



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-I.4131.270.2015.MO

Warszawa, 3 grudnia 2015 r.

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 98/XIV/15 Rady Gminy Sierpc z dnia 30 października 2015 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w granicach administracyjnych sołectwa Studzieniec, gmina Sierpc.

## UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 października 2015 r. Rada Gminy Sierpc podjęła uchwałę Nr 98/XIV/15 *w sprawie uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w granicach administracyjnych sołectwa Studzieniec, gmina Sierpc.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 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.*”.

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 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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

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

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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

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.

W judykaturze utrwalony jest pogląd, że 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, zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 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.”, który stanowi, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., 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 wycisza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia.

Stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje m.in. **ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego**. Definicja inwestycji celu publicznego została zawarta w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., i należy przez nią rozumieć „działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...)”. Celem publicznym, w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.), jest m.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji (art. 6 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Skoro zatem, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy, sporządza projekt planu miejscowego, zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, to oprócz przytoczonej powyżej ustawy o gospodarce nieruchomościami, zastosowanie będą również miały przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.).

Drogą publiczną, zgodnie z art. 1 ustawy o drogach publicznych, jest droga, zaliczona na podstawie ww. ustawy, do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi te ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na kategorie: krajowa, wojewódzka, powiatowa i gminna. Jednocześnie drogi publiczne ze względów funkcjonalno – technicznych dzielą się na klasy określone w warunkach technicznych, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.). Wypełnieniem normy, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, są przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 z późn. zm.). Stosownie do dyspozycji § 3 pkt 3 ww. rozporządzenia, przez linię rozgraniczającą drogę rozumie się przez to „granice terenów przeznaczonych na pas drogowy lub pasy drogowe ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a w wypadku autostrady - w decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady; w liniach rozgraniczających drogi na terenie zabudowy (ulicy) mogą znajdować się również urządzenia infrastruktury technicznej nie związane z funkcją komunikacyjną drogi”.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych „W planach zagospodarowania przestrzennego województwa i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego **przeznacza się pod przyszłą budowę dróg pas terenu** o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem”.

Tymczasem w:

- § 22 ust. 1 pkt 1 lit. h, pkt 2 lit. i uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia dotyczące elementów systemu komunikacji 1. Ustalenia dotyczące dróg układu podstawowego: 1) droga krajowa nr 10 - droga klasy głównej [KDG 1/2]: (...) h) docelowa klasa drogi KDGP 2/2, szerokość w liniach rozgraniczających 40 m, 2) droga wojewódzka nr 560 - droga klasy zbiorczej [Z 1/2]: (...) i) docelowa szerokość w liniach rozgraniczających 30 m (poza obszarem planowanego węzła drogowego).”;
- § 77 uchwały, Tabela nr 3, I. Drogi publiczne, Lp. 1 i 2 tabeli, w brzmieniu: „**Dla dróg i ulic położonych w granicach planu ustala się następujące warunki: I. DROGI PUBLICZNE, Lp. 1.**

*KDGP 1/2 [docelowo KDGP 2/2], Droga krajowa nr 10; główna ruchu przyspieszonego, (...) perspektywicznie szerokość w liniach rozgraniczających 40 m; droga dwujezdniowa, czteropasmowa; Lp. 2. KDZ 1/2, droga wojewódzka nr 560; zbiorcza, (...) perspektywicznie szerokość w liniach rozgraniczających 30 m; droga jednojezdniowa, dwupasmowa;”,*

Rada Gminy Sierpc zawarła ustalenia dotyczące perspektywicznej modernizacji i rozbudowy systemu komunikacji, a więc dotyczące faktycznie „rezerwy” terenów przeznaczonych pod drogi publiczne.

Z rysunku planu wynika, że również dla terenów przeznaczonych pod *drogi wewnętrzne pieszo – jezdne (dopuszczalnie jako drogi rowerowe)*, oznaczonych symbolami: **KDW/PJ (2,5-3) [KDD (10)]** oraz **KDW/PJ (3-4) [KDL (12)]** ustalono ich perspektywiczne szerokości w liniach rozgraniczających. Określenie rezerwy terenu pod rozbudowę tych dróg wewnętrznych wynika także z przyjętego dla ich oznaczenia symbolu, bowiem w myśl ustaleń § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały, w nawiasach kwadratowych zamieszczono informacje o perspektywicznej klasie drogi i szerokości w liniach rozgraniczających.

Powyższe ustalenia dotyczą terenów przeznaczonych pod drogi publiczne KDGP, KDZ oraz pod drogi wewnętrzne, zaś z tych samych ustaleń planu zawartych w § 4 ust. 1 pkt 30 uchwały wynika, że poprzez „teren” należy rozumieć „*fragment obszaru w granicach planu o określonym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczony właściwym symbolem literowym i cyfrowym, według zasad ustalonych w niniejszej uchwale*”. Z kolei, zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały poprzez „linie rozgraniczające terenów” należy rozumieć „*granice pomiędzy terenami o różnym przeznaczeniu, sposobie zagospodarowania, użytkowania lub o różnych funkcjach*”, a zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 6 uchwały, poprzez „linie rozgraniczające drogi (ulicy)” należy rozumieć „*linie rozgraniczające, w rozumieniu przepisów §3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999r. Nr 43, poz. 430 z późn. zm.)*”.

Zgodnie z ustaleniami § 2 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 uchwały, „*Rysunek planu w skali 1:2000, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, obowiązuje w zakresie: (...) 2) linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania oraz oznaczeń tych terenów; (...) 4) oznaczeń terenów - w postaci symboli literowych i numerycznych, według następującej zasady: a) oznaczenia literowe (duże litery) określają przeznaczenie terenu: podstawowe / uzupełniające / [dopuszczalne], b) cyfry arabskie określają lokalizację i strukturę funkcjonalną terenu: cyfra 1 – kategoria funkcji, cyfra 2 – grupa funkcji, cyfra 3 – oznaczenie terenu lokalizacji;*”. Natomiast w myśl ustaleń § 2 ust. 2 uchwały, „*Rysunek planu zawiera również oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami planu miejscowego.*”.

Zgodnie z ustaleniami § 5 ust. 2 uchwały, „*2. Stosowane w planie oznaczenia składające się z dwóch lub trzech symboli literowych określających rodzaje przeznaczenia terenów, należy rozumieć jako dopuszczenie występowania na danym terenie wszystkich oznaczonych funkcji, zgodnie z ustaleniami szczegółowymi zawartymi w tekście planu.*”.

Z ustaleń § 21 pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. d uchwały, w brzmieniu: „*Ustalenia dotyczące elementów systemu komunikacyjnego przedstawionych na rysunku planu: (...) 2) rysunek układu komunikacyjnego zawiera elementy informacyjne, w tym: a) informacje dotyczące perspektywicznej modernizacji i rozbudowy systemu komunikacji, (...) 3) oznaczenia terenów dróg i ulic oraz ciągów komunikacyjnych na rysunku planu w postaci symboli literowo-cyfrowych / np. **KDD 1/2 (12) [KDZ (25)]/** określają: (...) d) w nawiasach kwadratowych **informacje o perspektywicznej klasie drogi i szerokości w liniach rozgraniczających - [KDZ (25)];**” oraz z legendy rysunku planu wynika, że oznaczenia dotyczące perspektywicznej modernizacji i rozbudowy systemu komunikacji, tj. perspektywicznego przebiegu: linii rozgraniczających drogi krajowej nr 10, drogi*

klasy głównej przyspieszonej, linii rozgraniczających drogi wojewódzkiej nr 560, drogi klasy zbiorczej, linii rozgraniczających dróg w obrębie skrzyżowania drogi nr 560 z drogą nr 10 (obwodnica Sierpc Zachód), zostały zaliczone do grupy oznaczeń elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami planu miejscowego.

Na rysunku planu nie określono, za pomocą linii rozgraniczających, przeznaczenia terenów pod rozbudowę istniejących dróg publicznych oznaczonych symbolami: **KDGP 1/2 (25-30) [2/2 (40)]**, **KDZ 1/2 (16-19) [(30)]** oraz terenów pod rozbudowę dróg wewnętrznych oznaczonych symbolami: **KDW/PJ (2,5-3) [KDD (10)]** i **KDW/PJ (3-4) [KDL (12)]**, lecz wyznaczono jedynie „rezerwę” terenów pod perspektywiczną rozbudowę tych dróg, za pomocą oznaczenia informacyjnego.

W tej sytuacji uznać należy, że ustalenia § 22 ust. 1 pkt 1 lit. h, pkt 2 lit. i oraz § 77 uchwały, **Tabela nr 3, I. Drogi publiczne, Lp. 1 i 2** tabeli, są wewnętrznie sprzeczne z ustaleniami § 21 pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. d, § 2 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 uchwały oraz z rysunkiem planu, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Organ nadzoru wskazuje, że elementy informacyjne planu miejscowego nie mogą jednocześnie stanowić jego ustaleń.

Organ nadzoru wskazuje, iż przepis art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniał Rady Gminy Sierpc do określenia perspektywicznej szerokości dróg publicznych związanej z planowaną rozbudową tych dróg, a więc *de facto* do rezerwowania terenu pod ich rozbudowę, gdyż art. 35 ww. ustawy został **zmieniony** przez art. 1 pkt 35 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. (Dz. U. Nr 200, poz. 1953) zmieniającej ustawę o drogach publicznych **z dniem 9 grudnia 2003 r.** Rezerwowanie pasa terenu pod przyszłą budowę lub modernizację dróg w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, mogło nastąpić na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, dla procedur wszczętych przed dniem 9 grudnia 2003 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu przed dniem 9 grudnia 2003 r., „*W planach zagospodarowania przestrzennego należy rezerwować pod przyszłą budowę lub modernizację dróg pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem. Rezerwację terenu realizuje się przez odmowę wydawania zezwoleń budowlanych*”.

Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz zmianie niektórych innych ustaw z dnia 22 sierpnia 2003 r. (druk nr 1933), zmiana art. 35 ustawy o drogach publicznych miała na celu dostosowanie tego przepisu do nowych przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz do zmienionych przepisów prawa budowlanego. W poprzednim stanie prawnym dochodziło do sytuacji, że grunty zarezerwowane pod drogi były zbywane poza wiedzą zarządcy drogi, który następnie musiał je nabywać za wyższą cenę. Obecna regulacja ma na celu zapewnienie rzeczywistej ochrony dla terenów przeznaczonych pod drogi i zabezpiecza przed takimi nieuczciwymi praktykami.

Wskazać przy tym, iż organy gminy formułując ustalenia graficzne w tym zakresie winny zauważyć różnicę pomiędzy koniecznością rezerwowania pod przyszłą budowę lub modernizację dróg pasa terenu, które obowiązywało 12 lat wcześniej od obecnych unormowań prawnych w tym zakresie, które wskazują na konieczność przeznaczenia takiego terenu.

Analogiczna rezerwa terenu ustalona została w planie pod budowę kolei magistralnej CMK, bowiem:

- w § 9 ust. 9 pkt 3 uchwały ustalono, że „3) *dopuszcza się możliwość realizacji inwestycji celu publicznego w zakresie wydzielanie gruntów pod linię kolei magistralnej CMK oraz jej budowę i utrzymanie na obszarze sołectwa Studzieniec;*”;
- na rysunku planu wyznaczono teren pod tę linię kolei magistralnej CMK za pomocą oznaczenia informacyjnego, w ramach perspektywicznej modernizacji i rozbudowy systemu komunikacji.

Tymczasem z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w myśl 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*”.

Dokonana przez organ nadzoru analiza rysunku planu prowadzi do wniosku, że dopuszczając ustaleniami: § 22 ust. 1 pkt 1 lit. h, pkt 2 lit. i oraz § 77 uchwały, Tabela nr 3, I. Drogi publiczne, Lp. 1 i 2 tabeli, do możliwości rozbudowy istniejących dróg oraz ustaleniami § 9 ust. 9 pkt 3 uchwały, do możliwości realizacji linii kolei magistralnej CMK, na terenach o innym przeznaczeniu, w wyniku wyznaczenia na tych terenach przebiegu linii rozgraniczających dotyczących perspektywicznej modernizacji i rozbudowy systemu komunikacji, Rada Gminy Sierpc, nie określiła w sposób jednoznaczny przeznaczenia tych terenów, bowiem:

- tereny:
  - zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **MN 1.1.4** (*vide* § 28 uchwały);
  - zabudowy mieszkaniowej z przewagą zabudowy jednorodzinnej, na terenach objętych ograniczeniami w sposobie korzystania z nieruchomości (*vide* § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolami: **MNo 1.2.5** i **MNo 1.2.6** (*vide* § 29 uchwały);
  - zabudowy mieszkaniowo – usługowej, w tym: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy usługowej wolnostojącej i zintegrowanej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolami: **MN/U 1.3.2** i **MN/U 1.3.9** (*vide* § 30 uchwały);
  - zabudowy usługowej – usług wielobranżowych i handlu detalicznego (*vide* § 5 ust. 1 pkt 12 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **UH 2.9** (*vide* § 39 uchwały);
  - rolnicze dopuszczone do zmiany przeznaczenia na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 15 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **R[MN] 3.1.1** (*vide* § 42 uchwały);
  - rolnicze dopuszczone do zmiany przeznaczenia na tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej jednorodzinnej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 16 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **R[MN/U] 3.2.7** (*vide* § 43 uchwały);
  - rolnicze dopuszczone do zmiany przeznaczenia na tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych lub leśnych (*vide* § 5 ust. 1 pkt 17 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **R[RUo] 3.3** (*vide* § 44 uchwały);
  - rolnicze dopuszczone do zmiany przeznaczenia na tereny komunikacji publicznej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 18 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **R[KD] 3.4** (*vide* § 45 uchwały);
  - zabudowy usługowo – produkcyjnej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 22 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **U/P 4.3.2** (*vide* § 49 uchwały);
  - zieleni naturalnej, użytków zielonych w krajobrazie mozaikowym, w tym gruntów zadrzewionych i zakrzewionych (*vide* § 5 ust. 1 pkt 23 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **ZN 5.1** (*vide* § 50 uchwały);
  - lasów państwowych (*vide* § 5 ust. 1 pkt 26 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **ZL 5.4** (*vide* § 53 uchwały);
  - lasów prywatnych (*vide* § 5 ust. 1 pkt 27 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **ZLp 5.5** (*vide* § 54 uchwały);
  - zalesień, zadrzewień oraz tereny zieleni wskazanej do urządzenia (*vide* § 5 ust. 1 pkt 28 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **Z 5.6** (*vide* § 55 uchwały);

- infrastruktury technicznej – planowane stacje trafo 15-04 KV (*vide* § 5 ust. 1 pkt 34 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **E 9.3** (*vide* § 65 uchwały);
- dróg i ulic klasy lokalnej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 40 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **KDL 1/2 [10-16]** (*vide* § 77 uchwały, Tabela nr 3, I. Drogi publiczne, Lp. 3 tabeli);
- dróg wewnętrznych pieszo – jezdnych (dopuszczalnie jako drogi rowerowe) (*vide* § 5 ust. 1 pkt 43 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **KDW/PJ (3), KDW/PJ (5)** (*vide* § 77 uchwały, Tabela nr 3, II. Drogi wewnętrzne, Lp. 2 tabeli),  
stanowią jednocześnie teren przeznaczony pod drogę i ulicę klasy głównej przyspieszonej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 38 uchwały), oznaczony na rysunku planu symbolem **KDGP 1/2 (25-30) [2/2 (40)]** (*vide* § 77 uchwały, Tabela nr 3, I. Drogi publiczne, Lp. 1 tabeli);
- tereny:
  - zabudowy mieszkaniowo – usługowej, w tym: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy usługowej wolnostojącej i zintegrowanej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **MN/U 1.3.10** (*vide* § 30 uchwały);
  - rolnicze dopuszczone do zmiany przeznaczenia na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 15 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **R[MN] 3.1.1** (*vide* § 42 uchwały);
  - rolnicze dopuszczone do zmiany przeznaczenia na tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej jednorodzinnej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 16 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolami: **R[MN/U] 3.2.2, R[MN/U] 3.2.3, R[MN/U] 3.2.5, R[MN/U] 3.2.6** (*vide* § 43 uchwały);
  - rolnicze dopuszczone do zmiany przeznaczenia na tereny komunikacji publicznej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 18 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **R[KD] 3.4** (*vide* § 45 uchwały);
  - obiektów produkcyjnych, składów i magazynów (*vide* § 5 ust. 1 pkt 20 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolami: **P 4.1.1, P 4.1.2, P 4.1.3, P 4.1.4** (*vide* § 47 uchwały);
  - obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, tereny położone w strefie ochronnej, objęte ograniczeniami w zabudowie i zagospodarowaniu (*vide* § 5 ust. 1 pkt 21 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolami: **Po 4.2.1, Po 4.2.2, Po 4.2.3, Po 4.2.5** (*vide* § 48 uchwały);
  - infrastruktury technicznej – istniejące stacje trafo 15-04 KV przewidywane do adaptacji (*vide* § 5 ust. 1 pkt 33 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **Ei 9.2** (*vide* § 64 uchwały);
  - dróg i ulic klasy lokalnej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 40 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **KDL 1/2 (12)** (*vide* § 77 uchwały, Tabela nr 3, I. Drogi publiczne, Lp. 4 tabeli);
  - dróg wewnętrznych odpowiadających klasie dróg dojazdowych (*vide* § 5 ust. 1 pkt 42 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **KDW/D 1/2 (9-10)** (*vide* § 77 uchwały, Tabela nr 3, II. Drogi wewnętrzne, Lp. 1 tabeli);
  - dróg wewnętrznych pieszo – jezdnych (dopuszczalnych jako drogi rowerowe) (*vide* § 5 ust. 1 pkt 43 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **KDW/PJ (3), KDW/PJ (3-4) [KDL 12]** (*vide* § 77, Tabela nr 3, II. Drogi wewnętrzne, Lp. 2 uchwały),  
stanowią jednocześnie teren przeznaczony pod drogę i ulicę klasy zbiorczej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 39 uchwały), oznaczony na rysunku planu symbolem **KDZ 1/2 (16-19) [(30)]** (*vide* § 77 uchwały, Tabela nr 3, I. Drogi publiczne, Lp. 2 tabeli);
  - tereny:
    - rolnicze dopuszczone do zmiany przeznaczenia na tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej jednorodzinnej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 16 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolami: **R[MN/U] 3.2.1, R[MN/U] 3.2.7** (*vide* § 43 uchwały);
    - zabudowy usługowo – produkcyjnej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 22 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **U/P 4.3.1** (*vide* § 49 uchwały),



stanowią jednocześnie tereny przeznaczone pod drogi wewnętrzne pieszo – jezdne (dopuszczalnie jako drogi rowerowe) (vide § 5 ust. 1 pkt 43 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **KDW/PJ (2,5-3) [KDD (10)]** (vide § 77 uchwały, Tabela nr 3, II. Drogi wewnętrzne, Lp. 2 tabeli);

- tereny:
  - rolnicze dopuszczone do zmiany przeznaczenia na tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej jednorodzinnej (vide § 5 ust. 1 pkt 16 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolami: **R[MN/U] 3.2.4, R[MN/U] 3.2.5, R[MN/U] 3.2.6** (vide § 43 uchwały);
  - obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, tereny położone w strefie ochronnej, objęte ograniczeniami w zabudowie i zagospodarowaniu (vide § 5 ust. 1 pkt 21 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **Po 4.2.5** (vide § 48 uchwały),

stanowią jednocześnie tereny przeznaczone pod drogi wewnętrzne pieszo – jezdne (dopuszczalnie jako drogi rowerowe) (vide § 5 ust. 1 pkt 43 uchwały), oznaczone na rysunku planu symbolem **KDW/PJ (3-4) [KDL (12)]** (vide § 77 uchwały, Tabela nr 3, II. Drogi wewnętrzne, Lp. 2 tabeli);

- tereny:
  - lasów, oznaczone na rysunku planu symbolem **ZL 5.4** (vide § 53 uchwały), stanowią jednocześnie teren wyznaczony pod linię kolei magistralnej CMK (vide § 9 ust. 9 pkt 3 uchwały).

Równocześnie należy zwrócić uwagę na to, iż tereny przeznaczone pod: zabudowę mieszkaniową jednorodziną **MN**, zabudowę mieszkaniową z przewagą zabudowy jednorodzinnej, na terenach objętych ograniczeniami w sposobie korzystania z nieruchomości **MNo**, zabudowę mieszkaniowo – usługową, w tym: zabudowę mieszkaniową jednorodziną, zabudowę usługową wolnostojącą i zintegrowaną **MN/U**, zabudowę usługową – usługi wielobranżowe i handel detaliczny **UH**, tereny rolnicze dopuszczone do zmiany przeznaczenia na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej **R[MN]**, tereny rolnicze dopuszczone do zmiany przeznaczenia na tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej jednorodzinnej **R[MN/U]**, tereny rolnicze dopuszczone do zmiany przeznaczenia na tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych lub leśnych **R[RUo]**, tereny rolnicze dopuszczone do zmiany przeznaczenia na tereny komunikacji publicznej **R[KD]**, zabudowę usługowo – produkcyjną **U/P**, tereny zieleni naturalnej, użytki zielone w krajobrazie mozaikowym, w tym grunty zadrzewione i zakrzewione **ZN**, lasy państwowe **ZL**, lasy prywatne **ZLp**, zalesienia, zadrzewienia oraz tereny zieleni wskazanej do urządzenia **Z**, tereny infrastruktury technicznej – planowane stacje trafo 15-04 KV **E**, tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów **P**, tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, tereny położone w strefie ochronnej, objęte ograniczeniami w zabudowie i zagospodarowaniu **Po**, tereny infrastruktury technicznej – istniejące stacje trafo 15-04 KV przewidywane do adaptacji **Ei 9.2**, są odmiennym sposobem przeznaczenia terenu od terenów komunikacji (dróg publicznych i wewnętrznych), co potwierdza załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W związku z brakiem wyznaczenia na rysunku planu liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu, stwierdzić należy, iż z rysunku planu nie wynika, podstawowe ustalenie planu miejscowego, jakim jest przeznaczenie terenu.

Powyższe stanowi także o braku możliwości jednoznacznego powiązania rysunku planu z tekstem planu, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1, w związku z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Zdaniem organu nadzoru, ustalenia planu zawarte w: **§ 22 ust. 1 pkt 1 lit. h, pkt 2 lit. i** oraz **§ 77** uchwały, Tabela nr 3, I. Drogi publiczne, Lp. 1 i 2 tabeli oraz na rysunku planu naruszają art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, w związku z art. 2 pkt 5 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Naruszenie ww. przepisów ustawy o p.z.p. nastąpiło również poprzez ustalenia zawarte w **§ 9 ust. 9 pkt 3** uchwały.

Należy wziąć również pod uwagę fakt, że poprzez faktyczne dopuszczenie zmiany linii rozgraniczających terenów dróg publicznych, o których mowa powyżej, zmieni się nie tylko przeznaczenie terenów położonych wzdłuż dróg, na których wyznaczono przebieg linii rozgraniczających dotyczących perspektywicznej rozbudowy dróg oznaczonych symbolami: **KDGP 1/2 (25-30) [2/2 (40)]** oraz **KDZ 1/2 (16-19) [(30)]**, ale również ulegną zmianie:

- zasięgi „strefy zielonej izochrony” od tych dróg, wyznaczone na rysunku planu, o których mowa w: **§ 16 ust. 13 pkt 2, § 22 ust. 1 pkt 1 lit. g, pkt 2 lit. h, ust. 4 pkt 1 lit. d, § 70 pkt 1 i pkt 2** uchwały oraz zasady zagospodarowania terenów znajdujących się w ich zasięgu ustalone w **§ 70 pkt 3 ÷ 11** uchwały;
- linie zabudowy od tych dróg, wyznaczone na rysunku planu, o których mowa w: **§ 22 ust. 1 pkt 1 lit. e, pkt 2 lit. f** uchwały.

Z ustaleń **§ 22 ust. 1 pkt 1 lit. e, pkt 2 lit. f** uchwały, wynika, że linie zabudowy od ww. dróg zostały wyznaczone na rysunku planu. W **§ 11 ust. 6 pkt 9 lit. a** uchwały ustalono, że „9) na działkach budowlanych, na których na rysunku planu nie ustalono linii zabudowy, obowiązują przepisy odrębne określające dopuszczalne odległości obiektów budowlanych: a) usytuowanych przy drogach od zewnętrznej krawędzi jezdni.”

W związku z planowaną rozbudową ww. dróg, zmianie ulegną linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, stanowiące obligatoryjny element planu miejscowego, a tym samym krawędzie jezdni, które nie są wyznaczone na rysunku planu i nie stanowią jego ustaleń. Powyższe oznacza, że każda zmiana krawędzi jezdni wywoływać będzie zmianę ustaleń planu miejscowego w postaci usytuowania nieprzekraczalnej linii zabudowy. Organ nadzoru wskazuje, że jest to o tyle istotne, że z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż nastąpi faktyczne poszerzenie terenów dróg oznaczonych symbolami: **KDGP 1/2 (25-30) [2/2 (40)]** i **KDZ 1/2 (16-19) [(30)]**, a to może się wiązać z poszerzeniem szerokości samej jezdni, a zatem zmiany linii zabudowy.

W tym miejscu podkreślenia wymaga fakt, iż na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, obiekty budowlane przy drogach ogólnodostępnych wojewódzkich i powiatowych, powinny być usytuowane w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni, co najmniej: 8 m w terenie zabudowy lub 20 m poza terenem zabudowy. Pojęcie „**teren zabudowy**”, zdefiniowane zostało w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie i należy przez nie rozumieć: „(...) teren leżący w otoczeniu drogi, na którym dominują obszary o miejskich zasadach zagospodarowania, wymagające urządzeń infrastruktury technicznej, lub obszary przeznaczone pod takie zagospodarowanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Pomocniczo wskazać należy, iż pojęcie „**teren zabudowy**” pojawia się również w samej ustawie o drogach publicznych w art. 4 pkt 3, w ramach pojęcia *ulica*, przez którą należy rozumieć „drogę na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że teren zabudowy charakteryzować się musi miejskimi cechami zagospodarowania, które ponadto mają być dominujące, przy czym nie chodzi tu jedynie o stan istniejący, ale również o projektowane rozwiązania przestrzenne, które dopuszczają zabudowę spełniającą ww. kryteria. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowy plan miejscowy, obejmuje obszary znajdujące się poza „*terenem zabudowy*”. Obszary te obejmują tereny przyległe do tych dróg, przeznaczone pod wskazaną powyżej zabudowę. Powyższe oznacza, że Rada Gminy Sierpc, dokonała nie tylko ustaleń niejednoznacznych w zakresie obowiązkowego elementu planu miejscowego, jakim jest linia zabudowy, ale również naruszyła zasady wynikające z art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, w związku z § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1223/10 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wymóg zachowania odległości, co najmniej 8 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi kategorii wojewódzkiej i powiatowej, dotyczy zatem terenów zabudowy, podczas gdy obszar objęty planem takowym nie jest.

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 objętych jego granicami.

**Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania.** Co więcej **nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależnić ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina.** Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Każda zmiana planu, musi się odbyć zgodnie z zachowaniem procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. W ocenie organu nadzoru uzależnianie zapisów planu miejscowego od zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, w dodatku uzależnionych od działań innych podmiotów niż gmina, bez zachowania ustawowej procedury, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., Sygn. akt II OSK 1980/10).

Przedmiotowy plan miejscowy, w zakresie „*perspektywicznej modernizacji i rozbudowy systemu komunikacji*”, nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia ww. terenów objętych tą rozbudową oraz sposobu ich zagospodarowania.

Niejednoznaczne ustalenie przeznaczenia terenów, a tym samym naruszenie przepisów art. 4 ust. 1 i 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., wynika również z ustaleń uchwały dopuszczających obszary rolnicze do przekształceń funkcjonalno – użytkowych.

W § 8 pkt 2 uchwały ustalono, że „2) obszary wskazane do przekształceń obejmują: a) tereny rolnicze, na których dopuszcza się zmianę przeznaczenia na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczone symbolem **R [MN]**; b) tereny rolnicze, na których dopuszcza się zmianę przeznaczenia na tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej jednorodzinnej, oznaczone symbolem **R [MN/U]**; c) tereny rolnicze, na których dopuszcza się zmianę przeznaczenia tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych lub leśnych, oznaczone symbolem **R [RUo]**; d) tereny rolnicze, na których dopuszcza się zmianę przeznaczenia na tereny komunikacji publicznej, oznaczone symbolem **R [KD]**.”.

Zgodnie z rysunkiem planu oraz ustaleniami uchwały, obszary rolnicze wskazane do przekształceń obejmują jednostki terenowe oznaczone na rysunku planu symbolami:

- **R[MN] 3.1.1, R[MN] 3.1.2, R[MN] 3.1.3, R[MN] 3.1.4, R[MN] 3.1.5**, przeznaczone pod tereny rolnicze, dopuszczone do zmiany ich przeznaczenia podstawowego na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (*vide* § 42 pkt 2 uchwały);
- **R[MN/U] 3.2.1, R[MN/U] 3.2.2, R[MN/U] 3.2.3, R[MN/U] 3.2.4, R[MN/U] 3.2.5, R[MN/U] 3.2.6, R[MN/U] 3.2.7**, przeznaczone pod tereny rolnicze, dopuszczone do zmiany ich przeznaczenia podstawowego na tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej jednorodzinnej (*vide* § 43 pkt 2 uchwały);
- **R[RUo] 3.3**, przeznaczony pod tereny rolnicze, dopuszczony do zmiany przeznaczenia podstawowego na tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych lub leśnych (*vide* § 44 pkt 2 uchwały);
- **R[KD] 3.4**, przeznaczony pod tereny rolnicze, dopuszczony do zmiany przeznaczenia podstawowego na tereny komunikacji publicznej (*vide* § 45 pkt 2 uchwały).

W § 42 pkt 2 i pkt 3 uchwały ustalono, że na terenach oznaczonych symbolem **R[MN]**: „2) dopuszcza się lokalizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej; 3) tereny rolnicze dopuszczone do zmiany sposobu użytkowania i przeznaczenia na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w procesie przekształceń funkcjonalno-użytkowych terenów rolniczych, w ramach realizacji polityki restrukturyzacji i aktywizacji obszarów wiejskich, zgodnie z ustaleniami uchwały;”.

W § 43 pkt 2 i pkt 3 uchwały ustalono, że na terenach oznaczonych symbolem **R[MN/U]**: „2) dopuszcza się lokalizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami towarzyszącymi, w formie zabudowy zintegrowanej lub wolnostojącej; 3) tereny rolnicze dopuszczone do zmiany sposobu użytkowania i przeznaczenia na tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej i mieszkaniowej jednorodzinnej, w procesie przekształceń funkcjonalno-użytkowych terenów rolniczych, w ramach realizacji polityki restrukturyzacji i aktywizacji obszarów wiejskich, zgodnie z ustaleniami uchwały;”.

Ponadto z ustaleń § 42 pkt 5 uchwały dla terenów **R[MN]** oraz z ustaleń § 43 pkt 5 uchwały dla terenów **R[MN/U]** wynika, że „5) utrzymuje się rodzaje i formy istniejącej zabudowy, nie powodującej szkodliwego oddziaływania na środowisko, zdrowie i życie ludzi oraz nie powodującej przekroczenia standardów emisyjnych ustalonych w przepisach odrębnych, z prawem do remontu, przebudowy lub rozbudowy;”.

W § 44 pkt 2 i pkt 4 uchwały ustalono, że na terenach oznaczonych symbolami **R[RUo] 3.3**: „2) przeznaczenie dopuszczalne terenów: a) dopuszcza się lokalizację usług wspomagających produkcję rolniczą b) dopuszcza się lokalizację usług wspomagających gospodarkę leśną; (...) 4) tereny rolnicze dopuszczone do zmiany sposobu użytkowania i przeznaczenia na tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych lub leśnych, w procesie przekształceń funkcjonalno-użytkowych terenów rolniczych, w ramach realizacji polityki restrukturyzacji i aktywizacji obszarów wiejskich, zgodnie z ustaleniami uchwały;”.

Z kolei w § 45 pkt 2 i pkt 3 uchwały ustalono, że na terenach oznaczonych symbolem **R[KD] 3.4**: „2) przeznaczenie dopuszczalne: tereny komunikacji publicznej, obszar skrzyżowania drogi wojewódzkiej nr 560 (docelowo obwodnicy Sierpc-Zachód) i drogi krajowej nr 10; 3) tereny rolnicze dopuszczone do zmiany sposobu użytkowania i przeznaczenia na tereny komunikacji publicznej, w procesie przekształceń funkcjonalno-użytkowych terenów rolniczych, w ramach realizacji polityki restrukturyzacji i aktywizacji obszarów wiejskich, zgodnie z ustaleniami uchwały;”.

**Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że na terenach rolniczych możliwa jest równoczesna realizacja zabudowy: zagrodowej, jak również mieszkaniowej jednorodzinnej,**

**mieszkaniowo – usługowej jednorodzinnej, usługowej wspomagającej produkcję rolniczą i gospodarkę leśną, jak też realizacja komunikacji publicznej.**

Tym samym dla terenów o określonym przeznaczeniu podstawowym (tereny rolnicze), ustalono jednocześnie odmienne, **alternatywne ich przeznaczenie** (zabudowę mieszkaniową jednorodziną i usługi oraz komunikację).

Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nr 1 pn. *Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego*, terenom zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej został przypisany symbol MN. W związku z powyższym przyjęć należy, że zabudowa mieszkaniowa na terenach oznaczonych w planie symbolami: **R[MN]** i **R[MN/U]**, dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), poprzez **zabudowę jednorodziną** należy rozumieć „*jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*”.

Definicja **budynku mieszkalnego jednorodzinnego**, określona została w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którą „*(...) należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku*”.

Z kolei poprzez **zabudowę zagrodową**, zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy rozumieć „*w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych*”.

W myśl zaś ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), **gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów, jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny**, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych (art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Z kolei, zgodnie z § 68 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r. poz. 542), grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem – Br, zalicza się do użytków rolnych. Również z Załącznika Nr 6 do ww. rozporządzenia pn. „*Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych*”, wynika, że użytkowiem rolnym są m.in. grunty rolne zabudowane, do których „*zalicza się grunty objęte zabudową zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej, w szczególności:*

- 1) zajęte pod budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, w szczególności: spichlerze, przechowalnie owoców i warzyw, stodoły, budynki inwentarskie, budynki na sprzęt rolniczy;
- 2) zajęte pod budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, z wyłączeniem gruntów zajętych pod przemysłowe zakłady przetwórstwa rolniczego bazujące na surowcach pochodzących spoza gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi te budynki;
- 3) zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia, w szczególności: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, place składowe, place postojowe i manewrowe, śmietniki, składowiska odpadów itp., jeżeli tworzą z gruntami rolnymi i budynkami, o których mowa pkt 1 i 2, zorganizowaną całość gospodarczą;
- 4) położone między budynkami i urządzeniami, o których mowa w pkt 1-3, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych budynków i urządzeń i niewykorzystywane do innego celu, który uzasadniałby zaliczenie ich do innej grupy użytków gruntowych, w tym zajęte pod rabaty, kwietniki, warzywniki”.

Przepisy w tym zakresie zostały więc skorelowane z przytoczonym art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, podobnie zresztą, jak przepisy załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym, **zabudowa zagrodowa** została sklasyfikowana, jako tereny użytkowane rolniczo, dla oznaczenia której na rysunku planu przyjęto stosowne oznaczenie barwne oraz symbol RM, w przeciwieństwie do **zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej**, która stanowi teren zabudowy mieszkaniowej, o określonym na rysunku planu odrębnym oznaczeniu barwnym i symbolu MN. Natomiast tereny pod zabudowę usługową zostały oznaczone symbolem U, a tereny pod drogi publiczne symbolem KD.

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika, iż „**zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna**” jest **odmiennym przeznaczeniem terenu**, niż „**zabudowa zagrodowa**”, jak też „**zabudowa usługowa**” i tereny dróg publicznych.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, 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., wskazać należy, iż tereny, na których dopuszczona została lokalizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami powinny być wydzielone z terenów rolniczych, na których zlokalizowana jest zabudowa zagrodowa, a którą jednocześnie utrzymano oraz ustalono możliwość rozbudowy, zgodnie z ustaleniami § 42 pkt 5 i § 43 pkt 5 uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że faktycznie są to tereny stanowiące inne, **wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu**, a zatem na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., winny być wydzielone za pomocą linii **rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem** adekwatnym do ich przeznaczenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu są niejednoznaczne, a na rysunku planu **brak terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i usługową**, w odniesieniu do których ustalono zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania, zawarte w: § 42 pkt 6, 9 i pkt 10 uchwały, § 43 pkt 6, 9 i 10 oraz w § 44 pkt 8 uchwały. Brak też terenów pod komunikację publiczną, do których odnoszą się ustalenia § 45 pkt 2 i 3 uchwały.

Rysunek planu nie ma, w tym zakresie, powiązania z tekstem uchwały, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Ustalenia uchwały dopuszczające na tym samym terenie wzajemnie wykluczające się przeznaczenia, są również sprzeczne z przyjętymi, w tej samej uchwale, zasadami określonymi w § 5 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „3. *Zasady przyjęte przy ustaleniu lub dopuszczeniu na jednym terenie zabudowy o funkcjach wzajemnie rozłącznych, bez wyróżnienia*

linią rozgraniczającą na rysunku planu: 1) dopuszczalne z punktu widzenia prawa jest takie określenie przeznaczenia terenów w planie miejscowym, które umożliwi realizację na tym samym terenie inwestycji o różnym funkcjach, pod warunkiem, że wzajemnie się nie wykluczają, nie kolidują lub nie są ze sobą sprzeczne; 2) mając na uwadze różnorodność uwarunkowań wpływających na kształt i charakter rozwiązań przyjętych w planie, w tym specyfikę i charakter użytkowania obszarów funkcjonalnych, wprowadzono w ustaleniach mieszane przeznaczenie niektórych terenów, w sposób i na zasadach, które nie spowodują kolizji i sprzeczności w zagospodarowaniu oraz nie naruszą przepisów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.z.p.”.

Powyższe zapisy pozostają w sprzeczności z ustaleniami § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały, zgodnie z którymi „1. Rysunek planu w skali 1:2000, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, obowiązuje w zakresie: (...) 2) linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania oraz oznaczeń tych terenów:” oraz z ustaleniami § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały, zgodnie z którymi poprzez „linie rozgraniczające” należy rozumieć „granice pomiędzy terenami o różnym przeznaczeniu, sposobie zagospodarowania, użytkowania lub o różnych funkcjach”.

Z rysunku planu wynika, że przebieg linii rozgraniczających określających perspektywiczną modernizację i rozbudowę systemu komunikacji, pod drogę oznaczoną symbolem **KDGP 1/2 (25-30) [2/2 (40)]**, został również wyznaczony w ramach terenów przeznaczonych pod lasy państwowe oznaczonych symbolem **ZL 5.4** oraz pod lasy prywatne oznaczonych symbolem **ZLp 5.5**, jak również pod linię kolei magistralnej CMK, w ramach terenów oznaczonych symbolem **ZL 5.4**.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 9 ust. 9 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) dopuszcza się możliwość realizacji inwestycji celu publicznego w zakresie wydzielenie gruntów pod linię kolei magistralnej CMK oraz jej budowę i utrzymanie na obszarze sołectwa Studzieniec;”;
- § 53 pkt 1, 2, 3, 4, 14, 15, 16 uchwały, w brzmieniu: „**Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami ZL 5.4 ustala się:** 1) przeznaczenie podstawowe terenów: lasy państwowe; 2) przeznaczenie dopuszczalne terenów: prowadzenie gospodarki leśnej; (...) 3) dopuszcza się lokalizację obiektów budowlanych w ramach prawa własności Lasów Państwowych, przeznaczonych do użytkowania przez nadleśnictwo w celu prowadzenia gospodarki leśnej, w tym również zabudowy pomocniczej o funkcji administracyjnej, socjalnej, dydaktycznej i mieszkalnej (tzw. leśniczówki); 4) dopuszcza się lokalizację obiektów i urządzeń budowlanych infrastruktury technicznej, drogowej, budowli i konstrukcji zabezpieczających, w tym służących ochronie przeciwpożarowej, ścieżek rowerowych, pieszych i przejazdów technicznych oraz urządzeń wodnych; (...) 14) budowa i remont ogrodzeń zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 11 ust.8 uchwały; 15) dopuszcza się lokalizację obiektów małej architektury zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 11 ust.7 uchwały; 16) w zakresie warunków lokalizacji nośników reklamowych obowiązują ustalenia zawarte w § 12 uchwały;”;
- § 54 pkt 1, 2, 3, 7, 12, 13, 14 uchwały, dla terenów brzmieniu: „**Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami ZLp 5.5 ustala się:** 1) przeznaczenie podstawowe terenów: lasy prywatne, tereny obejmujące działki gruntowe zewidencjonowane jako lasy (Ls); 2) przeznaczenie dopuszczalne terenów: prowadzenie gospodarki leśnej, zadrzewienia i zalesienia 3) dopuszcza się lokalizację obiektów i urządzeń budowlanych infrastruktury technicznej, drogowej, budowli i konstrukcji zabezpieczających, w tym służących ochronie przeciwpożarowej, ścieżek rowerowych, pieszych i przejazdów technicznych oraz urządzeń wodnych; (...) 7) dopuszcza się lokalizację nowych budynków gospodarczych oraz utrzymuje obiekty istniejące, z zastrzeżeniem ustaleń zawartych w § 11 ust.2 i 3 uchwały, z prawem do remontu, przebudowy lub rozbudowy, (...); (...) 12) budowa i remont ogrodzeń zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 11 ust.8 uchwały; 13) dopuszcza się lokalizację obiektów małej

architektury zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 11 ust.7 uchwały; 14) w zakresie warunków lokalizacji nośników reklamowych obowiązują ustalenia zawarte w § 12 uchwały;”;

Rada Gminy Sierpc dopuściła lokalizowanie na gruntach leśnych, przedsięwzięć nie związanych z gospodarką leśną, tj. obiektów i urządzeń budowlanych infrastruktury technicznej, drogowej, kolejowej, ścieżek rowerowych, ogrodzeń, nośników reklamowych, obiektów małej architektury (do których w § 11 ust. 7 uchwały, niezgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane, zaliczono także: powłoki pneumatyczne, barakowozy, obiekty kontenerowe, przekrycia namiotowe, instalacje i urządzenia służące rozrywce, pawilony wystawiennicze, kioski uliczne).

Ponadto, możliwość realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na gruntach leśnych, w związku z dopuszczeniem ich lokalizacji poza liniami rozgraniczającymi dróg i ulic, na terenach o innym przeznaczeniu, wynika także z ustaleń zawartych w:

- § 25 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) w przypadku braku możliwości lokalizowania sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w liniach rozgraniczających dróg i ulic dopuszcza się możliwość ich budowy na terenach o innym przeznaczeniu, pod warunkiem, że nie będą naruszać ustaleń planu oraz przepisów odrębnych;”;
- § 26 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „4) ustala się zasadę prowadzenia sieci wodociągowych w liniach rozgraniczających dróg, z dopuszczeniem odstępstw w przypadkach szczególnych, o których mowa w § 25;”;
- § 26 ust. 2 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „7) ustala się zasadę prowadzenia sieci kanalizacji sanitarnej w liniach rozgraniczających dróg, z dopuszczeniem odstępstw w przypadkach szczególnych, o których mowa w § 25;”;
- § 26 ust. 3 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „4) ustala się zasadę prowadzenia sieci kanalizacji deszczowej w liniach rozgraniczających dróg, z dopuszczeniem odstępstw w przypadkach szczególnych, o których mowa w § 25;”;
- § 26 ust. 4 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) ustala się zasadę prowadzenia sieci ciepłych w liniach rozgraniczających dróg i ulic, z dopuszczeniem odstępstw w przypadkach szczególnych, o których mowa w § 25;”;
- § 26 ust. 5 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „4) ustala się zasadę prowadzenia gazowych sieci przewodowych w liniach rozgraniczających dróg i ulic, z dopuszczeniem odstępstw w przypadkach szczególnych, o których mowa w § 25;”;
- § 26 ust. 6 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) ustala się zasadę prowadzenia sieci kablowych i napowietrznych linii elektroenergetycznych oraz lokalizowania oświetlenia ulicznego na terenach zabudowy w liniach rozgraniczających dróg i ulic, z dopuszczeniem odstępstw w przypadkach szczególnych, o których mowa w § 25;”;
- § 26 ust. 7 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) ustala się zasadę prowadzenia tras kablowych sieci telekomunikacyjnych i teleinformatycznych w liniach rozgraniczających dróg i ulic, z dopuszczeniem odstępstw w przypadkach szczególnych, o których mowa w § 25;”.

Powyższe ustalenia uchwały wiążą się ze zmianą przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, tj. pod komunikację (drogi i kolej) oraz pod sieci infrastruktury technicznej, a tym samym wymagają zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W myśl ww. przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby



rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym, poprzez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne, rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Obiekty i urządzenia budowlane infrastruktury technicznej, drogowej, ścieżki rowerowe, ogrodzenia, obiekty małej architektury, nośniki reklamowe, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1153 z późn. zm.). Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.”.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji ww. inwestycji na gruntach leśnych, wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, tym bardziej, iż przedmiotowe zapisy dotyczą możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, a więc inwestycji, w wyniku których dalsze prowadzenie gospodarki leśnej nie jest możliwe.

Dokumentacja prac planistycznych uchwały nie zawiera decyzji właściwych organów, w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych, na cele nieleśne, które umożliwiłyby na nich realizację powyższych inwestycji.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że ustalenia:

- § 53 pkt 4, 14, 15, 16 i § 54 pkt 3, 12, 13, 14 uchwały, dopuszczające do rozbudowy drogi oznaczonej symbolem **KDGP 1/2 (25-30) [2/2 (40)]** na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami: **ZL 5.4** i **ZLp 5.5** oraz do realizacji obiektów i urządzeń budowlanych infrastruktury technicznej, drogowej, ścieżek rowerowych, ogrodzeń, obiektów małej architektury oraz nośników reklamowych;
- § 9 ust. 9 pkt 3 uchwały, dopuszczające realizację linii kolei magistralnej CMK, w ramach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **ZL 5.4**;
- § 25 pkt 5, § 26 ust. 1 pkt 4, § 26 ust. 2 pkt 7, § 26 ust. 3 pkt 4, § 26 ust. 4 pkt 3, § 26 ust. 5 pkt 4, § 26 ust. 6 pkt 3 i § 26 ust. 7 pkt 3 uchwały, dopuszczające lokalizowanie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenach poza liniami rozgraniczającymi dróg, na terenach o innym przeznaczeniu, w tym na terenach oznaczonych symbolami: **ZL 5.4** i **ZLp 5.5**,

tj. na gruntach leśnych, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, naruszają przytoczone powyżej przepisy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o p.z.p.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 września 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1259/13.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Sierpc naruszyła również inne przepisy odrębne, oraz wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej, poprzez ustalenia zawarte w:

- § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekroć w uchwale jest mowa o: 1) drodze wewnętrznej – oznacza to drogę niezaliczoną do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowaną w pasie drogowym tych dróg - w rozumieniu przepisów Art.8 ust.1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 1985 r. Nr 14, poz. 60, z późn. zm.);*” Tymczasem rozumienie pojęcia drogi wewnętrznej zawarte zostało w art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym „*Drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi.*” Wprowadzona w uchwale definicja stanowi modyfikację ww. definicji ustawowej;
- § 4 ust. 1 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...)* 10) *maksymalnej wysokości najwyższej kalenicy dachów - należy przez to rozumieć wysokość najwyższej kalenicy dachów mierzoną od średniego poziomu terenu przed głównym wejściem do budynku;*” Pojęcie to odnosi się faktycznie do zdefiniowania sposobu pomiaru wysokości budynku, podczas gdy przedmiotowa kwestia została uregulowana w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie; Zgodnie z § 6 ww. rozporządzenia „*Wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi.*” Tymczasem z przepisów ustawy o p.z.p., zarówno z jej części obligatoryjnej, o której mowa w art. 15 ust. 1 i 2, jak również z części fakultatywnej, o której mowa w art. 15 ust. 3, a także z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów obiektów i określenie maksymalnej wysokości

**zabudowy w systemie metrycznym;** Wprowadzona w uchwale definicja stanowi modyfikację ww. definicji zawartej w ww. rozporządzeniu; Brak jest jednak jakiegokolwiek podstaw prawnych do definiowania sposobu pomiaru wysokości budynków; Stanowisko takie znajduje swoje potwierdzenie także w judykaturze, w tym m.in. w orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r., Sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
  - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 531/10 (LEX 673876);
  - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r., Sygn. akt IV SA 385/99 (LEX nr 53377);
  - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 czerwca 2011 r., Sygn. akt II OSK 619/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
  - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 397/10 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
  - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 marca 2012 r., Sygn. akt II SA/GI 748/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
  - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 października 2011 r., Sygn. akt II SA/Sz 717/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
  - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., Sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
  - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
  - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
  - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 551/15;
  - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
  - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 maja 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 512/15;
- **§ 4 ust. 1 pkt 33** uchwały, w brzmieniu: „*Ileokroć w uchwale jest mowa o: (...) 33) urządzeniach kogeneracyjnych - należy przez to rozumieć urządzenia wytwarzające energię elektryczną, mechaniczną lub ciepło użytkowe w procesie technologicznym kogeneracji, służące zaspokojeniu niezbędnego zapotrzebowania na ciepło lub chłód; do urządzeń kogeneracyjnych należą kogeneratory gazowe i biogazowe, wytwarzające energię cieplną lub energię elektryczną z gazu lub biogazu;*”; Powyższymi ustaleniami zmodyfikowano przepis art. 3 pkt 33 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.), zgodnie z którym, poprzez kogenerację należy rozumieć „*równoczesne wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu technologicznego*”; Ponadto w art. 3 pkt 7, 9, 34, 35, 36 i 38 ustawy Prawo energetyczne zdefiniowano pojęcie: procesów energetycznych, **urządzeń**, ciepła użytkowego w kogeneracji; jednostki kogeneracji, energii elektrycznej z kogeneracji i wysokosprawnej kogeneracji; Przepisy ustawy Prawo energetyczne w sposób kompleksowy regulują powyższe kwestie; Kwestie dotyczące naruszeń zawartych w ustaleniach, o których mowa w **§ 4 ust. 1 pkt 33** uchwały, były już przedmiotem orzeczeń sądowych, w tym m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie Sygn. akt IV SA/Wa 551/15 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie Sygn. akt IV SA/Wa 552/15;

- **§ 11 ust. 7** uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia dotyczące lokalizacji obiektów małej architektury: 1) na obszarze planu, odpowiednio do pozostałych ustaleń, dopuszcza się lokalizację: a) obiektów małej architektury, b) powłok pneumatycznych, barakowozów i obiektów kontenerowych - wyłącznie jako obiekty tymczasowe, lokalizowane dla potrzeb zagospodarowania placu budowy, c) przekryć namiotowych, instalacji i urządzeń służących rozrywce - wyłącznie jako obiekty tymczasowe, lokalizowane dla potrzeb organizacji wystaw lub imprez masowych, na okres nie przekraczający 30 dni, d) pawilonów wystawienniczych - wyłącznie jako obiekty tymczasowe, lokalizowane dla potrzeb organizacji okresowych wystaw, na okres nie dłuższy niż 90 dni, e) kiosków ulicznych jako elementów zagospodarowania przestrzeni publicznych, z następującymi ograniczeniami: nie więcej niż jeden obiekt w odległości nie większej niż 25 m od wyznaczonego na jezdni przejścia dla pieszych lub od przystanku komunikacji zbiorowej i w promieniu nie mniejszym niż 200 m od najbliższego kiosku ulicznego; 2) ustala się nakaz ujednolicenia skali i formy obiektów małej architektury pełniących te same funkcje i zlokalizowanych na jednej działce oraz zharmonizowania rozwiązań w zakresie materiałów budowlano-konstrukcyjnych i wykończeniowych oraz kolorystyki; 3) ustala się zakaz lokalizacji kiosków ulicznych zwróconych ścianą pozbawioną przeszklenia w stronę jezdni, chodnika lub ciągu pieszego; 4) dopuszcza się lokalizację kiosków na terenach publicznych, bez wydzielania odrębnych działek ewidencyjnych. 5) obiekty małej architektury na obszarach położonych w granicach obowiązujących i wyznaczonych stref ochronnych należy lokalizować zgodnie z pozostałymi ustaleniami uchwały.”; Tymczasem zgodnie z art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, poprzez obiekty małej architektury należy rozumieć „niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki;”; Zaliczenie w ww. ustaleniach uchwały, do obiektów małej architektury: powłok pneumatycznych, barakowozów, obiektów kontenerowych, przekryć namiotowych, instalacji i urządzeń służących rozrywce, pawilonów wystawienniczych, kiosków ulicznych, narusza przepis art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane; Zgodnie z art. 3 pkt 5 ustawy Prawo budowlane, obiekty budowlane niepołączone trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe, stanowią tymczasowe obiekty budowlane, a więc ustawowo nie są zaliczane do obiektów małej architektury;
- **§ 12 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady dotyczące lokalizowania nośników reklamowych: 1) rozmieszczanie nośników reklamowych, w tym: urządzeń reklamowych emitujących światło, tablic, urządzeń i sztyldów reklamowych oraz słupów ogłoszeniowych na obszarze planu należy wykonywać zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi, w szczególności wymienionymi w ustawie z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774) oraz ustaleniami uchwały;”; Tymczasem, zgodnie z art. 12 ust. 3 powołanej w uchwale ustawy „Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”, a zatem przepisów tej ustawy nie stosuje się do przedmiotowej uchwały;
- **§ 14 ust. 2** uchwały, w brzmieniu: „2. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741, z późn. zm.), dalej w skrócie u.g.n., scalenie i podział nieruchomości może zostać przeprowadzony na wniosek właścicieli nieruchomości lub użytkowników wieczystych, posiadających ponad 50 % powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem, z zachowaniem zgodności z ustaleniami planu miejscowego.”; Powyższe ustalenia uchwały stanowią modyfikację art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że „1. Gmina może dokonać scalenia

- i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. 2. Scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.”;*
- **§ 28 pkt 2, § 29 pkt 2, § 42 pkt 4** uchwały, w brzmieniu: „*dopuszcza się lokalizację towarzyszącej funkcji usługowej w wydzielonych lokalach użytkowych, o łącznej powierzchni nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku;*”, w odniesieniu do usług lokalizowanych w budynkach mieszkaniowych jednorodzinnych, na terenach oznaczonych symbolami: MN 1.1.1, MN 1.1.2, MN 1.1.3, MN 1.1.4, MN 1.1.5, MN 1.1.6, MNo 1.2.1, MNo 1.2.2, MNo 1.2.3, MNo 1.2.4, MNo 1.2.5, MNo 1.2.6; R [MN] 3.1.1, R [MN] 3.1.2, R [MN] 3.1.3, R [MN] 3.1.4 R [MN] 3.1.5; Z powyższych ustaleń uchwały wynika, że usługi mogą być lokalizowane w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych; Zgodnie z art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, poprzez „*budynek mieszkalny jednorodzinny*”, należy rozumieć „*budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku*”; Przepis ten jednoznacznie stanowi, że wielkość lokalu użytkowego wydzielanego w budynku mieszkalnym jednorodzinym, ustala się określając jego powierzchnię całkowitą w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku oraz, że może ona wynosić maksymalnie 30 % powierzchni całkowitej budynku; Tymczasem w uchwale, nie określono całkowitej powierzchni powierzchni lokalu usługowego, lecz określono jego powierzchnię, jako „łączną”, co nie ma odniesienia do ww. przepisu ustawy Prawo budowlane; W związku z powyższym, wskazane ustalenia uchwały, w odniesieniu usług lokalizowanych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, naruszają przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.;
  - **§ 73 pkt 3 lit. e** uchwały, w brzmieniu: „*3) ustala się obowiązek utrzymania i ochrony fitocenozy charakterystycznej dla obszaru krajobrazowego, w tym: (...) e) przed wycinką drzew należy sporządzić inwentaryzację dendrologiczną;*”; Powyższe ustalenia nie mają podstawy prawnej wynikającej z dyspozycji zawartej w art. 15 ustawy o p.z.p., gdyż dotyczą regulacji zawartych w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651), a w szczególności w jej Rozdziale 4 pn. *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień*, w tym w art. 83, 83 a, 83 b ustawy.

Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień aktów wyższego rzędu (ustaw i rozporządzeń), ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Umocowanie rady gminy do definiowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, pojęć, które już zostały zawarte w obowiązujących przepisach prawa, musi jednoznacznie wynikać z przepisów ustawy upoważniającej do zawarcia w planie miejscowym regulacji w ww. zakresie.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) „*Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.*”. Zgodnie z:

- § 136 załącznika do rozporządzenia „*W uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.*”;
- § 137 załącznika do ww. rozporządzenia, „*W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.*”.

W tej sytuacji uznać należy, iż definiowanie pojęć, które zostały już zdefiniowane w aktach hierarchicznie wyższych, narusza przywołane powyżej przepisy.

Zważyć należy, iż z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, 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 interior non derogat legi superiori).

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Sierpc, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być

interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Zgodnie ze wstępną częścią uzasadnienia, ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym*”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „*scalania i podziału nieruchomości*”, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., „*ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego*”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia powyższych przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Rozdział 5 uchwały stanowi, że zawarte w nim zostały „***Ustalenia dotyczące zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości***”. Tymczasem w treści tej części uchwały (§ 14 ust. 3 uchwały), jak też w niżej przytoczonych ustaleniach, sformułowano zasady dotyczące podziałów nieruchomości. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w:

- § 5 ust. 3 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) na terenach rolniczych dopuszczonych do zmiany sposobu użytkowania i przeznaczenia, oznaczonych symbolami R[MN] i R[MN/U], dopuszcza się wydzielenia nowych działek budowlanych o powierzchni minimum 0,3 ha, zgodnie z ustaleniami planu dotyczącymi zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, zamieszczonymi w rozdziale 5 uchwały, ustaleniami szczegółowymi rozdziału 12 uchwały oraz przepisami odrębnymi; (...)”;
- § 11 ust. 8 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) obowiązuje nakaz budowy ogrodzeń działek budowlanych wzdłuż granic wyznaczonych przez linie rozgraniczające dróg, ulic i ciągów komunikacyjnych zgodnie z rysunkiem planu oraz wzdłuż ciągów komunikacyjnych nie wyznaczonych na rysunku, a dopuszczonych do wydzielenia i powstałych w wyniku podziału geodezyjnego terenów”;
- § 14 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „3. Ustalenia dotyczące scalania i podziału nieruchomości na terenach objętych planem: 1) zasady i warunki przeprowadzania podziałów i scaleń nieruchomości na terenach objętych planem miejscowym określają obowiązujące przepisy odrębne, zgodnie z którymi: a) podział nieruchomości jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu mają dostęp do drogi publicznej; b) za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej

- z nieruchomości objętej podziałem, z zastrzeżeniem Art.99 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; 2) nowe, wydzielone działki budowlane powinny mieć zapewnioną co najmniej możliwość przyłączenia do sieci wodociągowej i elektroenergetycznej, 3) wydzielane działki budowlane powinny mieć kształt i powierzchnię umożliwiającą ich prawidłowe zagospodarowanie, zabudowę i użytkowanie zgodnie z ustaleniami planu; 4) granice działek gruntu należy wytyczać: a) prostopadle do linii rozgraniczającej drogi publicznej lub drogi wewnętrznej obsługującej dany teren i działkę budowlaną; b) w przypadkach gdy nieruchomość posiada dostęp do co najmniej dwóch odrębnych, wzajemnie prostopadłych dróg, front działki należy ustalać od strony drogi publicznej; c) w sytuacjach szczególnych dopuszcza się odchylenie od kąta prostego w celu ustalenia przebiegu równoległego do granic działek sąsiednich, lecz nie więcej niż o 10°; d) ustalone powyżej zasady nie dotyczą podziałów terenów przeznaczonych pod komunikację i zieleń; 5) ustalenia szczegółowe dotyczące parametrów wydzielanych działek budowlanych zostały zamieszczone w rozdziale 12 uchwały; 6) lokalizacja kiosków, pawilonów, budowli reklamowych, elementów systemu informacji i ostrzegania oraz obiektów i urządzeń budowlanych infrastruktury technicznej, za wyjątkiem lokalizacji ustalonych na rysunku planu, nie wymaga wydzielenia działek ewidencyjnych, chyba, że przepisy odrębne stanowią inaczej.”;
- **§ 28 pkt 6, § 29 pkt 6, § 30 pkt 8, § 31 pkt 9, § 32 pkt 8, § 33 pkt 7, § 34 pkt 6, § 35 pkt 8, § 36 pkt 7, § 37 pkt 7, § 38 pkt 6, § 39 pkt 6, § 40 pkt 6, § 41 pkt 6, § 42 pkt 8, § 43 pkt 8, § 44 pkt 10, § 45 pkt 4, § 46 pkt 7, § 47 pkt 8, § 48 pkt 7, § 49 pkt 10, § 50 pkt 8, § 51 pkt 8, § 52 pkt 8, § 54 pkt 8, § 55 pkt 9, § 67 pkt 4, § 68 pkt 3** uchwały, w brzmieniu: „dopuszczalne jest przeprowadzanie podziałów i scaleń nieruchomości na podstawie przepisów odrębnych, oraz zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 14 uchwały;”;
  - **§ 53 pkt 10** uchwały, w brzmieniu: „10) dopuszczalne jest przeprowadzanie podziałów i scaleń nieruchomości, w tym w celu wydzielenia działek zagrodowych dla lokalizacji gospodarstw leśnych, zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 14 uchwały;”;
  - **§ 59 pkt 6** uchwały, w brzmieniu: „6) dopuszczalne jest przeprowadzanie podziałów i scaleń nieruchomości, w tym w celu wydzielenia segmentów garażowych, zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 14 uchwały;”;
  - **§ 60 pkt 6, § 61 pkt 5, § 62 pkt 5, § 63 pkt 4, § 64 pkt 3, § 65 pkt 3, § 66 pkt 4** uchwały, w brzmieniu: „dopuszczalne jest przeprowadzanie podziałów i scaleń nieruchomości na podstawie przepisów odrębnych, zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 14 uchwały;”;
  - **§ 28 pkt 7 i 8, § 42 pkt 9 i 10, § 43 pkt 9 i 10, § 47 pkt 9 i 10, § 48 pkt 8 i 9** uchwały, w brzmieniu: „minimalna powierzchniowo wydzielonej działki budowlanej (...); (...) minimalna szerokość frontu nowo wydzielonej działki budowlanej (...)”;
  - **§ 30 pkt 9 i 10, § 49 pkt 11 i 12** uchwały, w brzmieniu: „minimalna powierzchniowo wydzielonej działki budowlanej (...); (...) minimalna szerokość frontu nowopowstałej działki budowlanej (...)”;
  - **§ 33 pkt 8 i 10, § 34 pkt 7 i 8, § 36 pkt 8 i 9, § 37 pkt 8 i 9, § 39 pkt 7 i 8, § 59 pkt 7 i 8** uchwały, w brzmieniu: „minimalna powierzchniowo wydzielonej działki (...); (...) minimalna szerokość frontu nowopowstałej działki budowlanej (...)”;
  - **§ 28 pkt 9, § 30 pkt 11, § 33 pkt 10, § 34 pkt 9, § 36 pkt 10, § 37 pkt 10, § 39 pkt 9, § 47 pkt 11, § 48 pkt 10, § 49 pkt 13** uchwały, w brzmieniu: „dopuszcza się wydzielenie działek budowlanych (...)”;
  - **§ 42 pkt 11, § 43 pkt 11** uchwały, w brzmieniu: „dopuszcza się podział na działki budowlane (...)”;
  - **§ 44 pkt 12** uchwały, w brzmieniu: „12) zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami dopuszczalne jest: a) wydzielenie działki budowlanej o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, w celach określonych w Art. 95 u.g.n., b) wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha pod warunkiem, że działka



ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami, zgodnie z treścią Art. 93 u.g.n.;”;

- § 53 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „10) dopuszczalne jest przeprowadzanie podziałów i scaleń nieruchomości, w tym w celu wydzielenia działek zagrodowych dla lokalizacji gospodarstw leśnych, zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 14 uchwały;”;
- § 29 pkt 7, § 31 pkt 10, § 32 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „ze względu na obowiązujące ograniczenia w zagospodarowaniu terenów nie ustala się wielkości i parametrów działek uzyskiwanych w wyniku przeprowadzenia podziałów i scaleń nieruchomości;”;
- § 35 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „ze względu na wielkość terenu i przeznaczenie nie ustala się wielkości działek uzyskiwanych w wyniku przeprowadzenia podziałów nieruchomości; (...)”;
- § 38 pkt 7, § 41 pkt 7, § 60 pkt 7, § 61 pkt 6, § 62 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „ze względu na obowiązujące ograniczenia w zagospodarowaniu terenów nie ustala się wielkości i parametrów działek uzyskiwanych w wyniku przeprowadzenia podziałów nieruchomości; (...)”;
- § 40 pkt 7, § 45 pkt 5, § 46 pkt 8, § 50 pkt 9, § 51 pkt 9, § 52 pkt 9, § 53 pkt 11, § 54 pkt 9, § 55 pkt 10, § 63 pkt 5, § 64 pkt 4, § 65 pkt 4, § 66 pkt 5, § 67 pkt 5, § 68 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „ze względu na funkcje i przeznaczenie terenu nie ustala się wielkości działek uzyskiwanych w wyniku przeprowadzenia podziałów nieruchomości; (...)”.

Z powyższych ustaleń uchwały wynika, że nie odnoszą się do procedury scalania i podziałów nieruchomości, lecz procedury **podziału nieruchomości**. Potwierdzają to również ustalenia § 14 uchwały, do stosowania których odwołują się ustalenia szczegółowe dla poszczególnych terenów. Tymczasem w § 14 ust. 3 pkt 1 lit. a, b, c uchwały, przywołano przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące podziałów nieruchomości, (art. 99), których odmienny tryb dokonywania określa Dział III, Rozdział 1 pn. *Podziały nieruchomości* tej ustawy.

Ponadto, w: § 42 pkt 8, 9, 10, 11 12, § 43 pkt 8, 9, 10, 11, 12, § 44 pkt 10, 11, 12, § 45 pkt 4, 5, § 53 pkt 10, 11, § 54 pkt 8, 9 uchwały, zawarto ustalenia dotyczące podziałów nieruchomości położonych w planie na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, oznaczonych na rysunku planu symbolami: R [MN] 3.1.1, R [MN] 3.1.2, R [MN] 3.1.3, R [MN] 3.1.4 R [MN] 3.1.5, R [MN/U] 3.2.1, R [MN/U] 3.2.2, R [MN/U] 3.2.3, R [MN/U] 3.2.4, R [MN/U] 3.2.5, R [MN/U] 3.2.6, R [MN/U] 3.2.7, R [RUo] 3.3, R [KD] 3.4, ZL 5.4 i ZLp5.5 Tymczasem, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, (...)”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie **parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości**, tj. określenie: **minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek**, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego.

**Z cytowanych powyżej ustaleń planu miejscowego wynika, że procedura scalania i podziału nieruchomości została zastąpiona procedurą podziału nieruchomości.**

Tymczasem z ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, że są to dwie różne, odrębne procedury. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy

o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów* nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą *scalania i podziału*.

Na tym tle w sposób wyraźny widać niekonsekwencję oraz naruszenia przepisów prawa, w tym zakresie, w tym przede wszystkim z Rozdziału pn. „*Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości*” oraz ustaleń szczegółowych dla poszczególnych jednostek terenowych zawartych w przytoczonych powyżej ustaleniach uchwały.

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Natomiast określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może nastąpić, na podstawie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro Rada Gminy Sierpc, przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 2 marca 2007 r. (uchwała Nr 32/VI/07), to tym samym, **nie miała ona możliwości określenia zarówno minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki, jak też podstaw do określenia minimalnej szerokości frontu działki w odniesieniu do trybu podziału**, o których mowa w ww. ustaleniach.

W związku z powyższym, Rada Gminy Sierpc naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu projektowanej zabudowy, należy do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy*”. Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. „*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 udział powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*”. Ponadto z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia wynika również, że „*Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu*”. Stosownie do dyspozycji § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia „*2. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (...)*”.

W uchwale zdefiniowano pojęcia dotyczące linii zabudowy, poprzez ustalenia zawarte w:

- § 4 ust. 1 pkt 12 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekróć w uchwale jest mowa o: (...) 12) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczoną na rysunku planu linię zabudowy, ograniczającą teren, poza którą niedopuszczalne jest wznoszenie obiektów budowlanych nie będących obiektami i urządzeniami budowlanymi infrastruktury technicznej; maksymalnie nieprzekraczalna linia zabudowy nie dotyczy lokalizacji: schodów zewnętrznych, pochylni i ramp przy wejściach do budynków oraz balkonów, loggii, werand, wykuszy, okapów*

*i nadwieszęń wystających poza obrys budynku, nie więcej niż jest to dopuszczone w przepisach odrębnych lub w ustaleniach planu;”;*

- **§ 4 ust. 1 pkt 14** uchwały, w brzmieniu: „*Ilekcroć w uchwale jest mowa o: (...) 14) obowiązującej linii zabudowy - należy przez to rozumieć wyznaczoną na rysunku planu linię zabudowy, na której muszą zostać usytuowane zewnętrzne, nadziemne ściany frontowe obiektu budowlanego, obowiązująca linia zabudowy nie dotyczy lokalizacji: schodów zewnętrznych, pochylni i ramp przy wejściach do budynków oraz balkonów, loggii, werand, wykuszy, okapów i nadwieszęń wystających poza obrys budynku nie więcej niż jest to dopuszczone w przepisach odrębnych lub w ustaleniach planu;”.*

Zgodnie z **§ 11 ust. 6 pkt 1, 2 i 3** uchwały, „1) plan miejscowy zawiera ustalenia dotyczących obowiązujących i maksymalnie nieprzekraczalnych linii zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 r.z.m.p., na terenach, na których powstały warunki uzasadniające dokonanie takich ustaleń. 2) w zależności od uwarunkowań panujących na danym terenie, jego specyfiki i położenia w stosunku do innych terenów i ciągów komunikacyjnych, użycie parametru linii zabudowy odpowiada celom, do jakich jest on stosowany oraz przewidywanym efektem, które przy ustalaniu linii zabudowy należy osiągnąć w danej przestrzeni. 3) maksymalne nieprzekraczalne linie zabudowy wyznaczone na rysunku planu wzdłuż dróg i ulic klasy: **KDGP, KDZ, KDL, KDD** oraz dróg wewnętrznych oznaczonych symbolami: **KDW/D, KDW/PJ, KDW/R, KDWP** są liniami preferowanymi dla lokalizacji nowej zabudowy;”.

Z powyższych ustaleń wynika zatem, że linie zabudowy powinny w jednoznaczny sposób określać możliwość sytuowania zarówno nowej zabudowy, jak też rozbudowy zabudowy istniejącej. Ustalenia szczegółowe uchwały, w części dotyczącej warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, odwołują się do sytuowania zabudowy zgodnie z liniami zabudowy określonymi na rysunku planu.

Tymczasem z wyznaczonych na rysunku planu obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy, na niżej wymienionych terenach, nie wynikają w jednoznaczny sposób, granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa oraz rozbudowa zabudowy istniejącej, dla sytuowanie linii zabudowy, zawarto w ustaleniach:

- **§ 30 pkt 12** uchwały, w brzmieniu: „12) linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i warunkami określonymi w § 11 ust.6 uchwały;”, dla terenu oznaczonego symbolem **MN/U 1.3.12;**
- **§ 42 pkt 13** uchwały, w brzmieniu: „13) linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i warunkami określonymi w § 11 ust.6 uchwały;”, dla terenów oznaczonych symbolami: **R [MN] 3.1.1 i R [MN] 3.1.4;**
- **§ 44 pkt 13** uchwały, w brzmieniu: „13) linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i warunkami określonymi w § 11 ust.6 uchwały;”, dla terenu oznaczonego symbolem **R [RUo] 3.3.**

Wyznaczone na tych terenach linie zabudowy są nieprecyzyjne, nie „domykają” obszaru dopuszczonej zabudowy (nie określają obszaru tzw. „ruchu budowlanego”), gdyż są wyznaczone tylko na fragmencie terenu, a tym samym nie przesądzają, na której części terenu wyznaczonymi liniami rozgraniczającymi, można realizować nową zabudowę, bądź rozbudowę istniejącej zabudowy. Brak „domykania” linii zabudowy skutkuje brakiem możliwości jednoznacznego zakwalifikowania możliwości inwestycyjnych w ramach poszczególnych terenów.

W tej sytuacji z ustaleń planu miejscowego nie wynika, gdzie ma być lokalizowana nowa zabudowa oraz dopuszczona rozbudowa istniejącej zabudowy na tych terenach. Sytuowanie dopuszczonej ustaleniami planu rozbudowy istniejących obiektów lub budowy nowych obiektów na terenach przeznaczonych pod zabudowę, powinno być określone poprzez wyznaczenie na rysunku planu linii zabudowy (np. nieprzekraczalnej lub obowiązującej) w sposób jednoznaczny, nie budzący

jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, a więc od elementu wynikającego z ustaleń planu miejscowego.

Brak linii zabudowy lub ich niejednoznaczne wyznaczenie na rysunku planu, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia na budowę (opcjonalnie zgłoszenia robót nie wymagających pozwolenia na budowę), w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Braki w powyższym zakresie, zdaniem organu nadzoru, uniemożliwiają prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. Powyższe ustalenia uchwały stanowią o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Ponadto, niezgodności rysunku planu z ustaleniami zawartymi w tekście uchwały, w powyższym zakresie, stanowią także o braku powiązania rysunku z tekstem uchwały, co narusza również przepis § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Stanowisko organu nadzoru dotyczące obowiązku jednoznacznego wyznaczenia na rysunku planu linii zabudowy zostało wskazane również przez Naczelnny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 19 października 2015 r. Sygn. akt II OSK 2008/15.

Rada Gminy Sierpc naruszyła również dyspozycję art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., poprzez sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego w granicach niezgodnych z granicami określonymi na załączniku graficznym do uchwały Nr 32/VI/07 Rady Gminy Sierpc z dnia 2 marca 2007 r. *W sprawie: przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru obejmującego teren wsi Studzieniec gm. Sierpc.*

W przypadku zmiany granic administracyjnych wsi Studzieniec, Rada Gminy Sierpc powinna podjąć uchwałę zmieniającą załącznik graficzny uchwały intencyjnej. Z podstawy prawnej przedmiotowej uchwały oraz z dokumentacji planistycznej uchwały wynika, że Rada Gminy Sierpc nie podjęła uchwały zmieniającej uchwałę intencyjną w zakresie zmiany jej załącznika graficznego.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., 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 przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

W ocenie organu nadzoru uchwała narusza w istotny sposób zasady sporządzania planu miejscowego oraz w istotny sposób tryb jego sporządzania, co zważywszy na ilość naruszeń wywołuje sankcje w postaci stwierdzenia nieważności całej uchwały. Przedmiotowe zarzuty dotyczą większości jednostek terenowych objętych planem, co w powiązaniu z brakiem komunikatywności, wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, jednostek redakcyjnych części tekstowej uchwały uniemożliwia zastosowanie go w praktyce. Powyższe znajduje również potwierdzenie w judykaturze w tym m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., Sygn. akt IV SA/Wa 595/14.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 98/XIV/15 Rady Gminy Sierpc z dnia 30 października 2015 r. *w sprawie uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w granicach administracyjnych sołectwa Studzieniec, gmina Sierpc*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy

o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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:  
*Jacek Kozłowski*