych dotyczących dróg publicznych, przy czym część tych terenów położona jest w granicach terenu zamkniętego winna podlegać szczególnej ochronie wynikającej z art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym;
- **24KDD, 25KDD i 26KDD**, stanowiące tereny ulic dojazdowych, zgodnie z ustaleniami § 31 ust. 6 uchwały, o szerokości jezdni zgodnej z przepisami odrębnymi, na których możliwe jest lokalizowanie obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego wyłącznie z zachowaniem wymogów przepisów odrębnych dotyczących dróg publicznych, przy czym część tych terenów położona w granicach terenu zamkniętego winna podlegać szczególnej ochronie wynikającej z art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym;
- **6KDW**, stanowiący teren drogi wewnętrznej, zgodnie z ustaleniami § 31 ust. 8 uchwały, o szerokości w liniach rozgraniczających od 12,7 m do 16,7 m, przeznaczony pod realizację jezdni zgodnie z przepisami odrębnymi oraz pod lokalizację obiektów małej architektury, obiektów tymczasowych w postaci wiat przystankowych, kiosków ulicznych, obiektów związanych z organizacją imprez plenerowych, przy czym cały teren położony jest w granicach terenu zamkniętego i jako taki winien podlegać szczególnej ochronie wynikającej z art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały bezsprzecznie wynika, iż w granicach obszaru kolejowego stanowiącego teren zamknięty dopuszczono do realizacji: zabudowy usługowej,

mieszkańciew wielorodzinnej lub jednorodzinnej, zieleni urządzonej, dróg (ulic), a w ich ramach również jezdni, parkingów, obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego wyłącznie z zachowaniem wymogów przepisów odrębnych dotyczących dróg publicznych, obiektów małej architektury, obiektów tymczasowych w postaci wiat przystankowych, kiosków ulicznych, obiektów związanych z organizacją imprez plenerowych, tj. dopuszczono do realizacji inwestycji nie wchodzących w skład obszaru kolejowego, nie związanych z obsługą ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowej.

Tymczasem zgodnie z przepisami ustawy o transporcie kolejowym, obszarem kolejowym jest powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się **droga kolejowa**, a więc tor kolejowy albo tory kolejowe wraz z: obrotnicami i przesuwnicami, podtorzem, obiektami inżynierskimi (mostami, wiaduktami, przepustami i innymi konstrukcjami mostowymi, tunelami, przejściami nad i pod torami, murami oporowymi i umocnieniami skarp), nastawnicami, urządzeniami sterowania ruchem kolejowym, peronami wraz z infrastrukturą umożliwiającą dotarcie do nich pasażerom, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego; rampy towarowe, w tym w terminalach towarowych, wraz z drogami dowozu i odwozu towarów do dróg publicznych; **drogi technologiczne** i przejścia wzdłuż torów, mury ogradzające, żywopłoty, ogrodzenia, pasy przeciwpożarowe, zasłony odśnieżne; przejazdy kolejowo-drogowe i przejścia w poziomie szyn, w tym urządzenia i systemy służące zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego; systemy oświetleniowe do celów ruchu kolejowego i bezpieczeństwa; urządzenia przetwarzania i rozdziału energii elektrycznej na potrzeby zasilania trakcyjnego, **o ile są z nimi funkcjonalnie połączone**. Do obszarów kolejowych zalicza się również budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy.

Tak więc w obszarze kolejowym mogą być lokalizowane, wskazane powyżej elementy infrastruktury kolejowej, w tym m.in. drogi technologiczne i przejścia wzdłuż torów, czy też ogrodzenia związane funkcjonalnie z zarządzaniem, eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowej oraz przewozem osób i rzeczy, **nie zaś ogólnodostępne drogi publiczne, zaliczone na podstawie ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 z późn. zm.) do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy.**

Brak również możliwości realizacji parkingów, dróg wewnętrznych, zabudowy usługowej, mieszkaniowej wielorodzinnej lub jednorodzinnej, zieleni urządzonej nie związanych z obsługą ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowej.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, iż ustalenia zawarte w:

- § 22 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 23U w granicach obszaru kolejowego;
- § 17 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 21UMW w granicach obszaru kolejowego;
- § 25 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 9ZP w granicach obszaru kolejowego;
- § 31 ust. 3 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 6KDG i 7KDG w granicach obszaru kolejowego;
- § 31 ust. 6 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 24KDD, 25KDD i 26KDD w granicach obszaru kolejowego;
- § 31 ust. 8 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6KDW w granicach obszaru kolejowego,

naruszają przepis art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym, w związku z art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje także, iż sporządzając i uchwalając przedmiotowy plan miejscowy organy miasta Sierpca nie wyznaczyły na rysunku planu strefy ochronnej od obszaru kolejowego dla terenów sąsiadujących z tym obszarem, tj. w granicach terenów oznaczonych symbolami: 20UMW, 21UMW, 22UMW, 23UMW, 35UMW, 22U, 23U, 25U, 2KK, 9UMN, 25MN, 1PU, 1R, 1KDS, 1KDG, 6KDG, 7KDG, 9KDL, 10KDL, 24KDD, 7KDW, 8KDW i 5KX.

Do obowiązywania ograniczeń w sytuowaniu budynków, budowli, drzew i krzewów oraz wykonywania robót ziemnych, zgodnie z wymogami przepisów odrębnych dotyczących transportu kolejowego, dla terenów sąsiadujących z liniami kolejowymi, o których mowa w § 11 pkt 14 uchwały, odwołano się wyłącznie w ustaleniach szczegółowych uchwały **dla niektórych z powyższych terenów**, co nie znalazło jednak odzwierciedlenia na rysunku planu dla tych terenów, w związku z brakiem wyznaczenia strefy ochronnej dla wskazanych powyżej ograniczeń.

Powyższe nie tylko stanowi o naruszeniu art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., ale także art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Tymczasem z ustaleń zawartych w:

- § 17 ust. 1 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 21UMW i 23UMW, stanowiących tereny zabudowy usługowej, mieszkaniowej wielorodzinnej lub jednorodzinnej wynika, że plan miejscowy przewiduje realizację budynków usługowych, mieszkalnych wielorodzinnych i jednorodzinnych, dla których warunki zabudowy i zagospodarowania terenu ustalono w § 17 ust. 2 uchwały, nawet w odległości do 10 m od granicy obszaru kolejowego, tj. na terenie 21UMW w odległości od 5 m do 8 m od granicy tego obszaru, jak też bezpośrednio przy jego granicy oraz na terenie 23UMW w odległości 3 m od tego granicy tego obszaru, co wynika z faktu wrysowania, na rysunku planu miejscowego, nieprzekraczalnej linii zabudowy na tych terenach;
- § 22 ust. 1 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 22U i 23U, stanowiących tereny zabudowy usługowej wynika, że plan miejscowy przewiduje realizację budynków usługowych za wyjątkiem szpitali, domów opieki społecznej, usług związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, usług rekreacyjno – wypoczynkowych, dla których warunki zabudowy i zagospodarowania terenu ustalono w § 22 ust. 2 uchwały, nawet w odległości do 10 m od granicy obszaru kolejowego, tj. na terenie 22U w odległości 3 m od tego granicy tego obszaru oraz na terenie 23U w odległości 6 m od granicy tego obszaru, jak też bezpośrednio przy jego granicy, co wynika z faktu wrysowania, na rysunku planu miejscowego, nieprzekraczalnej linii zabudowy na tych terenach;
- § 30 ust. 1 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2KK, stanowiącego teren komunikacji kolejowej wynika, że plan miejscowy przewiduje możliwość rozbudowy istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla której warunki zabudowy i zagospodarowania terenu ustalono w § 30 ust. 2 uchwały, przy czym na tym terenie nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy, ustalając jedynie, że lokalizacja zabudowy w granicach tego terenu musi być zgodna z przepisami odrębnymi; organ nadzoru wskazuje, że brak wyznaczenia linii zabudowy na tym terenie uniemożliwia realizację dopuszczalnej ustaleniami uchwały rozbudowy istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
- § 31 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 lit. e uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1KDS, stanowiącego teren drogi ekspresowej, o szerokości jezdni zgodnej z przepisami odrębnymi wynika, że plan miejscowy przewiduje możliwość, w odległości do 10 m od obszaru kolejowego, lokalizowanie obiektów budowlanych, będących budowlami, lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego wyłącznie z zachowaniem wymogów przepisów odrębnych dotyczących dróg publicznych, przy czym dla tego terenu nie ustalono szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczenia w użytkowaniu, dla którego obowiązują ustalenia szczegółowe zawarte w § 31 ust. 2 uchwały;

- § 31 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 lit. e uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: **1KDG, 6KDG i 7KDG**, stanowiących tereny ulic głównych, o szerokości jezdni zgodnej z przepisami odrębnymi wynika, że plan miejscowy przewiduje możliwość, w odległości do 10 m od obszaru kolejowego, lokalizowanie obiektów budowlanych, będących budowlami, lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego wyłącznie z zachowaniem wymogów przepisów odrębnych dotyczących dróg publicznych, przy czym tylko dla terenu 1KDG w sąsiedztwie linii kolejowej, ustalono obowiązek ograniczeń w sytuowaniu budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywania robót ziemnych zgodnie z wymogami przepisów odrębnych dotyczących transportu kolejowego, dla których obowiązują ustalenia zawarte w § 31 ust. 3 uchwały;
- § 31 ust. 5 pkt 1 i pkt 2 lit. d uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: **9KDL i 10KDL**, stanowiących tereny ulic lokalnych, o szerokości jezdni zgodnej z przepisami odrębnymi wynika, że plan miejscowy przewiduje możliwość, w odległości do 10 m od obszaru kolejowego, lokalizowanie obiektów budowlanych, będących budowlami, lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego wyłącznie z zachowaniem wymogów przepisów odrębnych dotyczących dróg publicznych, przy czym dla tych terenów w sąsiedztwie linii kolejowej, ustalono obowiązek ograniczeń w sytuowaniu budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywania robót ziemnych zgodnie z wymogami przepisów odrębnych dotyczących transportu kolejowego, dla których obowiązują ustalenia zawarte w § 31 ust. 5 uchwały;
- § 31 ust. 6 pkt 1 i pkt 2 lit. d uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **24KDD**, stanowiącego teren ulicy dojazdowej, o szerokości jezdni zgodnej z przepisami odrębnymi wynika, że plan miejscowy przewiduje możliwość, w odległości do 10 m od obszaru kolejowego, lokalizowanie obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego wyłącznie z zachowaniem wymogów przepisów odrębnych dotyczących dróg publicznych, przy czym dla tego terenu w sąsiedztwie linii kolejowej, ustalono obowiązek ograniczeń w sytuowaniu budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywania robót ziemnych zgodnie z wymogami przepisów odrębnych dotyczących transportu kolejowego, dla którego obowiązują ustalenia zawarte w § 31 ust. 6 uchwały;
- § 31 ust. 8 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: **7KDW i 8KDW**, stanowiących tereny dróg wewnętrznych, o szerokości jezdni zgodnej z przepisami odrębnymi wynika, że plan miejscowy dla tych terenów w odległości do 10 m od obszaru kolejowego, nie ustala szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu, dla których obowiązują ustalenia szczegółowe zawarte w § 31 ust. 8 uchwały;
- § 31 ust. 7 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **5KX**, stanowiącego teren publicznie dostępnego samorządowego ciągu pieszego wynika, że plan miejscowy dla tego terenu w odległości 10 m od obszaru kolejowego, ustala obowiązek ograniczeń w sytuowaniu budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywania robót ziemnych zgodnie z wymogami przepisów odrębnych dotyczących transportu kolejowego, dla którego obowiązują ustalenia zawarte w § 31 ust. 7 uchwały.

Natomiast w związku z faktem wyznaczenia na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 10 m i większej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, na terenach oznaczonych symbolami: 20UMW, 22UMW, 35UMW, 25U, 9UMN, 25MN, 1PU i 1R, uznać należy, że zostały spełnione ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenów w sąsiedztwie obszaru kolejowego, o których mowa w art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym. Powyższe dotyczy również terenu oznaczonego symbolem 8ZP.

Organ nadzoru wskazuje, iż fakt wystąpienia terenów zamkniętych, stanowi okoliczność faktyczną obligującą Radę Miejską Sierpca 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. Przede wszystkim zaś, w związku z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, w odległości do 10 m dla terenów graniczących z obszarem kolejowym, **winien obowiązywać zakaz lokalizowania nowej zabudowy nie związanej z prowadzeniem ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowej oraz nie służącej do obsługi przewozu osób i rzeczy**. Ustalenia a także wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie winny zostać wprowadzone w sposób jednoznaczny zarówno w części graficznej, jak i części tekstowej uchwały. Tymczasem uchwalając plan miejscowy Rada Miejska Sierpca z jednej strony wskazała granice terenów zamkniętych, lecz nie określiła strefy ograniczonej zabudowy i zagospodarowania terenów sąsiadujących z koleją, przy czym dla terenów 21UMW, 23UMW, 22U, 23U i 2KK, dopuściła możliwość realizacji budynków i budowli oraz prowadzenia robót budowlanych.

Brak jednoznacznych ustaleń w powyższym zakresie stanowi o naruszeniu:

- § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, w którym zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy obszaru kolejowego, zgodnie z którymi „***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 (...)***”;
- 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 m.p.z.p., 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).

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 m.p.z.p. 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 ulicę, 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>).”.*

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 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 m.p.z.p., nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

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 z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.*”.

Przede wszystkim powtórzyć należy po raz kolejny, że plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi, co oznacza, iż 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 Miejska Sierpca nie posiada

uprawnień do łamania ww. zakazu poprzez określenie linii zabudowy w ww. strefie ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, czy też poprzez dopuszczenie realizacji budowli w ww. strefie.

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, na których te przepisy odrębne mają obowiązywać, choć nawet takiego obowiązku organy miasta Sierpc nie zrealizowały. 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.

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 np. „stosuje się przepisy ustawy o transporcie kolejowym”, 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.

W tej sytuacji stwierdza się, że podjęta uchwała narusza w istotny sposób zasady sporządzania planu miejscowego, co w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności ustaleń części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do:

- terenów oznaczonych symbolami: 23U, 21UMW, 9ZP, 6KDG, 7KDG, 24KDD, 25KDD, 26KDD i 6KDW, usytuowanych w granicach obszaru kolejowego;
- terenów oznaczonych symbolami: 21UMW, 23UMW, 22U, 23U, 2KK, 1KDS, 1KDG, 6KDG, 7KDG, 9KDL, 10KDL, 24KDD, 7KDW, 8KDW i 5KX, w zakresie w jakim usytuowane są w odległości do 10 m od obszaru kolejowego stanowiącego granice terenu zamkniętego.

Organ nadzoru wskazuje, iż co prawda stosownie do dyspozycji art. 57 ustawy o transporcie kolejowym „1. W przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo od warunków usytuowania budynków i budowli określonych w art. 53 oraz wykonywania robót ziemnych określonych na podstawie art. 54. Odstępstwo nie może powodować zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia oraz bezpieczeństwa i prawidłowego ruchu kolejowego, a także nie może zakłócać działania urzędzeń służących do prowadzenia tego ruchu. 2. Właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej, w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, udziela bądź odmawia zgody na odstępstwo po uzyskaniu opinii właściwego zarządcy.”, jednakże należy raz jeszcze powtórzyć, że plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi, co oznacza, iż 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 Miejska Sierpca nie posiada uprawnień do łamania ww. zakazu poprzez określenie linii zabudowy w ww. strefie, czy też poprzez dopuszczenie do realizacji budowli i budynków w odległości do 10 m od granicy obszaru kolejowego.

Organ nadzoru wskazuje, że odstępstwo, może być wyrażone przez właściwy organ administracji architektoniczno - budowlanej, w rozumieniu przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.), przy czym organem takim nie jest z pewnością Rada Miejska Sierpca. 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 Miejska Sierpca nie jest organem uprawnionym do rozstrzygania ww. kwestii. Zgoda na ww. odstępstwo wydawana jest po uzyskaniu opinii właściwego zarządcy linii kolejowej. W kontekście tego przepisu wskazać należy, iż Rada Miejska Sierpca 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, 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, na których te przepisy odrębne mają obowiązywać, choć nawet takiego obowiązku organy miasta Sierpca nie zrealizowały. 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 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.). Tymczasem uchwałodawca, dopuścił do zabudowy obszaru podlegającego ochronie.

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 np. „stosuje się przepisy ustawy o transporcie kolejowym”, 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 nieobowiązującej już, co do zasady, art. 88l ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121) 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 27.09.2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 08.01.2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21.06.2016 r., sygn. akt II OSK 2592/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19.11.2014 r. sygn. akt II OSK 1530/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10.07.2014 r., sygn. akt II OSK 392/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 09.06.2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12.07.2012 r., sygn. akt II OSK 1063/12, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 02.12.2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 1942/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 07.11.2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 1726/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27.11.2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1705/13, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 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 28.02.2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23.04.2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2895/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 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 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 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 formy 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. Wprawdzie 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. 88 I 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 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614 z późn. zm.). W wyroku z 1 lipca 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie sygn. akt II OSK 85/14 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 rezerwatach 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 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. Prezentowany przez Miasto sposób postrzegania władztwa planistycznego gminy, nie znajduje zatem potwierdzenia zarówno w przepisach prawa, jak również w stanowisku judykatury. 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.”.

Ponadto stwierdzono sprzeczności pomiędzy ustaleniami § 17 ust. 1 pkt 1 i § 17 ust. 3 pkt 2 uchwały, dotyczące lokalizowania szpitali, domów opieki społecznej, usług związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży na terenach oznaczonych symbolami: 31UMW i 32UMW.

Zgodnie z ustaleniami § 17 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1) na terenach 19UMW, 26UMW-32UMW, 35UMW zakazuje się lokalizacji szpitali, domów opieki społecznej, usług związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, usług rekreacyjno – wypoczynkowych;”. Tymczasem w § 17 ust. 3 pkt 2 uchwały, w ramach szczególnych warunków zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w użytkowaniu ustalono, że „2) dla terenów 1UMW-18UMW, 20UMW-25UMW, 31UMW-33UMW w przypadku realizacji usług związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, domów opieki społecznej lub szpitali, wprowadza się standardy akustyczne odpowiednio jak dla terenów zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, terenów domów opieki społecznej lub terenów szpitali w miastach;”.

Z ustaleń § 17 ust. 3 pkt 2 uchwały wynika, że na terenach 31UMW i 32UMW jest możliwa realizacja usług związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, domów opieki społecznej lub szpitali, której lokalizacji na tych terenach zakazano w § 17 ust. 1 pkt 1 uchwały.

Stwierdzenie nieważności ustaleń § 17 ust. 3 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 31UMW- (...)”, doprowadzi do spójności ustaleń uchwały, w powyższym zakresie.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1, 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 wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji m.in.:

- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów;
- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 i § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 4 pkt 8 i art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, w zakresie określenia granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych;
- art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, w zakresie określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, w zakresie powiązania części tekstowej z graficzną uchwałą;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn.

akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 6/II/2018 Rady Miejskiej Sierpca z 5 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru środkowej i południowo-wschodniej części miasta Sierpca – etap I, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera

