



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 13 grudnia 2023 r.

WNP-I.4131.253.2023

**Rada Miasta Stołecznego Warszawy**  
**plac Defilad 1**  
**00 – 901 Warszawa**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XC/2964/2023 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 16 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Powiśla Południowego – część I, w odniesieniu do ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 32, w zakresie sformułowania: „(...) terenów ulic (...)”;
- § 24 ust. 1 pkt 2 lit. i, w zakresie sformułowania: „(...) i pierzei zabudowy kształtujących przestrzenie publiczne (...)”;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: h2.1UHB i h2.2MW/U w zakresie, w jakim wynika bezpośrednia możliwość realizacji nowych budynków lub rozbudowa istniejących budynków w odległości do 10 m od granic obszaru kolejowego, stanowiącego teren zamknięty oznaczony symbolem KK1;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: h3.1MW/U, h3.2UP i h6.1U(MW) w zakresie, w jakim wynika bezpośrednia możliwość realizacji nowych budynków lub rozbudowa istniejących budynków w odległości do 10 m od granic obszaru kolejowego, stanowiącego teren zamknięty oznaczony symbolem KK2;
- legendy rysunku planu, w odniesieniu do oznaczenia graficznego dotyczącego wymiarowania, w zakresie sformułowania: „terenów ulic”;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem f4.1MW/U.

## Uzasadnienie

Na sesji 16 listopada 2023 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr XC/2964/2023 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Powiśla Południowego – część 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 2023 r. poz. 977, 1506, 1597, 1688, 1890 i 2029), w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), zwanej dalej *ustawą o p.z.p.*, z uwzględnieniem dyspozycji art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego poprzez naruszenie przepisów ustawy o p.z.p. oraz, mającego zastosowanie w sprawie, rozporządzenia 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.*, poprzez:

- naruszenie przepisów odrębnych związanych z transportem kolejowym, w odniesieniu do terenów sąsiadujących z terenami kolejowymi zamkniętymi, w związku z brakiem uwzględnienia ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie terenów w odległości do 10 m od granicy obszaru kolejowego;
- określenie różnych zasad zagospodarowania w ramach tej samej jednostki terenowej;
- brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną uchwały, w odniesieniu do obowiązujących oznaczeń graficznych ustaleń planu.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miasta Stołecznego Warszawy zawiadomienia z 28 listopada 2023 r., znak: WNP-I.4131.253.2023.

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.

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.

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.

Organ nadzoru wskazuje, że 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, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex inferior non derogat legi superiori*).

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.

W związku z tym, że w granicach obszaru objętego planem znajdują się obszary kolejowe stanowiące tereny zamknięte, zastosowanie będą miały przepisy odrębne związane z transportem kolejowym, w tym m.in. przepisy ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1786, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów. 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 ustawy o transporcie kolejowym, 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. 3. 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. 4. Przepisu ust. 2 nie stosuje się do budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy, w tym do dróg pieszych i rowerowych, oraz do budynków lub budowli istniejących, stanowiących zabytki w rozumieniu przepisu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.*

Obszarem kolejowym jest zaś, w myśl art. 4 pkt 8 ww. ustawy: *(...) powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy.*

Dodatkowo ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu dla terenów w sąsiedztwie linii kolejowej wynikają z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzenia i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz. U. z 2020 r.

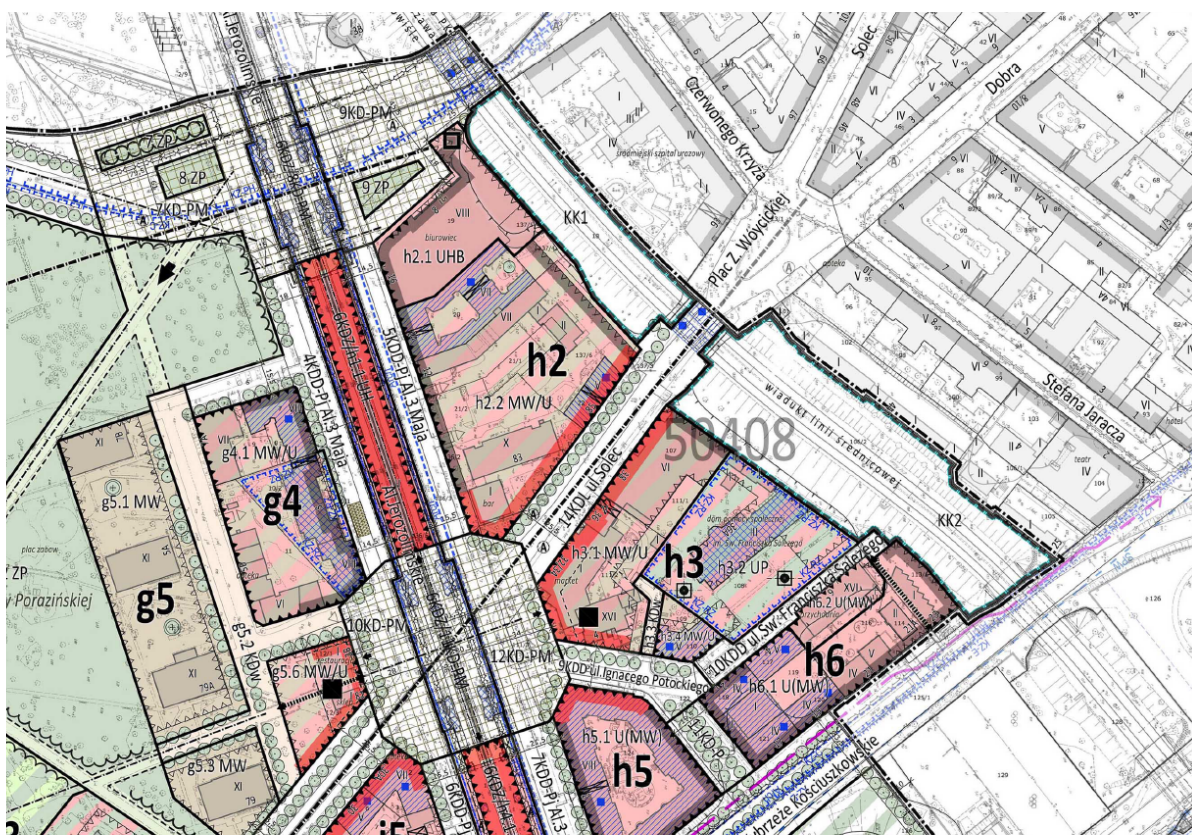
poz. 1247, z późn. zm.). Zaznaczyć również należy, iż obszar kolejowy jest jednym z rodzajów terenu zamkniętego, o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1752, z późn. zm.).

Zgodnie z wykazem tabelarycznym załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wykazu linii kolejowych o znaczeniu państwowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 552, z późn. zm.), w granicach obszaru objętego planem znajdują się linie kolejowe:

- nr 2 Warszawa Zachodnia – Terespol – granica państwa;
- nr 448 Warszawa Zachodnia – Warszawa Rembertów,

które ze względów gospodarczych, społecznych, obronnych lub ekologicznych, zaliczone zostały za linie mające znaczenie państwowe.

Stosownie do decyzji nr 14 Ministra Infrastruktury z 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych, przez które przebiegają linie kolejowe (Dz. Urz. MI poz. 38, z późn. zm.), tereny przez które przebiegają linie kolejowe nr 2 i 448 znajdują się w granicach działek ewidencyjnych nr: 18 i 106/2 z obrębu 5-04-08, stanowiących tereny kolejowe zamknięte ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa (*vide*: załącznik nr 7 pn. *Tereny zamknięte zastrzeżone ze względów na obronność i bezpieczeństwo państwa, przez które przebiegają linie kolejowe, dla województwa mazowieckiego*, lp. 1050 i 1051 zestawienia tabelarycznego).



Na rysunku planu wskazano granice terenów kolejowych zamkniętych oznaczonych symbolami KK1 i KK2, które stosownie do ustaleń § 3 ust. 1 pkt 33 uchwały stanowią obowiązujące oznaczenie graficzne ustaleń planu. Natomiast na rysunku planu nie wyznaczono granicy strefy w odległości 10 m od terenów kolejowych zamkniętych, tj. strefy szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu terenów w sąsiedztwie linii kolejowych.

Tymczasem z części graficznej planu wynika, że sąsiedztwie linii kolejowej, w odległości do 10 m od terenu zamkniętego kolejowego oznaczonego symbolem:

- KK1, stanowiącego działkę ewidencyjną nr 18 z obrębu 5-04-08 znajduje się teren oznaczony symbolem:
  - h2.1UHB – przeznaczony pod usługi handlu i biur, zgodnie z § 4 ust. 7 uchwały;
  - h.2.2MW/U – przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną lub usługi, zgodnie z § 4 ust. 3 uchwały;
- KK2, stanowiącego działkę ewidencyjną nr 106/2 z obrębu 5-04-08 znajduje się teren oznaczony symbolem:
  - h3.1MW/U – przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną lub usługi, zgodnie z § 4 ust. 3 uchwały;
  - h3.2UP – przeznaczony pod usługi opieki społecznej, zgodnie z § 4 ust. 15 uchwały, w granicach którego znajduje się budynek Domu Opieki, zakład im. Św. Franciszka Salezego wpisany do rejestru zabytków wraz z otaczającym murem, działką i zielenią, przy ul. Solec 36A (*vide*: § 9 ust. 6 uchwały);
  - h6.1U(MW) – przeznaczony pod usługi z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zgodnie z § 4 ust. 5 uchwały.

Z wyznaczonych na rysunku planu na ww. terenach linii zabudowy wynika, że na terenach oznaczonych symbolami:

- h2.1UHB – możliwość realizacji nowych budynków lub rozbudowy budynku istniejącego, zgodnie z nieprzekraczalną linią zabudowy, w odległości do 10 m od terenu KK1, a nawet bezpośrednio przy tym terenie;
- h.2.2MW/U – możliwość realizacji nowych budynków lub rozbudowy budynków istniejących, zgodnie z nieprzekraczalną i obowiązującą linią zabudowy, została dopuszczona w odległości do 10 m od terenu KK1;
- h3.1MW/U – możliwość realizacji nowych budynków lub rozbudowy budynku istniejącego, zgodnie z nieprzekraczalną i obowiązującą linią zabudowy, została dopuszczona w odległości do 10 m od terenu KK2, a nawet bezpośrednio przy tym terenie;

- h3.2UP – możliwość realizacji nowych budynków lub rozbudowy budynku istniejącego wpisanego do rejestru zabytków, zgodnie z nieprzekraczalną linią zabudowy, została dopuszczona w odległości do 10 m od terenu KK2, a nawet bezpośrednio przy tym terenie;
- h6.1U(MW) – możliwość realizacji nowych budynków lub rozbudowy budynków istniejących, zgodnie z nieprzekraczalną linią zabudowy, została dopuszczona w odległości do 10 m od terenu KK2.

Zasady sytuowania budynków w granicach terenów przeznaczonych pod zabudowę wyznaczonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, wynikają m.in. z ustaleń zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 uchwały, w brzmieniu: *Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 5) obowiązujących liniach zabudowy - należy przez to rozumieć wyznaczone na terenie linie usytuowania zewnętrznej, najbliższej w stosunku do linii rozgraniczającej terenu ściany budynku, bez uwzględniania: balkonów, loggii, werand, wykuszy, okapów i nadwieszonych wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m, schodów zewnętrznych i ramp przy wejściach do budynków oraz podziemnych części budynku, z uwzględnieniem zapisów § 5 ust. 4; wyłączenie nie dotyczy linii zabudowy pokrywających się z granicą planu; obowiązujące linie zabudowy dotyczą wyłącznie zabudowy w pierwszej linii, od strony przestrzeni publicznej; 6) nieprzekraczalnych liniach zabudowy - należy przez to rozumieć wyznaczone na terenie linie określające najmniejszą dopuszczalną odległość, w jakiej może być usytuowany budynek w stosunku do linii rozgraniczającej ulicy, linii rozgraniczającej alei pieszej, linii rozgraniczającej placu, linii rozgraniczającej innego terenu, wnętrza podwórka lub innych obiektów i urządzeń; bez uwzględniania: balkonów, loggii, werand, wykuszy, okapów i nadwieszonych wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m, schodów zewnętrznych i ramp przy wejściach do budynków oraz podziemnych części budynku, z uwzględnieniem zapisów § 5 ust. 4; wyłączenie nie dotyczy linii zabudowy pokrywających się z granicą planu;*
- § 3 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: *1. Obowiązującymi ustaleniami planu oznaczonymi graficznie na rysunku planu są: (...) 4) obowiązujące linie zabudowy; 5) nieprzekraczalne linie zabudowy;*
- § 5 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: *4. Określa się zasady lokalizacji budynków poprzez wyznaczenie na rysunku planu obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy: 1) nowe budynki oraz budynki rozbudowywane należy lokalizować zgodnie z wyznaczonymi liniami zabudowy, z uwzględnieniem pkt. 2; 2) dopuszcza się zachowanie i przebudowę budynków usytuowanych niezgodnie z wyznaczonymi liniami zabudowy, a także ich nadbudowę i rozbudowę do linii zabudowy, natomiast zakazuje się ich rozbudowy i nadbudowy poza wyznaczone linie; 3) budynki*



*z podcieniami w parterach należy lokalizować tak, aby zewnętrzna krawędź podcienia pokrywała się z obowiązującą linią zabudowy albo znajdowała się po wewnętrznej stronie nieprzekraczalnej linii zabudowy; 4) linie zabudowy nie odnoszą się do: a) podziemnych części budynków, w tym parkingów podziemnych, które nie wystają ponad poziom terenu, b) innych budowli podziemnych, które nie wystają ponad poziom terenu, w szczególności stacji metra, garaży podziemnych, przejść i pasażów podziemnych, c) ramp, pochylni, schodów; 5) dla ściany budynku usytuowanej w obowiązującej linii zabudowy przynajmniej 60% powierzchni elewacji powinno znajdować się w płaszczyźnie pionowej wyznaczonej przez linię zabudowy; 6) dopuszcza się lokalizację zabudowy od strony przestrzeni publicznej bezpośrednio przy granicy z sąsiednią działką budowlaną, z wyjątkiem sytuacji, w których przepisy odrębne wykluczają taką zabudowę; 7) od strony linii kolejowej zabudowę należy sytuować z uwzględnieniem przepisów odrębnych dotyczących odległości od obszarów kolejowych;*

- § 11 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: 3. *Wyznacza się linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i ustaleniami § 5 ust. 4;*
- § 26 ust. 2 pkt 2 lit. h uchwały, w brzmieniu: 2. *Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu h2.1UHB: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) h) linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 4;*
- § 26 ust. 3 pkt 2 lit. g uchwały, w brzmieniu: 3. *Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu h2.2MW/U: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) g) linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 4;*
- § 26 ust. 4 pkt 2 lit. h uchwały, w brzmieniu: 4. *Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu h3.1MW/U: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) h) linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 4;*
- § 26 ust. 5 pkt 2 lit. g uchwały, w brzmieniu: 5. *Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu h3.2UP: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) g) linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 4;*
- § 26 ust. 10 pkt 2 lit. h uchwały, w brzmieniu: 10. *Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu h6.1U(MW): (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu*

*oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) h) linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i § 5 ust. 4.*

Skoro w § 5 ust. 4 pkt 7 uchwały ustalono, że od strony linii kolejowej zabudowę należy sytuować z uwzględnieniem przepisów odrębnych dotyczących odległości od obszarów kolejowych, zaś ustalenia szczegółowe dotyczące warunków zabudowy i zagospodarowania ww. terenów odwołują się linii zabudowy usytuowanej zgodnie z rysunkiem planu oraz zasadami lokalizacji budynków określonymi poprzez wyznaczenie na rysunku planu obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy, to nie można uznać, żeby dla terenów: h2.1UHB, h.2.2MW/U, h3.1MW/U, h3.2UP i h6.1U(MW) znajdujących się w sąsiedztwie linii kolejowych, w związku z wyznaczonymi na nich liniami zabudowy, w odległości do 10 m od granic terenów kolejowych zamkniętych KK1 i KK2, zostały uwzględnione ograniczenia w ich zabudowie i zagospodarowaniu wynikające z przepisów odrębnych, do stosowania których odwołują się ustalenia uchwały.

W ustaleniach szczegółowych dla tych terenów, w ramach szczególnych warunków ich zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu, odwołano się do zabezpieczeń przed oddziaływaniem linii kolejowej, o których mowa w § 8 pkt 13 uchwały, zgodnie z którym: *13. W zakresie ochrony przed uciążliwościami akustycznymi dla terenów h2, h3, h6 przylegających do średnicowej linii kolejowej wprowadza się następujące ustalenia: 1) ustala się zachowanie lub wprowadzanie od strony linii kolejowej zabudowy o funkcjach usługowych i biurowych stanowiących izolację akustyczną dla funkcji mieszkaniowych i rekreacyjnych zlokalizowanych wewnątrz terenów zabudowy, zgodnie z ustaleniami szczegółowymi; 2) w istniejących budynkach i lokalach położonych przy linii kolejowej dopuszcza się zmianę funkcji pomieszczeń mieszkalnych lub innych pomieszczeń o funkcjach chronionych narażonych na hałas na funkcje biurowe, usługowe, techniczne; 3) od strony linii kolejowej należy lokalizować przede wszystkim pomieszczenia pomocnicze takie jak: klatki schodowe, pomieszczenia higieniczno-sanitarne itp., chyba że zastosowane przegrody, izolacje akustyczne lub ekrany zapewniają zachowanie właściwego klimatu akustycznego wewnątrz pomieszczeń; 4) dopuszcza się renowację akustyczną budynków istniejących, między innymi poprzez wprowadzenie okien o podwyższonej izolacyjności akustycznej i renowację elewacji; 5) ustala się realizację nowej zabudowy zlokalizowanej od strony linii kolejowej, w sposób uwzględniający potencjalne zanieczyszczenia związane z hałasem i drganiami, między innymi poprzez zastosowanie rozwiązań konstrukcyjno-budowlanych ograniczających uciążliwość akustyczną, a w szczególności przegród o wysokiej izolacyjności, w budynkach, obiektach i pomieszczeniach przeznaczonych na stały pobyt ludzi; 6) zakazuje się przeznaczania nowej zabudowy lub lokali pod domy opieki społecznej, szpitale i związanej ze stałym lub czasowym pobylem dzieci i młodzieży oraz urządzania nowych terenów rekreacyjno-wypoczynkowych.*

Z ustaleń uchwały dotyczących przeznaczenia ww. terenów oraz z wyznaczonych na rysunku planu nieprzekraczalnych i obowiązujących linii zabudowy wynika, że na terenach oznaczonych symbolami: h2.1UHB, h2.2MW/U, h3.1MW/U, h3.2UP i h6.1U(MW) znajdujących się w odległości do 10 m od granicy obszaru kolejowego, umożliwiono lokalizowanie nowych budynków lub rozbudowę budynków istniejących w zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej, z funkcjami usługowymi m.in. z zakresu: biur, obsługi finansowej, handlu detalicznego (z wyjątkiem stacji paliw), zdrowia (z wyjątkiem szpitali), oświaty, kultury, nauki, poczty, telekomunikacji, mieszkalnictwa zbiorowego (hotelu, pensjonatów, pobytowych domów opieki społecznej), rzemiosła, gastronomii, administracji publicznej, wystawiennictwa, turystyki, sportu i rekreacji, tj. umożliwiono lokalizowanie tych budynków w odległości niezgodnej z wymogiem art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym.

Ponadto, na rysunku planu, za pomocą obowiązujących oznaczeń graficznych ustaleń planu, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 18 i 19 uchwały, wyznaczono lokalizację:

- pierzei usługowych i pierzei zabudowy kształtujących przestrzenie publiczne, na terenie h2.2MW/U, w odległości do 10 m od terenu kolejowego zamkniętego KK1;
- pierzei usługowych i pierzei zabudowy kształtujących przestrzenie publiczne, na terenie h3.1MW/U, bezpośrednio przy terenie kolejowym zamkniętym KK2;
- pierzei zabudowy kształtujących przestrzenie publiczne, na terenie h6.1U(MW), bezpośrednio przy terenie kolejowym zamkniętym KK2.

Jednocześnie należy wskazać, iż przepis art. 53 ust. 2, w związku z art. 53 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym, wyłącza ze stosowania jego dyspozycję dotyczącą sytuowania budynków lub budowli istniejących, stanowiących zabytki w rozumieniu przepisu art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Oznacza to, że ograniczenia zawarte w art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym nie dotyczą istniejącego na terenie h3.2UP budynku wpisanego do rejestru zabytków, usytuowanego bezpośrednio przy terenie KK2. Natomiast, w związku z wyznaczonymi na tym terenie nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, dotyczą one nowych inwestycji w oparciu o ustalenia tegoż planu.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że dopuszczenie do lokalizowania nowych budynków lub rozbudowy budynków istniejących na terenach: h2.1UHB, h2.2MW/U, h3.1MW/U, h3.2UP i h6.1U(MW) o przeznaczeniu nie związanym z prowadzeniem ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy, w odległości do 10 m od granicy terenu kolejowego zamkniętego, stanowi o naruszeniu dyspozycji art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym oraz art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a tym samym o istotnym

naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: h2.1UHB, h2.2MW/U, h3.1MW/U, h3.2UP i h6.1U(MW), zgodnie z *petitum* rozstrzygnięcia.

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

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: *Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.;*
- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: *Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.;*
- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: *Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.*

Przede wszystkim należy 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 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, z zastrzeżeniem ust. 4. Powyższe oznacza, iż Rada Miasta Stołecznego Warszawy nie posiada uprawnień do łamania ww. zakazu poprzez określenie linii zabudowy w ww. strefie ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu oraz poprzez dopuszczenie możliwości realizacji budynków i budowli w tych odległościach od terenu kolejowego zamkniętego.

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. 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 realizacji zabudowy w obszarze podlegającym ochronie, tj. w strefie podlegającej ochronie, w sposób niezgodny z wymogami art. 53 ust. 2 ww. ustawy.

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, że *od strony linii kolejowej zabudowę należy sytuować z uwzględnieniem przepisów odrębnych dotyczących odległości od obszarów kolejowych*, 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.

Organ nadzoru wskazuje, iż co prawda, stosownie do dyspozycji art. 57 ustawy o transporcie kolejowym: *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.* Natomiast przepis art. 57a ww. ustawy stanowi, że: *1. W przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo od odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 54. Odstępstwo nie może powodować zagrożenia bezpieczeństwa ruchu*

*kolejowego ani zakłócać działania urządzeń służących do prowadzenia tego ruchu. 2. Zgody na odstępstwo, o którym mowa w ust. 1, udziela starosta w drodze postanowienia, po uzgodnieniu właściwego zarządcy, mając na uwadze bezpieczeństwo ruchu kolejowego.*

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 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), przy czym organem takim nie jest z pewnością Rada Miasta Stołecznego Warszawy. 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 Stołecznego Warszawy 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 Miasta Stołecznego Warszawy 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. 4 pkt 8 i art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. Brak jest podstaw prawnych do zawierania, w ramach planu miejscowego, jakichkolwiek ustaleń o charakterze warunkowym, w tym także w związku z terenami sąsiadującymi z obszarami kolejowymi.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17, w którym Sąd stwierdził: *Nie można też podzielić stanowiska Rady, że linie zabudowy dla terenu B23 U od strony zachodniej wychodzące poza granicę strefy ograniczeń w zagospodarowaniu w sąsiedztwie linii kolejowej są ustalone w sposób zgodny z prawem. Tą zgodność z prawem uzasadniać ma, zdaniem Rady, okoliczność, iż usytuowany jest na tym terenie budynek, który został wybudowany zgodnie z przepisami odrębnymi i za zgodą P. Ta sama sytuacja dotyczy działki o nr ew. nr 46-55/5 z terenu B21 MN(U), gdzie również znajduje się zabudowa w odległości mniejszej niż 10m od granicy terenu kolejowego i możliwe są*

odstępstwa na podstawie przepisów odrębnych. Strona skarżąca pozostaje w błędnym przekonaniu, że ustalenie w taki sposób w planie miejscowym linii zabudowy jest niezbędne, aby dać ochronę istniejącym zgodnie z prawem budynkom i aby stworzyć możliwość uzyskania zgody na odstępstwo od przepisów odrębnych. Jak stanowi art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (aktualnie: t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1727) w przypadkach szczególnie uzasadnionych dopuszcza się odstępstwo od warunków usytuowania budynków i budowli określonych w art. 53, zgodnie z którym budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m (z zastrzeżeniem ust. 4) – ust. 2. Odległości, o których mowa w ust. 2, dla budynków mieszkalnych, szpitali, domów opieki społecznej, obiektów rekreacyjno-sportowych, budynków związanych z wielogodzinnym pobytom dzieci i młodzieży powinny być zwiększone, w zależności od przeznaczenia budynku, w celu zachowania norm dopuszczalnego hałasu w środowisku, określonych w odrębnych przepisach – ust. 3 art. 53 tej ustawy. Użyte w ustawie określenie obszar kolejowy oznacza powierzchnię gruntu określoną działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy – art. 4 pkt 8 ustawy. Stosownie do art. 57 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym zgody na odstępstwo - po uzyskaniu opinii właściwego zarządcy - udziela bądź odmawia właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej, w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Wskazaną wyżej możliwość udzielenia zgody na odstępstwo od warunków sytuowania budynków i budowli od granicy obszaru kolejowego regulują przepisy ustawy o transporcie kolejowym. Skoro art. 57 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym określa organ właściwy do udzielenia bądź odmowy udzielenia zgody na odstępstwo od określonych w art. 53 warunków sytuowania budynków i budowli i ustala przesłanki udzielenia tej zgody, to tym samym tylko organ administracji architektoniczno-budowlanej posiada kompetencje do udzielania w drodze decyzji administracyjnej powyższej zgody. Kompetencje i zadania właściwych organów określone w ustawie nie mogą być natomiast powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Jak wyjaśniono w orzecznictwie administracyjnym w definicji ustawowej obszaru kolejowego określono w sposób pozytywny wszelkie obiekty, które mogą się na nim znajdować, co oznacza zakaz sytuowania tam obiektów nie wymienionych w art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 18 grudnia 2008r., sygn. akt II OSK 1657/07 - LEX nr 526183; z dnia 3 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 249/09 - LEX nr 597510). Zakaz ustanowiony w art. 53 ustawy o transporcie kolejowym powinien zatem znaleźć odzwierciedlenie w planie miejscowym, z którego zapisów powinno jednoznacznie wynikać, że obszary kolejowe nie są przewidziane do zabudowy. Ponadto istotnym jest, aby obszar był

*jednoznacznie określony w części tekstowej i graficznej planu. Jeżeli bowiem przepis rangi ustawy wyklucza możliwość budowy obiektów budowlanych na obszarach kolejowych, to nie można przewidzieć możliwości zabudowy tych terenów w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego. Podobne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny prezentuje odnośnie zakazu, o których mowa w art. 88l ust. 1 ustawy - Prawo wodne m.in. zakaz budowy obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2014r., sygn. akt II OSK 1530/14, z dnia 8 stycznia 2015r., sygn. akt II OSK 2674/14 - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), a także odnośnie art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 2134) dotyczącego zakazu budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych i art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 519) – (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 85/14). Odzwierciedlenie w planie miejscowym zakazu ustanowionego w art. 53 ustawy o transporcie kolejowym nie oznacza – jak przyjmuje Rada – niemożności wystąpienia do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej o udzielenie zgody na odstępstwo. Udzielenie na podstawie art. 57 tej ustawy, w drodze decyzji, zgody na odstępstwo od zakazu ustanowionego w art. 53 ustawy oznacza możliwość zabudowy w sposób określony w tej decyzji, a więc w inny sposób niż wynika to z art. 53 ustawy i zapisu planu miejscowego uwzględniającego ten przepis. Nadto Rada, poprzez zawarcie stosownych zapisów w części tekstowej planu miejscowego i odpowiednie zaznaczenie na części graficznej, może odzwierciedlić powstałą zgodnie z prawem zabudowę (zachowanie powstałej legalnie zabudowy). Nie można też wykluczyć, że budynki powstałe zgodnie z prawem zostaną z woli właściciela rozebrane, czy też właściciel będzie zainteresowany rozbudową takiego obiektu. Postanowienia planu miejscowego nie mogą być sprzeczne z przepisami ustaw i organ planistyczny nie może wkraczać w kompetencje zastrzeżone dla innych organów administracji publicznej. To organ wskazany w art. 57 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym jest uprawniony do podejmowania decyzji w tym zakresie. Z powyższych względów chybiony jest również zarzut dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 57 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym przez jego niezastosowanie.*

W wyroku z 18 października 2022 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2901/19 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: „E. Nie jest trafny zarzut naruszenia art. 53 ust. 4 w zw. z art. art. 53 ust. 2 Utk poprzez jego niezastosowanie, a w konsekwencji stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej dróg publicznych przylegających do obszaru kolejowego pomimo, iż obowiązek zachowania odległości od granicy obszaru kolejowego nie dotyczy budynków i budowli przeznaczonych do obsługi przewozu osób i rzeczy. Ograniczenie odległościowe sytuowania



*budynków i budowli od granicy obszaru kolejowego zawarte w art. 53 ust. 2 Utk, zostało wyłączone w myśl art. 53 ust. 4 cyt. ustawy w odniesieniu do "budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy". Strona skarżąca kasacyjnie podnosząc powyższy zarzut dowodzi, że droga jest budowlą w rozumieniu Prawa budowlanego, a nadto służy do przewozu osób i rzeczy, co ma czynić bez znaczenia fakt braku umieszczenia oznaczenia "KK" w symbolach niektórych dróg publicznych. Sąd Naczelny nie podziela tej argumentacji, jak również stwierdzenia, wedle którego z literalnej treści art. 53 ust. 4 Utk wynikać ma, że sformułowanie "obsługę przewozu osób i rzeczy" nie połączono z prowadzonym ruchem kolejowym, czy utrzymaniem linii kolejowej.*

*Użyte w art. 53 ust. 4 Utk wyliczenie obejmujące budynki i budowle przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej, jak również budynki i budowle przeznaczone do obsługi przewozu osób i rzeczy, zostały połączone w tym przepisie spójnikiem "oraz". W ocenie Sądu Naczelnego, uwzględnivszy iż spójnik ten używany jest do łączenia zdań lub innych wyrażen, które odnoszą się do tych samych przedmiotów, osób lub faktów ("Słownik języka polskiego" pod red. W. Doroszewskiego, PWN, el.), jak również i to, że wyrażenie odnoszące się do budynków i budowli przeznaczonych do obsługi przewozu osób i rzeczy należy rozumieć w aspekcie tego, że przepisy Utk określają m. in. zasady wykonywania przewozów kolejowych (art. 1 pkt 2 Utk), nie można podzielić stanowiska zawartego w skardze kasacyjnej, jakoby obowiązek zachowania odległości od granicy obszaru kolejowego, nie dotyczyć miał dróg publicznych, traktowanych przez stronę skarżącą kasacyjnie jako budowlę służącą do przewozu osób i rzeczy. Wypadnie zauważyć, że w art. 4 pkt 2 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2018, poz. 2068 ze zm.) ustawodawca zdefiniował drogę jako "budowlę wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym", nie posługując się sformułowaniem odwołującym się do obsługi przewozu osób i rzeczy. To dodatkowo podważa trafność zarzutu naruszenia art. 53 ust. 4 w zw. z art. 53 ust. 2 Utk.*

Stanowisko organu nadzoru, w kwestii obowiązku uwzględnienia przepisów odrębnych przy określaniu zagospodarowania terenów w sąsiedztwie obszaru kolejowego zamkniętego, znalazło swoje potwierdzenie m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 349/19: *Obowiązek uwzględnienia przepisów odrębnych w procedurze planistycznej wynika także z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym. Z regulacji tej wynika obowiązek kształtowania treści planu w zgodzie z przepisami odrębnymi, zwłaszcza w zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczenia*

w ich użytkowaniu, włącznie z zakazem zabudowy. W okolicznościach przedmiotowej sprawy w planie miejscowym obejmującym teren zamknięty (działka nr ewid. 2672/40), który jednocześnie stanowi obszar kolejowy, uwzględnienia wymaga treść normy wynikającej z art. 4 pkt 8 i art. 53 ustawy o transporcie kolejowym. Stosownie do art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym przez obszar kolejowy należy rozumieć powierzchnię gruntu określoną działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy. Zgodnie z art. 53 ustawy o transporcie kolejowym, budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m. Przy czym, stosownie do ust. 3 art. 53 ustawy o transporcie kolejowym odległości, ta, dla budynków mieszkalnych, szpitali, domów opieki społecznej, obiektów rekreacyjno-sportowych, budynków związanych z wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży powinny być zwiększone, w zależności od przeznaczenia budynku, w celu zachowania norm dopuszczalnego hałasu w środowisku, określonych w odrębnych przepisach.

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

Z dokumentacji prac planistycznych uchwały wynika, że Prezes Urzędu Transportu Kolejowego uzgodnił projekt niniejszego planu miejscowego postanowieniem z 5 stycznia 2021 r. znak: DOP-WPGP.481.290.2020.KS, w odniesieniu do obszaru przyległego do linii kolejowych nr 2 Warszawa Zachodnia – Terespol – granica państwa oraz nr 448 Warszawa Zachodnia – Warszawa Rembertów, które mają charakter linii kolejowych o znaczeniu państwowym.

Powyższe oznacza, że pomimo pozytywnego uzgodnienia projektu niniejszego planu miejscowego, uchwała narusza wymogi wskazanych przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., uzasadnia stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej uchwały we wskazanym zakresie, w odniesieniu do terenów wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, w związku z brakiem jednoznacznych ustaleń dotyczących zasad zagospodarowania terenu doszło również poprzez określenie różnych wskaźników zagospodarowania, w granicach terenu oznaczonego symbolem f4.1MW/U.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów oraz o sposobach zagospodarowania terenów objętych jego granicami.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., projekt tekstu planu miejscowego, powinien zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy.*

Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu, z zastrzeżeniem dotyczącym odpowiedniego jego stosowania, w związku ze zmianami ustawy o p.z.p., odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, iż: *ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.*

Dodać również 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).

W kontekście przytoczonych przepisów należy zauważyć, iż zgodnie z wolą ustawodawcy zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., oraz w § 4 pkt 1, w związku z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.,

różne zasady zagospodarowania terenu wymagają wyznaczenia takich terenów na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających.

Powyższe wynika nie tylko z przywołanych powyżej przepisów, ale również wprost z przedmiotowej uchwały, w tym z jej ustaleń zawartych w:

- § 1 ust. 4 pkt 1, pkt 6 uchwały, w brzmieniu: *4. Plan zawiera ustalenia merytoryczne dotyczące: 1) przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 6) zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej powierzchni działek budowlanych, liczby miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów;;*
- § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: *1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: 1) terenie - należy przez to rozumieć fragment obszaru planu o określonym przeznaczeniu podstawowym i dopuszczalnym oraz o określonych zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, przy czym liniami rozgraniczającymi jest też granica planu;;*
- § 3 ust. 1 pkt 3 i pkt 8 uchwały, w brzmieniu: *1. Obowiązującymi ustaleniami planu oznaczonymi graficznie na rysunku planu są: (...) 3) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 8) tereny oznaczone symbolem literowo-cyfrowym oraz przeznaczenie terenów oznaczone symbolem literowym;;*
- § 4 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: *1. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania dla fragmentów obszaru planu o określonym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania, wydzielonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, zwanych dalej terenami.*

Z cytowanych powyżej przepisów, a także z przywołanych ustaleń samej uchwały, jednoznacznie wynika, iż w ramach jednej jednostki terenowej, wyznaczonej na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, określa się taki teren, który jest jednorodny nie tylko pod względem przeznaczenia, ale również zasad zagospodarowania. Oznacza to tym samym, iż nawet sąsiadujące ze sobą tereny o takim samym przeznaczeniu, dla przykładu tereny zabudowy usługowej, dla których przyjęto różne zasady zagospodarowania, na mocy przywołanych przepisów, muszą być wydzielone względem siebie za pomocą linii rozgraniczających, ponadto zaś terenom tym należy przypisać oddzielny symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Rozróżnienia takiego należy tym samym dokonać nie tylko w części tekstowej, ale również w części graficznej uchwały.

Na gruncie ustawy o p.z.p., ustawodawca zasady zagospodarowania poszczególnych terenów odnosi zarówno do:

- wskaźników zagospodarowania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;
- granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.,

jak i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Odmienne zasady zagospodarowania, na gruncie przedmiotowej sprawy, należy zatem rozumieć, jako zasady określone przez ustawodawcę na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., z którego wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy.

Zasada zagospodarowania dotyczyć więc będzie wszystkich wskaźników ustalonych w planie miejscowym, które odnoszą się do powierzchni działki lub terenu, bo to one wpływają na kształt zagospodarowania danej jednostki terenowej, która co istotne ma być pod tym względem (tj. pod względem ustalonych wskaźników) jednorodna.

Biorąc pod uwagę łącznie przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., podkreślić należy, iż wskaźnikami zagospodarowania terenu będą m.in.:

- minimalna powierzchnia biologicznie czynna;
- maksymalna intensywność zabudowy;
- wielkość powierzchni zabudowy.

Powyższe oznacza, iż dopuszczalne jest z punktu widzenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., określanie wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że wskaźniki te będą jednorodne, dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost, ustalenie jednolitego wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej oraz określenie jednolitej wielkości powierzchni zabudowy.

Zróznicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej prowadzi wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7

pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia.

Tymczasem, z ustaleń uchwały dla terenu przeznaczonego pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną lub usługi, oznaczonego symbolem f4.1MW/U, zawartych w § 24 ust.10 pkt 2 lit. a i lit. b, pkt 3 lit. b uchwały, w brzmieniu: *10. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu f4.1MW/U: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: a) maksymalna intensywność zabudowy na działce - 3,5, z zastrzeżeniem pkt 3 lit b, b) maksymalna wysokość zabudowy - 22 m, z zastrzeżeniem pkt 3 lit b, (...) 3) szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) b) ustala się ochronę zabytkowego Domu przy ul. Wilanowskiej 6; zakazuje się naruszania właściwych dla pierwowzoru budynku: formy elewacji, otworów okiennych, kształtu stolarki okiennej i jej podziału; zakazuje się docieplenia zewnętrznego ścian budynku (naruszenie formy elewacji budynku i wystroju); dopuszcza się przebudowę najwyższych, uszkodzonych kondygnacji budynku oraz adaptację na cele użytkowe strychów i poddaszy z możliwością zmiany geometrii dachu lub nadbudowę budynku o jedną kondygnację; dopuszcza się możliwość dostosowania obiektów zabytkowych dla osób niepełnosprawnych, pod warunkiem zachowania walorów architektonicznych i artystycznych budynków; dla nieruchomości przy ul. Wilanowskiej 6 dopuszcza się maksymalną intensywność zabudowy na działce - 5,0 oraz maksymalną wysokość zabudowy - 26 m, wynika, że dla terenu f4.1MW/U określono różne wskaźniki maksymalnej intensywności zabudowy oraz różną wysokość zabudowy w granicach tego terenu, tj. odrębne dla budynku przy ul. Wilanowskiej 6 znajdującego się w granicach terenu f4.1MW/U i odrębne dla pozostałej części tego terenu pomimo, że dyspozycja: § 1 ust. 4 pkt 1, § 2 ust. 1 pkt 1, § 3 ust. 1 pkt 3 i pkt 8, § 4 ust. 1 uchwały stanowi o wymogu ustalenia w planie terenów o różnych zasadach zagospodarowania i wyznaczeniu ich na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających.*

Ponadto, na rysunku planu nie wydzielono z terenu f4.1MW/U liniami rozgraniczającymi oraz nie oznaczono odrębnym symbolem, tej jego części, dla której ustalono zasady zagospodarowania inne niż dla tej jednostki terenowej, a która powinna stanowić odrębną jednostkę terenową.

Mając na uwadze ustalenia § 1 ust. 4 pkt 1, § 2 ust. 1 pkt 1, § 3 ust. 1 pkt 3 i pkt 8, § 4 ust. 1 uchwały, a także art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, w związku z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nie można przyjąć, by w ramach terenu f4.1MW/U, obowiązywały odmienne wskaźniki maksymalnej intensywności zabudowy. Należy przy tym zauważyć, iż wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy, jest wskaźnikiem obligatoryjnym.

Organ nadzoru wskazuje, iż kwestionowane przepisy uchwały naruszają, w sposób istotny, zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu, bowiem określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winno być ustalone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny, nie zaś wzajemnie się wykluczający oraz nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

Zróznicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej prowadzi wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, a tym samym do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi podstawę do wniosku o stwierdzenie nieważności uchwały w odniesieniu do całego terenu f4.1MW/U.

Stanowisko w powyższym zakresie wynika nie tylko wprost z cytowanych przepisów oraz ustaleń samego planu miejscowego, ale również z bogatego orzecznictwa w tym zakresie. Na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 483/14, w którym stwierdzono, iż: *Trafnie także zarzuca organ nadzoru, że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń, o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np. 0,5; 1,0; 1,6) oraz różnych, dopuszczalnych powierzchniach działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną, co w sposób oczywisty narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden z trzech, wynikających z § 5 sposobów;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: *Odnosząc się do wnioskowania Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z powyższego wynika, że plan winien ustalać przeznaczenie terenu oraz określać warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez określenie w planie: przeznaczenia terenów i wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach*

zagospodarowania. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodziną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodziną lub tylko wielorodziną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2266/13 w brzmieniu: *W związku z tym organ nadzorczy zasadnie zakwestionował brak na rysunku planu wyznaczenia linii buforowej, ponieważ nie tylko, że nie jest ona zawsze tożsama z nieprzekraczalną linią zabudowy ale i dlatego, że obowiązują na niej inne zasady zagospodarowania w stosunku do terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN. Zgodnie z art. 15 ust 2 pkt 1 p.z.p. i § 7 pkt 7 Rozporządzenia, w planie obowiązkowo oznacza się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu tych wymagań nie spełnia, z powodów wskazanych wyżej. (...) Kolejnymi istotnymi kwestiami są ustalenia co do powierzchni biologicznie czynnej. Wskaźniki te zostały określone w § 35 3.4.b uchwały. Dla terenów oznaczonych symbolami 1 MN, 5 MN i 6 MN na 70% a dla strefy buforowej 90%. Skoro jednak zapisy uchwały co do granic strefy buforowej nie są jasne, o czym była mowa wyżej, uzasadnione jest twierdzenie organu, że na etapie wydawania pozwolenia na budowę powstanie wątpliwość, który ze wskaźników zastosować. Poza tym skoro w strefie buforowej istnieje bezwzględny zakaz zainwestowania i zabudowy ustanowienie 90% wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej jest z tym zapisem niezgodne. Z art. 15 ust 1 pkt 6 p.z.p. wynika, że plan musi zawierać m.in. ustalenia co do wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Definicja powierzchni biologicznie czynnej zawarta została w § 4 pkt 14 i należy przez nią rozumieć "część działki budowlanej, na gruncie rodzimym, która pozostaje niezabudowana – wyrażoną jako procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej. Typową powierzchnią biologicznie czynną są tereny zieleni towarzyszącej zabudowie, w tym zadrzewienia, zakrzewienia, trawniki, powierzchniowe zbiorniki wodne, powierzchniowe*



- uprawy". (...) W skardze wskazano, że wprowadzenie w uchwale 90% strefy biologicznie czynnej na terenie strefy buforowej gwarantuje właścicielowi nieruchomości możliwości wykorzystania tej strefy jako terenu pod zieleń, która jest elementem działki budowlanej z zabudową mieszkaniową. Jak wywodzi skarga, wprowadzenie innego rozwiązania naruszałoby prawa właścicielskie do dysponowania nieruchomością. Umknęło jednak uwadze skarżącego, że zgodnie z wyżej przywołaną definicją strefy buforowej możliwe jest lokowanie w niej np. portierni, kiosków, obiektów małej infrastruktury, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z zakazem zabudowy i zainwestowania. Przy braku jasnych kryteriów jakie parametry 70% czy 90% należy stosować do poszczególnych, różnych pod względem zagospodarowania, terenów niemożliwe jest ustalenie kryteriów zagospodarowania terenu strefy buforowej jak i terenów I MN, 5 MN i 6 MN;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Słuszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizację obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują;
  - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 lipca 2012 r., w którym Sąd stwierdził, iż: W świetle powyższego Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że obowiązkiem

*ustawowym organu stanowiącego gminy jest określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Tym samym tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą;*

- *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na różne przeznaczenia lub różne zasady zagospodarowania terenu. Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu. Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności*

w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłyby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt I SA/OI 1/15, w którym stwierdzono, iż: *Należy także podzielić zarzut Wojewody, że dopuszczenie na terenie objętym planem lokalizacji obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną, bez zastrzeżenia ich parametrów narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 PlanZagospU, który wskazuje na zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Oznacza to, że jeżeli plan dopuszcza jakąkolwiek zabudowę, zasadą jest określenie warunków zabudowy terenu. Wymóg ten konkretyzuje art. 15 ust. 2 pkt 6 PlanZagospU, który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady kształtowania zabudowy, intensywność zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy oraz gabaryty obiektów. Rada gminy dopuszczając określoną zabudowę bez zastrzeżenia jej parametrów, pozwoliła w istocie na dowolność w tym zakresie, co naraża zachowanie ładu przestrzennego.*

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie, a także konieczność określenia zasad zagospodarowania poprzez jednoznaczne określenie wszystkich wskaźników w ramach danej jednostki terenowej.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania ze względu na rodzaj zabudowy, na rysunku planu winny być wydzielone tereny o odmiennych zasadach zagospodarowania liniami rozgraniczającymi oraz winny one być oznaczone odrębnym symbolem. Brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenu, dla którego określono różne zasady zagospodarowania uniemożliwiać może faktyczną ich zabudowę, wobec stosowania różnych wskaźników.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje

to bez naruszenia powyższych przepisów. W tym stanie rzeczy, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie słusznie w swoim orzeczeniu z 10 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 242/18 stwierdził, że: *Skoro plan miejscowy przewiduje realizację obiektów budowlanych, to obowiązkowo powinien on zawierać ustalenia przewidziane art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Ustalanie 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.*

Powyższe oznacza nie tylko naruszenie ustaleń zawartych w samej uchwale, ale przede wszystkim wymogów wskazanych przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały w odniesieniu do całej jednostki terenowej f4.1MW/U.

Do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego doszło również poprzez zawarcie wzajemnie sprzecznych ustaleń pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, dotyczących określenia sytuowania *pierzei zabudowy kształtującej przestrzenie publiczne* oraz przyjętego sposobu wymiarowania elementów ustaleń planu.

Zgodnie z ustaleniami § 3 ust. 1 pkt 18 i pkt 32 uchwały, w brzmieniu: *1. Obowiązującymi ustaleniami planu oznaczonymi graficznie na rysunku planu są: (...) 18) pierzeje zabudowy kształtujące przestrzenie publiczne; (...) 32) wymiarowanie terenów ulic.*

W § 24 ust. 1 pkt 2 lit. i uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *1. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu f2.2MW/U: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) i) ustala się lokalizację pierzei usługowych i pierzei zabudowy kształtujących przestrzenie publiczne, zgodnie z ustaleniami § 5 ust. 5.* Tymczasem z analizy rysunku planu wynika, że na terenie f2.2MW/U nie wyznaczono lokalizacji *pierzei zabudowy kształtujących przestrzenie publiczne*, do określenia których na tym terenie zobowiązały ustalenia § 24 ust. 1 pkt 2 lit. i uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, niezbędne jest stwierdzenie nieważności § 24 ust. 1 pkt 2 lit. i uchwały, w zakresie sformułowania: (...) *i pierzei zabudowy kształtujących przestrzenie publiczne*

(...), co doprowadzi do spójności części tekstowej z graficzną, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem f2.2MW/U.

Natomiast odnosząc się do obowiązującego oznaczenia graficznego opisanego w § 3 ust. 1 pkt 32 uchwały jako: *wymiarowanie terenów ulic*, należy wskazać, że w legendzie rysunku planu, pomimo jego opisanego zgodnie z tekstem uchwały, dotyczy ono wymiarowanie nie tylko szerokości w liniach rozgraniczających terenów ulic, ale również wymiarowania na rysunku planu odległości linii zabudowy od linii rozgraniczającej terenów ulic, a więc sytuowania także innych obowiązujących elementów ustaleń planu, do lokalizowania których zgodnie z rysunkiem planu odsyłają ustalenia szczegółowe dla terenów. Ponadto, na rysunku planu, niezgodnie z zakresem określonym w § 3 ust. 1 pkt 32 uchwały, zwymiarowano np.:

- szerokość terenu przeznaczonego pod zieleń urządzonej b4.2ZP, która jednocześnie określa odległość pomiędzy terenami b4.1ZP i b7.2ZP(UO);
- odległość pomiędzy terenem b5.2MW/U od terenu 3KD-P - Al. ks. Józefa Stanka.

Na rysunku planu zostały wybiórczo zwymiarowane odległości linii zabudowy od linii rozgraniczających terenu, jednakże wymiar ten, zarówno na mocy ustaleń § 3 ust. 1 pkt 32 uchwały, jak i legendy obowiązujących oznaczeń graficznych, nie stanowi wiążącego, oznaczenia graficznego planu.

Organ nadzoru wskazuje, że linie zabudowy, o których mowa w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi być precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposobów, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

W związku ze wskazanymi powyżej ewidentnymi sprzecznościami pomiędzy rysunkiem i tekstem planu należy stwierdzić, że uchwała nie określa w jednoznaczny sposób zasad zagospodarowania terenów przeznaczonych w planie pod zabudowę, w zakresie lokalizowania nowych i rozbudowy istniejących budynków, co narusza dyspozycję art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6, § 7 pkt 8, jak też § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności części tekstowej uchwały, w odniesieniu do ustaleń § 3 ust. 1 pkt 32 uchwały, w zakresie sformułowania:

„(...) terenów ulic (...)” oraz legendy rysunku planu, w odniesieniu do oznaczenia graficznego dotyczącego wymiarowania, w zakresie sformułowania: „(...) terenów ulic”, co doprowadzi do spójności części graficznej z jej częścią tekstową przy zachowaniu pełnej komunikatywności całego aktu prawnego, w tym zakresie.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że 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. Tym samym nie może istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. 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 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 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 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 z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: *Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu;*

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 *Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.* (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: *W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu;*
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: *W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu;*
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: *Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe* *oraz*



z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://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 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: *Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową:*

*hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku;*

- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 *Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.*

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

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza, w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku, brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz właściwości organów gminy, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XC/2964/2023 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 16 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Powiśla Południowego – część I, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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**

*Tobiasz Bocheński*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/