



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 02 października 2024 r.

WP-I.4131.185.2024

### Rada Miejska w Mszczonowie

#### 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 2024 r. poz. 609 i 721)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VI/38/24 Rady Miejskiej w Mszczonowie z 28 sierpnia 2024 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Powązki.*”, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 6U i 7U.

#### Uzasadnienie

Na sesji 28 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Mszczonowie podjęła uchwałę Nr VI/38/24 „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Powązki.*”.

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 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, w związku z art. 67 ust. 3 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 3 września 2024 r. przy piśmie Burmistrza Mszczonowa z 29 sierpnia 2024 r., znak: OR.0711.1.10.2024.JP, zaś dokumentację prac planistycznych doręczono 5 września 2024 r., przy piśmie tego samego organu z 29 sierpnia 2024 r., znak: RG.6721.5.2012.EM.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Burmistrza Mszczonowa pismo z 10 września 2024 r. znak: WP-I.4130.772.2024, z prośbą o złożenie stosownych wyjaśnień. Organ wykonawczy Gminy

Mszczonów pismem z 11 września 2024 r. znak: RG.6724.5.35.2024.EM udzielił odpowiedzi na ww. pismo i przedstawił swoje stanowisko w przedmiotowej sprawie, które zostało w części uwzględnione przez organ nadzoru.

W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego organ nadzoru, skierował do Rady Miejskiej w Mszczonowie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 24 września 2024 r., znak: WP-I.4131.185.2024.

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

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismami z: **13 czerwca 2022 r.**, 13 września 2022 r., 21 listopada 2022 r., a także pismami z 18 stycznia 2024 r. oraz 2 kwietnia 2024 r., o tym samym znaku sprawy: RG.6721.5.2012.EM, Burmistrz Mszczonowa wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Miejska w Mszczonowie zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr XXIV/191/12 z **29 sierpnia 2012 r.**, to zastosowanie, w przedmiotowej sprawie, znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. **Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu.** Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w, mającym zastosowanie w niniejszej sprawie, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie,

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

Organ nadzoru 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*).

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 2024 r. poz. 697, z późn. zm.).

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. stanowi, iż w miejscowym planie określa się obowiązkowo: „szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy”. Ponadto stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. do obowiązkowych ustaleń planu miejscowego należy również określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów. Z kolei § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa, iż projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m.in. „*granice terenów zamkniętych oraz granice ich stref ochronnych*”. Powyższe oznacza obowiązek wyznaczenia zarówno terenów zamkniętych, jak i ich stref ochronnych.

Organ nadzoru wskazuje, że szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia użytkowania, w tym również zakaz zabudowy, na terenach graniczących z obszarem kolejowym, wynika wprost z art. 53 ust. 1, 2 i 4 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 697, z późn. zm.), zgodnie z którym: „*1. Usytuowanie budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywanie robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych, bocznic kolejowych i przejazdów kolejowych może mieć miejsce w odległości niezakłócającej ich eksploatacji, działania urządzeń związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także niepowodującej zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego. 2. Budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m, z zastrzeżeniem ust. 4. (...) 4. Przepisu ust. 2 nie stosuje się do budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy, w tym do dróg pieszych i rowerowych, oraz do budynków lub budowli istniejących, stanowiących zabytki w rozumieniu przepisu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.”*

**Obszarem kolejowym** jest zaś, w myśl art. 4 pkt 8 ww. ustawy „*(...) powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy*”. Powyższe oznacza, że w granicach takiego obszaru znajdować się **może jedynie** droga kolejowa, o której mowa w art. 4 pkt 1a ustawy o transporcie kolejowym, a także 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 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.).

Zgodnie z decyzją Nr 14 Ministra Infrastruktury z 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych, przez które przebiegają linie kolejowe (Dz. Urz. Ministra Infrastruktury z 2020 r. poz. 38), działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 170/4 i 170/6 z obrębu 0047 Powązki, jednostka ewidencyjna Mszczonów, stanowią tereny zamknięte zastrzeżone ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa.

Z kolei zgodnie z załącznikiem 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.), obszar przylega do linii kolejowej nr 4 Grodzisk Mazowiecki – Zawiercie, która została zaliczona ze względów gospodarczych, społecznych, obronnych lub ekologicznych, za linię mającą znaczenie państwowe, co potwierdza również Prezes Urzędu Transportu Kolejowego w postanowieniu z 12 lipca 2022. r. znak: DOP-WPGP.481.568.2022.2.PDo.

Ponadto, **z rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik graficzny nr 1 do uchwały, wynika, że Rada Miejska w Mszczonowie wskazała granicę terenu zamkniętego.** Jak wynika z tego rysunku, w granicach terenu zamkniętego stanowiącego działki ewidencyjne oznaczone numerami:

- 170/4 z obrębu 0047 Powązki, znajduje się teren oznaczony symbolem **6U**;
- 170/5 z obrębu 0047 Powązki, znajduje się teren oznaczony symbolem **7U**.

Dodatkowo z rysunku planu wynika, że w granicach m.in. ww. terenów 6U i 7U wyznaczono *strefę w sąsiedztwie obszaru kolejowego KK*, przez którą zgodnie z § 5 pkt 13 uchwały, należy rozumieć *strefę o szerokości 20.0 m położoną w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru kolejowego, w której obowiązują szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia w użytkowaniu zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu transportu kolejowego.* Oznacza to, iż **tereny 6U i 7U znajdują się zarówno w granicach terenu zamkniętego, jak i w ich granicach wyznaczono strefę w sąsiedztwie obszaru kolejowego, co stanowi wewnętrzną sprzeczność pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną uchwały.**

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż położenie terenów oznaczonych symbolami 6U i 7U, wchodzących w skład terenu zamkniętego, stanowiącego obszar kolejowy, stanowi okoliczność faktyczną obligującą Radę Miejską w Mszczonowie do określenia w planie miejscowym ograniczeń, jakie wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów, tj.: wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z tych terenów, uwzględniających cytowany powyżej przepis art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym.

Ponadto w związku z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, w odległości do 10 m dla terenów **graniczących** z obszarem kolejowym (terenem zamkniętym), winien obowiązywać zakaz lokalizowania budynków i budowli, które nie są przeznaczone do prowadzenia

ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy, w tym do dróg pieszych i rowerowych.

W tym miejscu uzasadnienia należy zatem wskazać, że skoro zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 3 i 4 ustawy o p.z.p. „3. *W odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy.* 4. *Przepisów ust. 3 nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu.*”, to tym samym, dla procedur wszczętych z dniem 21 października 2010 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), przepisy ustawy o p.z.p. upoważniają do zawarcia w planie miejscowym ustaleń w odniesieniu do terenów zamkniętych, ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż obligatoryjne ustalenia w planie dla terenu zamkniętego muszą uwzględniać fakt, iż w granicach takiego terenu będącego obszarem kolejowym lokalizowana może być jedynie droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy, co wynika wprost z art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym.

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

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 października 2022, sygn. akt II OSK 2901/19 „*Skoro zatem stosowną decyzją ministra właściwego do spraw transportu jako teren zamknięty i zajęty pod linie kolejowe wskazano oznaczone działki ewidencyjne o konkretnej powierzchni, to granice tych działek ewidencyjnych wyznaczają obszar kolejowy w rozumieniu art. 4 pkt 8 Utk. Zgodzić przeto należy się ze skarżącym organem nadzoru, że w realiach przedmiotowej sprawy granice obszaru kolejowego wyznaczały granice działek ewidencyjnych ujętych stosowną decyzją ministra właściwego do spraw transportu. Strona skarżąca kasacyjnie ponadto nie obaliła tego ustalenia sądu pierwszej instancji, z którego wynika, że w MPZP nie uwzględniono decyzji nr 5 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 16 kwietnia 2015 r. w sprawie zmiany ustalenia terenów przez które przebiegają linie kolejowe.*”.

Skoro zatem w obszarze kolejowym mogą być lokalizowane, wskazane powyżej budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy, to dopuszczenie do realizacji składów, magazynów, usług komunikacji tj. stacji paliw, myjni i warsztatów samochodowych, usług handlu, gastronomii rozrywki, czy też drobnej wytwórczości, o których mowa w § 32 ust. 1 pkt 1 uchwały, wprost narusza wskazane powyżej przepisy.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że obszar kolejowy nie jest przewidziany do zabudowy, w inny sposób niż określony w art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym, bowiem przepis ten wyklucza możliwość budowy w jego granicach obiektów budowlanych nie związanych wyłącznie z obsługą ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowych. Natomiast art. 53 ust. 2 i ust. 4 ww. ustawy wyklucza możliwość sytuowania budowli i budynków w odległości mniejszej niż 10 m od obszaru kolejowego, z wyłączeniem budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzecz, w tym do dróg pieszych i rowerowych, oraz do budynków lub budowli istniejących, stanowiących zabytki w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Skoro zatem zakazy wynikające z przepisów rangi ustawowej wykluczają możliwość budowy na obszarze kolejowym obiektów budowlanych nie związanych wyłącznie z obsługą ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowych, to w planie miejscowym nie można dopuścić budowy takich obiektów, w szczególności poprzez określenie innego przeznaczenia niż jako obszar kolejowy oraz do sytuowania obiektów budowlanych w strefie do 10 m od obszaru kolejowego innych niż określone w art. 53 ust. 2 i ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym.

Zakazy wynikające ze stosowanych łącznie art. 4 pkt 8 i art. 53 ustawy o transporcie kolejowym powinny znaleźć swój wyraz w planie miejscowym, z którego ustalen



powinno jednoznacznie wynikać, że obszar kolejowy nie jest przewidziany do zabudowy, w inny sposób niż określony w art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym.

Tymczasem uchwalając plan, **Rada Miejska w Mszczonowie z jednej strony wskazała granice terenu zamkniętego, obejmujące swym zasięgiem tereny 6U i 7U, z drugiej zaś strony określiła strefę ograniczonej zabudowy i zagospodarowania od terenów kolejowych, w sposób nieprawidłowy, bowiem ustalona granica strefy w sąsiedztwie obszaru kolejowego KK, została faktycznie wyznaczona w granicach terenu zamkniętego. Oznacza to, iż w graniach terenu zamkniętego dopuszczono tym samym do możliwości realizacji składów i magazynów, usług obsługi komunikacji, tj. stacji paliw, myjni samochodowych, warsztatów samochodowych, usług handlu, gastronomii, rozrywki, drobnej wytwórczości (vide § 32 ust. 1 pkt 1 uchwały).**

Powyższe stanowi o naruszeniu:

- art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.
- art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 7 i § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym;
- art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 7 i § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 53 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, w którym zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy obszaru kolejowego pozostające w granicy tego obszaru,

przy czym ograniczenia w tym zakresie winny zostać zawarte zarówno w części tekstowej, jak i części graficznej planu i winny zostać skorelowane z pozostałymi ustaleniami planistycznymi.

Tymczasem zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 16 ust. 2 i 3 uchwały, w brzmieniu: „§ 16. *Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. (...) 2. Dopuszcza się realizację nowej zabudowy z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi położonej w sąsiedztwie terenu kolejowego pod warunkiem zastosowania odpowiednich rozwiązań konstrukcyjno – budowlanych i odpowiedniego usytuowania budynków na działce, stosowania stolarki okiennej o podwyższonej izolacyjności akustycznej, stosowania na elewacjach budynków rozwiązań architektonicznych o charakterze rozpraszającym oraz projektowania rozkładu pomieszczeń w budynkach, uwzględniającego najkorzystniejsze ich położenie w stosunku do źródeł hałasu. 3. Realizacja oraz*

lokalizacja nowo projektowanych budowli, budynków, drzew i krzewów od linii rozgraniczającej obszar kolejowy- w strefie, w której obowiązują szczególne warunki zagospodarowania- oraz wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie obszaru kolejowego zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu transportu kolejowego.”;

- § 32 ust. 2 pkt 1 uchwały, dla terenów 6U i 7U, w brzmieniu: „2. Zasady zagospodarowania  
1) Ogólne zasady zagospodarowania W terenach 6U, 7U znajduje się strefa w sąsiedztwie obszaru kolejowego, szczególne warunki zagospodarowania określa § 16;”.

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

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

Przede wszystkim powtórzyć należy, 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 Miejska w Mszczonowie nie posiada uprawnień do łamania ww. zakazu poprzez dopuszczenie realizacji budynków i budowli w ww. strefie, która *de facto* została wyznaczona w granicach terenu 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 obszarze kolejowym zamkniętym, w sposób niezgodny z wymogami art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym oraz w strefie podlegającej ochronie, w sposób niezgodny z wymogami art. 53 ust. 2 i ust. 4 ww. ustawy.

Zdaniem organu nadzoru, ustawowy zakaz zabudowy nie ma być powtórzony literalnie, w ramach ustaleń planistycznych, czy też pośrednio poprzez zawarcie sformułowania np. „*wskazuje się na rysunku planu strefy, w których obowiązują szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia w użytkowaniu, wynikające z przepisów odrębnych w zakresie transportu kolejowego*”, czy też tak jak w tym przypadku „*realizacja oraz lokalizacja nowo projektowanych budowli, budynków, drzew i krzewów od linii rozgraniczającej obszar kolejowy- w strefie, w której obowiązują szczególne warunki zagospodarowania- oraz wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie obszaru kolejowego zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu transportu kolejowego*”, 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 urzędów 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 2024 r. poz. 725, z późn. zm.), przy czym organem takim nie jest z pewnością Rada Miejska w Mszczonowie. Ponadto samo odstępstwo od ww. zakazów może (a nie musi) być udzielone jedynie w przypadkach szczególnie uzasadnionych, przy czym nie może powodować ono zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia oraz bezpieczeństwa i prawidłowego ruchu kolejowego, a także nie może zakłócać działania urządzeń służących do prowadzenia tego ruchu. Rada Miejska w Mszczonowie nie jest organem uprawnionym do rozstrzygania ww. kwestii. Zgoda na ww. odstępstwo wydawana jest po uzyskaniu opinii właściwego zarządcy linii kolejowej. W kontekście tego przepisu wskazać należy, iż Rada Miejska w Mszczonowie nie jest również zarządcą, o którym mowa w przepisie art. 57 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym.

**Należy jednak zauważyć, że przepis ten obowiązuje dla terenów położonych w sąsiedztwie obszaru kolejowego, zaś w samym obszarze kolejowym, wbrew ustaleniom planu miejscowego, zakazuje się lokalizacji obiektów budowlanych, które nie stanowią drogi kolejowej, budynków, budowle i urządzeń przeznaczonych do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy.**

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17 oraz z 18 października 2022 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2901/19.

Kwestie dotyczące sposobu zagospodarowania i zabudowy w obszarze kolejowym były już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury. Stanowisko organu nadzoru, w tym zakresie, znalazło swoje potwierdzenie m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 346/07 (publ. LEX nr 341369): „Należy podzielić pogląd, iż brak jakiegokolwiek wzmianki czy odesłania w tekście planu miejscowego do ograniczeń jakie wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów dla terenów w sąsiedztwie linii kolejowych, chodzi przede wszystkim o ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie wymagań

w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie budowli i budynków, drzew lub krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz. U. Nr 249, poz. 2500), stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i uzasadnia ingerencję organu nadzoru”.

Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 897/13 Sąd stwierdził, iż: „Zaznaczyć należy, iż zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym obszar kolejowy to określony działkami ewidencyjnymi obszar, na którym usytuowane są linie kolejowe oraz inne budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowych, a także służące do obsługi przewozu osób i rzeczy. Obszar kolejowy jest jednym z rodzajów terenu zamkniętego, tj. zgodnie z art. 2 pkt 11 u.p.z.p., o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.). W myśl tej ostatniej ustawy tereny zamknięte to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. (...) Analiza tekstu zaskarżonej uchwały, jak również części graficznej planu wskazuje, że wokół zaznaczonego na rysunku planu terenu zamkniętego (...) nie wyznaczono w planie strefy ochronnej tego terenu zamkniętego, jak również nie ustalono żadnych ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów przyległych bezpośrednio do kolejowego terenu zamkniętego. Z oglądu rysunku planu wynika, że tereny oznaczone symbolami 16MN, 19MN, 26MN, 3MNU, co podniósł skarżący, położone w bezpośrednim sąsiedztwie terenów kolejowych zamkniętych - zostały przeznaczone pod różnego rodzaju zabudowę, zaś zapis planu nie ujmuje natomiast ograniczeń i zakazów zabudowy związanych z sąsiedztwem terenów kolejowych, określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie budowli i budynków, drzew lub krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 249, poz. 2500). Brak zapisu tych ograniczeń w poszczególnych punktach planu miejscowego, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., skutkujące stwierdzeniem nieważności części tego planu t.j. § 7 ust. 2 w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami 16MN, 19MN, 26MN oraz § 7 ust. 3 uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku planu - 3MNU (pkt.I ppkt 7 i 8 sentencji wyroku). Wprawdzie Wojewoda Mazowiecki wnosił o stwierdzenie nieważności ustaleń planu

w odniesieniu do wymienionych powyżej jednostek terenowych tylko w zakresie w jakim

zlokalizowane są w odległości do 10 m od granicy z obszarem kolejowym, to jednak Sąd uznał za zasadne stwierdzenie nieważności wskazanych postanowień planu w odniesieniu do całości terenów objętych wymienionymi powyżej jednostkami terenowymi. W ocenie Sądu nie było podstaw do zastosowania ograniczenia wskazanego przez Wojewodę. Skoro bowiem Rada nie określiła granic wymaganej przepisami prawa strefy ochronnej, jak również nie ustanowiła żadnych ograniczeń i zakazów zabudowy związanych z sąsiedztwem terenów kolejowych, zakwalifikowanych do terenów zamkniętych, to ustalenia dla wymienionych powyżej jednostek terenowych zostały dokonane z naruszeń zasad i wadliwość ta odnosi się do całego terenu objętego tymi jednostkami terenowymi. Sąd uznał, że również z powyższych przyczyn należy stwierdzić nieważność § 6 ust. 7 pkt 3 ustalającego oznaczenia i klasy dla poszczególnych terenów komunikacji wydzielonymi liniami rozgraniczenia na rysunku planu i ust. 8 pkt 1 lit. c) tego paragrafu, dopuszczającego lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (w tym powiązań z układem zewnętrznym m.in. wodociągów, sieci elektrycznych, gazowych, kanalizacji), w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami 9 KDD i 10 KDD. Zauważyć należy, iż podobnie teren oznaczony na rysunku planu symbolem 3ZU położony jest w bezpośrednim sąsiedztwie ze wskazanym terenem zamkniętym, co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności § 7 ust. 9 pkt 2 lit. a) dopuszczającego na terenach zieleni urządzonej lokalizację obiektów budowlanych infrastruktury technicznej, w części dotyczącej tego terenu (pkt I ppkt 5 i 9 sentencji wyroku). (...) Z opisanego charakteru decyzji określającej teren zamknięty wynika, że decyzja ta stanowi element stanu prawnego, który winien być uwzględniony przez radę gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przedmiotowej sprawie Rada Miejska (...) nie wyznaczyła strefy ochronnej wymienionego terenu zamkniętego, a co za tym idzie nie ustaliła ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów w strefie ochronnej, w tym zakazu zabudowy.”.

**Tym samym wprowadzenie ustaleń zawartych w § 32 ust. 1 uchwały, z których wynika możliwość realizacji obiektów budowlanych innych niż droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy, doprowadziło do sprzeczności z przepisami odrębnymi, w tym zakresie. Powyższe dotyczy również ustanowionych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, które mają dotyczyć obszarów przylegających do obszarów kolejowych, zaś w przedmiotowym planie miejscowym znajdują się w ich granicach.**

Powyższe oznacza, że podejmując przedmiotową uchwałę doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności ustaleń odnoszących się do terenów oznaczonych symbolami 6U i 7U.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak 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.*”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych,

przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały.

Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza,



*że na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VI/38/24 Rady Miejskiej w Mszczonowie z 28 sierpnia 2024 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mszczonów obejmującego fragment miejscowości Powązki.*”, 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.

Gminie, 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**

***Mariusz Frankowski***

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/