



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 6 grudnia 2018 r.

Poz. 5765

Sygn. akt II SA/Lu 845/15



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 17 marca 2016 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska
Sędziowie	Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak
	Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz (sprawozdawca)
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Beata Basak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 17 marca 2016 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Jabłonna

z dnia 12 czerwca 2015 r. nr VIII/51/2015

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

---

Wyrokiem z dnia 18 lipca 2018 r. sygn. akt II OSK 2033/16 Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

Sygn. akt II SA/Lu 845/15

### Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski wniósł skargę na uchwałę Nr VIII/51/2015 Rady Gminy Jabłonna z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Jabłonna, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Skarżący, powołując się na treść art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 199 ze zm., dalej u.p.z.p.) i art. 28 ust. 1 tej ustawy, podniósł, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad jej sporządzania.

Wojewoda podkreślił, że dla prawidłowego ustalenia treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezbędne jest uwzględnienie przepisów jego części tekstowej oraz części graficznej (załącznika do uchwały), które łącznie tworzą normę prawa miejscowego. Jednym z kluczowych elementów pozwalających na realizację takiej funkcji rysunku planu miejscowego jest jego dokładność i czytelność.

Skarżący powołał się na dyspozycję art. 16 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Następnie przytoczył § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którym projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem.

Według skarżącego, oznacza to, że część graficzna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna być sporządzona na kopii mapy zasadniczej, albo w przypadku jej braku - na kopii mapy katastralnej znajdującej się w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Skarżący podniósł, że w myśl art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2015 r. poz. 520), mapa zasadnicza to wielkoskalowe opracowanie kartograficzne, zawierające informacje o przestrzennym usytuowaniu: punktów osnowy geodezyjnej, działek ewidencyjnych, budynków, konturów użytków gruntowych, konturów klasyfikacyjnych, sieci uzbrojenia terenu, budowli i urządzeń budowlanych oraz innych obiektów topograficznych, a także wybrane informacje opisowe dotyczące obiektów.

Wojewoda wskazał następnie, że elementy treści mapy ewidencyjnej (katastralnej) określa § 28 ust. 1 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).

Zdaniem skarżącego, użyte przez ustawodawcę w art. 16 ust. 1 u.p.z.p. sformułowanie „z wykorzystaniem urzędowych kopii map” należy rozumieć jako nakaz wykorzystania określonej mapy, jaką organ gminy uzyskał z powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Dopuszczalna jest jedynie zmiana nośnika materiału bez kompilacji i wzajemnego uzupełniania, co oznacza, że wykorzystana może być wyłącznie mapa w takiej formie, jaka istnieje w zasobie powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, o ile jej treść i skala jest zgodna z wymaganiami określonym w art. 16 u.p.z.p.

Tymczasem – jak podkreślił skarżący – rysunek planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr VIII/51/2015, stanowiący załączniki do tej uchwały, sporządzony został na mapie, która nie została pozyskana z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W wyniku analizy dokumentacji planistycznej ustalono, że przy przedmiotowej zmianie planu zostały wykorzystane mapy: zasadnicza, sytuacyjno-wysokościowa i podstawowego zagospodarowania terenu w skali 1:1000, pozyskane w formie skanów (w formacie TIFF) z zasobu Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej Starostwa Powiatowego w Lublinie oraz mapa ewidencyjna w skali 1:5000. Mapy te zostały następnie na potrzeby sporządzenia załącznika graficznego „przeskalowane” do skali 1:2000.

Zdaniem Wojewody oznacza to, że mapy wykorzystane do wykonania rysunku planu, stanowiącego załączniki graficzne do uchwały, nie były mapami pochodzącymi z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Skarżący podniósł, że w piśmie 13 lipca 2015 r. Wójt Gminy Jabłonna wyjaśnił, iż kopie map pochodzą ze Starostwa Powiatowego w Lublinie - Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej

i Kartograficznej i zostały pozyskane w formie elektronicznej tak, aby można było je montować i dostosować do potrzeb opracowania, przy czym jest to wykorzystanie wierne, tj. bez ingerencji w treść map".

Wojewoda zaznaczył, że w przedmiotowych wyjaśnieniach nie ma jednak informacji, iż mapa w skali 1:2000, na której sporządzono załącznik graficzny do przedmiotowej uchwały, była zarejestrowana w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, przeciwnie - złożone wyjaśnienia dowodzą, iż organ planistyczny dokonał przeskalowania map poza ośrodkiem dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

Zdaniem skarżącego, sformułowanie przez ustawodawcę wymogu wykorzystywania urzędowych kopii map należy postrzegać jako wierne wykorzystanie określonej mapy, jaką zainteresowany organ planistyczny uzyskał z powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, co oznacza, że wykorzystana może być mapa w takiej formie, jaka istnieje w zasobie powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, o ile treść i skala jest zgodna z wymaganiami określonymi w art. 16 u.p.z.p.

Skarżący podniósł, że powyższe wymogi, w odniesieniu do map wykorzystanych do sporządzenia załączników graficznych do przedmiotowej uchwały Rady Gminy Jabłonna, nie zostały spełnione. Stwierdził również, że dokonana przez Gminę kompilacja map spowodowała, iż zastosowane mapy nie są ze sobą spójne (np. załącznik Nr 1.2, 1.3, 1.5, 1.6, 1.8, 1.13, 1.16).

Następnie Wojewoda wskazał, że część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej, stąd ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a rysunkiem planu. Zdaniem Wojewody, konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego załączników graficznych skutkuje tym, że ustalenia części tekstowej dla terenów oznaczonych na tych załącznikach pozostaną bezprzedmiotowe.

Wojewoda wyjaśnił ponadto, że rysunki zmiany planu stanowiące załączniki graficzne do uchwały Nr VIII/51/2015 od Nr 1.1 do Nr 1.16 w części nie zostały sporządzone na mapie. Dotyczy to następujących terenów:

- na załączniku Nr 1.1 - Chmiel Pierwszy, obszar II teren o symbolu CH Pił 1RM;
- na załączniku Nr 1.2 - Chmiel Drugi, obszar I, tereny o symbolach CH D I 1RM, CH D 12 KXL, CH D I 3 RM, CH D I 6 ML;
- na załączniku Nr 1.3 - Chmiel Kolonia, obszar III teren o symbolu CH K III 1 RM, obszar IV teren o symbolu CH K IV 1 RM;
- na załączniku Nr 1.4 - Czerniejów, obszar I tereny o symbolach CZ I 1 KXL, CZ I 2 MN, obszar II tereny o symbolach CZ II 1 MN, CZ II 2 KXL, obszar III tereny o symbolach CZ III 1 MN, CZ III 2 KXL, CZ II 5 KXL, CZ III 6 MN, obszar V tereny o symbolach CZ V 1 KXL, CZ V 2MN, obszar VIII teren o symbolu CZ VIII 1 MN/ML;
- na załączniku Nr 1.5 - Czerniejów Kolonia, obszar III tereny o symbolach KDW, CZ K III 7MN;
- na załączniku Nr 1.6 - Jabłonna Pierwsza, obszar III tereny o symbolach JA P III 1 MN, JA P III 2 KXL, JA P III 3 MN, JA P III 12 RM, obszar VI teren o symbolu JA P VI 6 RM;
- na załączniku Nr 1.7 - Jabłonna Druga, obszar I, tereny o symbolach JA D I 2 MN, J AD 14 MN, JA D I 5 KXL, JA D I 7 RM, JA D I 8 MN, obszar V tereny o symbolach JA D V 17 KXL, JA D V 18 MN, obszar VI teren o symbolu KDD-G, tereny o symbolach JA D VI 36 ML/MN, JA D VI 32 MN, JA D VI 35 MN, JA D VI 33 MN, JA D VI 34 KXL, JA D VI 1MN, JA D VI 2 KXL, JA D VI 5 MN, JA D VI 6 ML/MN, JA D VI 15 RM, JA D VI 16 KXL, JA D VI 21 MN, JA D VI 28 MN, JA D VI 29 KXL, JA D VI 30 MN, JA D VI 31 RM, JA D VI 40 RM, obszar VIII tereny o symbolach JA D VIII 1 MN, KDW, obszar IX tereny o symbolach JA D IX 1MN, JA D IX 2 MN, JA D IX 3 KXL, JA D IX 4 MN, JA D IX 5 MN, obszar XI, tereny o symbolach KDD-G, JA D XI 1 KXL, JA D XI 2 MN, JA D XI 3 RM, JA D XI 4 MN, JA D XI 5 KXL, JA D XI 6 MN, JA D XI 7 RM, JA D XI 8 U/MN, JA D XI 9 U/MN, JA D XI 14 KXL, JA D XI 15 U, JA D XI 16 U, obszar XII tereny o symbolach JA D XII 1 MN, JA D XII 2 KXL, JA D XII 3 MN, JA D XII 4 KXL, KDD-G, JA D XII 5 MN, JA D XII 6 KXL, JA D XII 7 MN;

- na załączniku Nr 1.8 - Jabłonna Majątek, obszar I tereny o symbolach JA M I 6 RM, JA M I 7 U/MN, obszar II tereny o symbolach JA M II 1 MN, JA M II 2 KXL; obszar IV, tereny o symbolach JA M IV 1 RM, JA M IV 2 MN;
- na załączniku Nr 1.9 - Piotrków Pierwszy, obszar VII, teren o symbolu PI P VII 1 RM;
- na załączniku Nr 1.10 - Piotrków Drugi, obszar I teren o symbolu PI D I 1MN, obszar II tereny o symbolach PI D II 1 U/MN, PI D II 2 RM, KDW, PI D 3 RM, PI D 4 U/MN, PI D 5 RM, KDW, KDW, PI D II 6 RM, PI D II 7 MN, KDW, KDL-G, PI D II 8 MN;
- na załączniku Nr 1.11 - Piotrków Kolonia, obszar I teren o symbolu KDW, KO P I 1 RM, obszar III teren o symbolu KO P III 1 RM, obszar V tereny o symbolach KO P V 5 MN, KO P V 6 MN, KO P V 7 KXL;
- na załączniku Nr 1.12 -Skrzynice Pierwsze, obszar I tereny o symbolach SK P I 1 RM, SK P I 4 MN, KDW, SK P I 5 MN, KDW, SK P I 6 MN, SK P I 7 MN, obszar III tereny o symbolach SK P III 6 RM, SK P III 15 MN,KDW;
- na załączniku Nr 1.13 - Skrzynice Drugie, obszar I teren o symbolu SK D I 1 MN, obszar IV teren o symbolu SK D IV 11 MN, obszar VII teren o symbolu SK D VII 2 MN;
- na załączniku Nr 1.14 - Skrzynice Kolonia, obszar V tereny o symbolu KDZ-P, SK K V 23 MN, KDW, SK K V 24 MN;
- na załączniku Nr 1.15 - Tuszów, obszar II tereny o symbolach TU II 2 MN, TU II 3 MN, ' KDW, TU II 4 RM, TU II 5 RM, obszar IV tereny o symbolach TU IV 1 KXL, TU IV 2MN, TU IV 3 RM, TU IV 4 KXL, TU IV 5 MN, TU IV 6 RM, TU IV 7 KXL, TU IV 8 MN, TU IV 9 RM, TU IV 10 MN, TU IV 11 RM, TU IV 12 MN, KDW, KDD-G, obszar V tereny o symbolach TU V 2 MN, TU V 3 KXL, TU V 4 KXL, TU V 5 MN, TU V 6 KXL, TU V 7 MN, TU V 8 MN, TU V 1 KXL, obszar VI tereny o symbolach TU VI 36 MN, KDW;
- na załączniku Nr 1.16 - Wierciszów, obszar I teren o symbolu W I 5 ML/MN, obszar II tereny o symbolach W II 1 RM, W II 2 RM, obszar III tereny o symbolach W III MN/ML, KDW, obszar IV teren o symbolu W IV 5 ML, obszar V tereny o symbolach KDD-G, W V 1/ML/MN, obszar VI teren o symbolu W VI 1 ML, obszar VII tereny o symbolach W VII 1 MN/WL, W VII 2 MN/ML, KDW.

Wojewoda podkreślił, że w dokumentacji przedstawionej przez Wójta Gminy Jabłonna przy piśmie z dnia 13 lipca 2015 r. znajdują się skany map pochodzących z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej Starostwa Powiatowego w Lublinie, jednakże mapy te w niektórych przypadkach obejmują tylko część obszarów objętych zmianą planu.

Wobec powyższego, zdaniem skarżącego, w przypadku wymienionych wyżej załączników do uchwały, część obszarów objętych niniejszą zmianą planu nie została wykonana na żadnej mapie; innymi słowy, na wskazanych załącznikach stanowiących rysunek planu poszczególne obszary objęte zmianą znajdują się w części na mapie, zaś w części na tle niezawierającym jakichkolwiek naniesień.

Ponadto skarżący zarzucił, że zaskarżona uchwała narusza w stopniu istotnym ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jabłonna, przyjętego uchwałą Nr XXII/136/2005 z dnia 29 czerwca 2005 r.

Jak podkreślił Wojewoda, zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Stopień związania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapisami studium jest uzależniony od szczegółowości zapisów studium.

Wojewoda podkreślił, że rada gminy, uchwalając określonej treści studium, sama decyduje o zakresie związania, o jakim mowa w art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Według skarżącego, podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium. Zatem w celu zbadania, czy plan miejscowy (zmiana planu) nie narusza ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium.

Wyjaśnił, że w § 15 ust. 1 zaskarżonej uchwały Nr VIII/51/2015 Rada Gminy wyznaczyła tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - MN z podstawowym przeznaczeniem terenów pod domy jednorodzinne z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi oraz zielenią ogrodową. Stosownie natomiast do § 23 ust. 1 uchwały, wyznacza się tereny zabudowy letniskowej - ML z podstawowym

przeznaczeniem gruntów pod domy letniskowe z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi oraz zielenią ogrodową.

Skarżący wskazał, że powyższe ustalenia dotyczą m. in. terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami JA D XII 5 MN, JA D XII 7 MN (załącznik Nr 1.7) oraz W VI 1ML (załącznik Nr 1.16). Podkreślił, że z załącznika graficznego Nr 1.7 do uchwały wynika, że tereny oznaczone symbolami JA D XII 5 MN, i JA D XII 7 MN stanowią tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zgodnie natomiast z załącznikiem Nr 1.16 do uchwały, teren oznaczony symbolem W VI 1ML stanowi teren zabudowy letniskowej.

Tymczasem, jak wskazał skarżący, zgodnie z ustaleniami wynikającymi z rysunku studium, obszary oznaczone symbolami JA D XII 5 MN i JA D XII 7MN to tereny rolne bez prawa zabudowy, zaś teren oznaczony symbolem W VI 1 ML położony jest w granicach terenów rolnych bez prawa zabudowy oraz dolin rzecznych na obszarze Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych (ESOCH).

Wprawdzie – jak wyjaśnił Wojewoda – w tekście studium (Rozdział V, podrozdział 5.2 w części dotyczącej 5.2.11- Układ osadniczy) wskazano, że zabudowa istniejąca na obszarze wskazanym do rewitalizacji i rekultywacji w granicach ESOCH (głównie dotyczy to zabudowy położonej w dnach dolin rzecznych) może być adaptowania z prawem do rozbudowy i modernizacji, jednak regulacja ta nie dotyczy realizowania nowej zabudowy.

Skarżący w związku z tym stwierdził, że określone w uchwale o zmianie planu miejscowego funkcje dla wskazanych wyżej terenów nie odpowiadają funkcjom przewidzianym dla tych terenów w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jabłonna, co narusza dyspozycję art. 9 ust. 4 u.p.z.p.

Wojewoda podniósł również, że zaskarżona uchwała Nr VIII/51/2015 narusza ustalenia studium w zakresie udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych symbolami MN/U, MN/P, RM, U, U/MN, U/ML, P/U. W planie przyjęto bowiem, że minimalna powierzchnia biologicznie czynna w granicach działki budowlanej będzie wynosiła: dla terenu zabudowy mieszkaniowo- usługowej (MN/U) - 40% (§ 16 ust. 4 pkt 6 uchwały), dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i nieuciążliwej aktywności gospodarczej (MN/P) - 30% (§ 18 ust. 4 pkt 6 uchwały), dla terenu zabudowy zagrodowej (RM) - 40% (§19 ust. 3 pkt 5 uchwały), dla terenu zabudowy usługowej (U) - 30% (§ 20 ust. 4 pkt 5 uchwały), dla terenu zabudowy usługowej z dopuszczeniem mieszkalnictwa jednorodzinne (U/MN) - 20% (§ 21 ust. 4 pkt 5 uchwały), dla terenu zabudowy usługowej z dopuszczeniem zabudowy letniskowej (U/ML) - 30% (§ 22 ust. 4 pkt 5 uchwały), dla terenu obiektów produkcyjnych składów i magazynów z dopuszczeniem usług (P/U) - 20% (§ 25 ust. 4 pkt 7 uchwały).

Natomiast w tekście Studium w Rozdziale 5 - Polityka przestrzenna, w podrozdziale 5.3.2- Zasady ochrony i realizacji zagospodarowania przestrzennego wprowadzona została „Zasada wzbogacania ekologii krajobrazu”, zgodnie z którą, co najmniej 50% działki powinno być przeznaczony pod powierzchnią biologicznie czynną (różne formy zieleni ozdobnej i użytkowej).

Z powyższego, zdaniem skarżącego, wynika, że minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określony w planie jest niezgodny z minimalnym udziałem powierzchni biologicznie czynnej przewidzianym w studium.

Jak podkreślił skarżący, w piśmie z dnia 13 lipca 2015 r. Wójt Gminy Jabłonna wskazał, iż zawarte w studium stwierdzenie, że 50% powierzchni działki powinno być przeznaczony pod powierzchnią biologicznie czynną jest postulatem, a nie obowiązującym wskaźnikiem, który byłby niemożliwy do uwzględnienia w zespołach istniejącej zabudowy.

Jednak, jak podniósł skarżący, doprecyzowanie ustaleń w planie miejscowym nie może oznaczać swobody w określaniu istotnych wskaźników w sposób niezgodny ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania. Skoro bowiem postanowienia studium mają dla organu wykonawczego gminy charakter wiążący przy sporządzaniu projektów miejscowych planów i skoro rada gminy może przyjąć ustalenia planu (zmiany planu) jedynie w sytuacji, gdy nie naruszają one ustaleń studium, uchwalenie miejscowego planu (zmiany planu) wprowadzającego ustalenia ewidentnie sprzeczne z ustaleniami studium, musi skutkować stwierdzeniem nieważności tego aktu w zakresie tej niezgodności.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Jabłonna wniosła o jej oddalenie.

Wskazała, że do zmiany planu wykorzystano mapy: zasadniczą, sytuacyjno - wysokościową i mapę podstawowego zagospodarowania terenu w skali 1:1000, pozyskane z zasobu Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej Starostwa Powiatowego w Lublinie w formie elektronicznej - skanów (format TIF). W tym kontekście błędne jest twierdzenie skarżącego, że rysunek planu miejscowego przyjęty zaskarżoną uchwałą został sporządzony na mapie, która nie została pozyskana z powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

W ocenie Rady Gminy Jabłonna, wykonanie rysunku na mapie o skali 1:2000 pozwoliło na umieszczenie większej liczby szczegółów oraz podanie dokładnych ich wymiarów. Na mapie zastosowanej do zmiany planu znajduje się bogatsza treść. W żaden jednak sposób nie dokonano zmian samej treści, mapa jest wiernym odzwierciedleniem mapy, jaką organ uzyskał z powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Przeskalowanie mapy poza ośrodkiem Dokumentacji i Geodezyjnej i Kartograficznej jest kwestią drugorzędną, nie stanowi naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego i nie może stanowić podstawy do unieważnienia uchwały.

W ocenie Rady Gminy Jabłonna, część graficzna zaskarżonej uchwały, tj. rysunek planu miejscowego jest dokładny i czytelny, co umożliwia jego jednoznaczną interpretację, a to z kolei pozwala na prawidłowe ustalenie treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to podstawowa funkcja dokumentacji planistycznej, którą zaskarżona uchwała w pełni realizuje.

Rada Gminy, odnosząc się do drugiego zarzutu skargi, według którego, nie wszystkie rysunki zmiany planu zostały sporządzone na mapie (dotyczyło to m.in. miejscowości Chmiel Pierwszy i Chmiel Drugi), uznała, że zarzut ten nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistości. Wszystkie obszary objęte zmianą planu znajdują się w dokumentacji planistycznej. Na marginesie zaznaczyła jedynie, iż skoro Wojewoda wskazuje, że nie wszystkie rysunki zostały sporządzone na mapie, a dotyczy to tylko wymienionej przez Wojewodę części terenów, to nieuprawnione jest żądanie unieważnienia uchwały w całości, a jedynie w części wskazanych załączników.

Odnosząc się do ostatniego zarzutu, Rada Gminy podniosła, że między planem a studium nie musi zachodzić ścisła zgodność. Plan nie powinien stanowić powtórzenia treści studium. Studium jest aktem elastycznym, który służy gminie do określania kierunków jej polityki przestrzennej. W związku z tym Rada Gminy Jabłonna podjęła już uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany uchwały Nr XXII/136/2005 z dnia 29 czerwca 2005 r., dostosowując tym samym odpowiedni fragment studium do postanowień zaskarżonej uchwały.

Ponadto organ podkreślił, że okoliczność, iż uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jest sprzeczny z ustaleniami studium, powinna skutkować stwierdzeniem nieważności tego aktu w zakresie stwierdzonej niezgodności (podnoszona przez Wojewodę sprzeczność planu i studium dotyczy tylko niektórych zapisów, nieuzasadnione jest więc żądanie stwierdzenia nieważności przedmiotowego aktu w całości).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 u.p.z.p., przesłankę stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie zmiany planu miejscowego w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania tej uchwały, istotne naruszenie trybu jej sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zaskarżona uchwała Nr VIII/51/2015 Rady Gminy Jabłonna z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Jabłonna została wydana z istotnym naruszeniem zasad jej uchwalania, obligującym sąd do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) uchwalanym przez organ stanowiący gminy - radę gminy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej związanej ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), a także standardów dokumentacji planistycznej (por. Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004).

Zasady te obowiązują, w myśl art. 27 u.p.z.p., również w stosunku do uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego.

W przypadku naruszenia zasad sporządzania uchwały w sprawie planu (zmiany planu) ustawodawca wymaga, aby to naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części tylko wówczas, gdy ma ono wpływ na treść planu.

Jedną z zasad sporządzenia planu, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., jest jego sporządzenie w skali wskazanej w art. 16 ust. 1 tej ustawy.

Przepis ten stanowi, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000.

Sporządzenie rysunku planu w takiej skali ma na celu czytelne i szczegółowe odzwierciedlenie określonego w tym planie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, które umożliwi przyszłemu inwestorowi uzyskanie pozwolenia na budowę lub dokonania skutecznego zgłoszenia robót budowlanych.

W myśl § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem.

Z powyższego wynika, że część graficzna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna być sporządzona na kopii mapy zasadniczej albo w przypadku jej braku na odpowiednio wyskalowanej kopii mapy katastralnej znajdującej się w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym.

Stosowanie do treści art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne, mapa zasadnicza stanowi wielkoskalowe opracowanie kartograficzne, zawierające informacje o przestrzennym usytuowaniu: punktów osnowy geodezyjnej, działek ewidencyjnych, budynków, konturów użytków gruntowych, konturów klasyfikacyjnych, sieci uzbrojenia terenu, budowli i urządzeń budowlanych oraz innych obiektów topograficznych, a także wybrane informacje opisowe dotyczące tych obiektów. Elementy treści mapy ewidencyjnej (katastralnej) określone zostały natomiast w § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2001 r., Nr 38, poz. 454 ze zm.).

W rozpoznawanej sprawie bezsporne jest, że przy sporządzaniu projektu zaskarżonej uchwały wykorzystano mapy: zasadniczą, sytuacyjno-wysokościową i podstawowego zagospodarowania terenu w skali 1:1000, pozyskane w formie skanów (w formacie TIFF) z zasobu Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej Starostwa Powiatowego w Lublinie oraz mapę ewidencyjną w skali 1:5000. Mapy te zostały następnie na potrzeby sporządzenia załącznika graficznego „przeskalowane” do skali 1:2000 poza ośrodkiem dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

Powołane wyżej normy art. 16 ust. 1 u.p.z.p. i § 5 rozporządzenia nie dopuszczają możliwości sporządzenia rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z wykorzystaniem innej mapy niż mapa zasadnicza, a w przypadku jej braku – mapa katastralna. Wykorzystanie przez organ w niniejszej sprawie mapy sytuacyjno-wysokościowej i mapy podstawowego zagospodarowania terenu stoi zatem w oczywistej sprzeczności z dyspozycją art. 16 ust. 1 u.p.z.p., a tym samym w sposób istotny narusza wyrażoną w tym przepisie zasadę sporządzania uchwały w sprawie zamiany planu miejscowego.

Ponadto z treści załączników Nr 1.2, 1.3, 1.5, 1.6, 1.8, 1.13, 1.16 do zaskarżonej uchwały jednoznacznie wynika, że do sporządzenia rysunków zmiany planu zastosowano jednocześnie różne rodzaje wykorzystanych map (innymi słowy, dokonano ich kompilacji), co wyklucza uznanie tych rysunków za przejrzyste i szczegółowo odzwierciedlające określone w tej uchwale przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu.

Dodatkowo należy podnieść, że art. 16 ust. 1 u.p.z.p. nie przewiduje możliwości dokonania przeskalowania mapy uzyskanej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zatem

„przeskalowanie” map uzyskanych z zasobu Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej Starostwa Powiatowego w Lublinie również stanowi naruszenie dyspozycji tego przepisu.

Powyższe uchybienia obligują Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W myśl art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., stosowanych odpowiednio do uchwały w sprawie zmiany planu, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego składa się z części tekstowej i graficznej. Normy prawne zapisane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyprowadza się zatem zarówno z części tekstowej, jak i z części graficznej planu. Tym samym konieczność usunięcia z obrotu prawnego całej części graficznej uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co ma miejsce w rozpoznawanej sprawie, uniemożliwia w praktyce stosowanie części tekstowej planu.

Stąd też, w przypadku, gdy cała część graficzna sporządzona została z istotnym naruszeniem zasad jej sporządzania, a więc w świetle art. 28 ust. 1 obciążona jest wadą skutkującą stwierdzeniem jej nieważności, nie ma podstaw, by w obrocie prawnym pozostawić jej część tekstową.

Nie są to jedyne istotne naruszenia zasad sporządzania uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego Gminy Jabłonna, których dopuściły się organy gminy.

Należy podzielić zawarty w skardze zarzut, że rysunki stanowiące załączniki graficzne do tej uchwały, oznaczone numerami: 1.1 - 1.16 nie zostały częściowo sporządzone na mapie. Wymienione w skardze obszary zostały wprawdzie zaznaczone na rysunkach, jednak nie zostały naniesione na mapę, co również niewątpliwie narusza dyspozycje § 5 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., według którego, projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem.

Kolejnym istotnym naruszeniem zasad sporządzania uchwały w sprawie zamiany planu jest sprzeczność części jej ustaleń z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jabłonna, przyjętego uchwałą z dnia 29 czerwca 2005 r., Nr XXII/136/2005.

Studium nie jest aktem prawa miejscowego, ale aktem kierownictwa wewnętrznego, przeznaczonym do użytku wewnętrznego rady gminy i podporządkowanych jej jednostek organizacyjnych. W treści studium rada gminy dokonuje podstawowych ustaleń w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy. W szczególności określa kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.), kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.) oraz obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (art. 10 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.).

Studium stanowi zatem swego rodzaju diagnozę zagospodarowania przestrzennego i zbiór wytycznych dla organów gminy, w oparciu o które mają w przyszłości kształtować politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Jego podstawową rolą jest określenie kierunków i sposobów działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu w przyszłości projektów planów miejscowych. (wyrok NSA z 9 kwietnia 2008 r., II OSK 32/08 ONSAiWSA 2009, nr 4, poz. 72; wyrok NSA z 21 listopada 2000 r., II SA 106/00, niepubl.).

Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które, jako akty prawa miejscowego, oddziałują bezpośrednio na sferę uprawnień i obowiązków podmiotów, których nieruchomości zostały tymi planami objęte. Miejscowy plan jest aktem o zdecydowanie większym stopniu szczegółowości niż studium, stąd, w odróżnieniu od studium, które co do zasady obejmuje obszar całej gminy, uchwalany jest z reguły dla części obszaru gminy (art. 14 ust. 2 u.p.z.p.). W miejscowym planie w sposób szczegółowy ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa się sposób ich zagospodarowania i zabudowy.

Zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej. Skoro, stosownie do treści art. 9 ust. 4 u.p.z.p., ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania, czy projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej



(rysunku) planu i studium. Zatem podstawę stwierdzenia, iż plan miejscowy nie narusza ustaleń studium w rozumieniu art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 32/08, ONSAiWSA 2009, nr 4, poz. 72; wyrok NSA z 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, Lex nr 565688).

Ustalenia studium nie mogą wkraczać w dziedzinę zastrzeżoną do planu miejscowego. Nie oznacza to jednak, iż w studium nie mogą zostać zawarte ustalenia co do przeznaczenia określonych terenów. Przeciwnie, rada gminy w studium może dokonać określonego przeznaczenia terenu. Przeznaczenie terenu w studium nie jest jednak tym samym, co przeznaczenie terenu w miejscowym planie, inne są bowiem jego skutki. Przeznaczenie terenu w studium, które jest aktem wewnętrznie obowiązującym w gminie, będzie miało znaczenie przy uchwalaniu planu, zaś przeznaczenie terenu w miejscowym planie, które jest prawem miejscowym, wywoła skutek wobec podmiotów zewnętrznych wobec organów gminy (por. wyrok NSA z 27 września 2007 r., II OSK 1028/07, niepubl.).

Z uwagi na treść art. 9 ust. 4 u.p.z.p., w którym jest mowa o związaniu treści planu ustaleniami studium, należy przyjąć, że regulacje zawarte w planie nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć (tak również wyrok WSA w Gdańsku z 29 kwietnia 2009 r., II SA/Gd 563/08, Lex nr 703655, wyrok WSA w Gliwicach z 11 lutego 2008 r., II SA/Gl 817/06, CBOSA). Oznacza to, iż określone obszary na terenie gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę czy działalność danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę czy działalność. Ustalenia planu miejscowego są zatem konsekwencją zapisów studium.

W związku z powyższym rada gminy może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, wbrew ustaleniom zawartym w studium jest zatem dopuszczalna wyłącznie po uprzedniej zmianie studium w trybie, w jakim jest uchwalane (art. 27 u.p.z.p.).

Zatem sprzeczność między ustaleniami studium i projektu planu co do przeznaczenia określonego terenu zawsze obliguje radę gminy do stwierdzenia, iż projekt planu narusza w sposób istotny ustalenia studium.

Taka sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie, bowiem w § 15 ust. 1 zaskarżonej uchwały Nr VIII/51/2015 Rada Gminy wyznaczyła tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - MN z podstawowym przeznaczeniem terenów pod domy jednorodzinne z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi oraz zielenią ogrodową. W § 23 ust. 1 uchwały wyznaczyła natomiast tereny zabudowy letniskowej - ML z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod domy letniskowe z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi oraz zielenią ogrodową. Ustalenia te, jak prawidłowo podniósł skarżący, dotyczą m. in. terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami JA D XII 5 MN, JA D XII 7 MN (załącznik Nr 1.7) oraz W VI 1ML (załącznik Nr 1.16).

Z załącznika graficznego Nr 1.7 do zaskarżonej uchwały wynika, że tereny oznaczone symbolami JA D XII 5 MN, i JA D XII 7 MN stanowią tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zgodnie natomiast z załącznikiem Nr 1.16 do tej uchwały, teren oznaczony symbolem W VI 1ML stanowi teren zabudowy letniskowej.

Tymczasem z rysunku studium wynika, że obszary oznaczone symbolami JA D XII 5 MN i JA D XII 7MN to tereny rolne bez prawa zabudowy, zaś obszar oznaczony symbolem W VI 1 ML to teren rolny bez prawa zabudowy oraz teren dolin rzecznych. Ponadto teren oznaczony symbolem W VI 1 ML położony jest na obszarze Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych (ESOCH), gdzie zabudowa istniejąca na obszarze wskazanym do rewitalizacji i rekultywacji może być adaptowana z prawem do rozbudowy i modernizacji.

Z porównania wskazanych regulacji uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego i uchwały w sprawie studium bezsprzecznie wynika, że przeznaczenie oznaczonych w zaskarżonej uchwale terenów jest całkowicie odmienne od tego określonego w studium Gminy Jabłonna, co w sposób istotny narusza dyspozycję art. 9 ust. 4 u.p.z.p.

Ponadto zaskarżona uchwała narusza ustalenia studium w zakresie określenia udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych symbolami MN/U, MN/P, RM, U, U/MN, U/ML, P/U.

Przyjęto w niej bowiem, że minimalna powierzchnia biologicznie czynna w granicach działki budowlanej będzie wynosiła: dla terenu zabudowy mieszkaniowo- usługowej (MN/U) - 40% (§ 16 ust. 4 pkt 6 uchwały),

dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i nieuciążliwej aktywności gospodarczej (MN/P) - 30% (§ 18 ust. 4 pkt 6 uchwały), dla terenu zabudowy zagrodowej (RM) - 40% (§19 ust. 3 pkt 5 uchwały), dla terenu zabudowy usługowej (U) - 30% (§ 20 ust. 4 pkt 5 uchwały), dla terenu zabudowy usługowej z dopuszczeniem mieszkalnictwa jednorodzinnego (U/MN) - 20% (§ 21 ust. 4 pkt 5 uchwały), dla terenu zabudowy usługowej z dopuszczeniem zabudowy letniskowej (U/ML) - 30% (§ 22 ust. 4 pkt 5 uchwały), dla terenu obiektów produkcyjnych składów i magazynów z dopuszczeniem usług (P/U) - 20% (§ 25 ust. 4 pkt 7).

Natomiast w części 5.3.2. studium zatytułowanej - Zasady ochrony i realizacji zagospodarowania przestrzennego ustalono, że co najmniej 50% działki powinno być przeznaczone pod powierzchnię biologicznie czynną (różne formy zieleni ozdobnej i użytkowej).

Nie ulega zatem wątpliwości, że i w tym aspekcie zaskarżona uchwała została wydana z istotnym naruszeniem dyspozycji art. art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Nie ma przy tym znaczenia podniesiona w odpowiedzi na skargę okoliczność, że Rada Gminy Jabłonna podjęła już uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany uchwały Nr XXII/136/2005 z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie studium, w celu dostosowania fragmentu studium do postanowień zaskarżonej uchwały. Jak bowiem podniesiono, zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, wbrew ustaleniom zawartym w studium, jest dopuszczalna wyłącznie po uprzedniej zmianie studium. Zmiana studium musi zatem nastąpić przed, a nie po uchwaleniu planu (zmiany planu).

Wprawdzie, jak zasadnie podniósł przedstawiciel Gminy Jabłonna, to ostatecznie uchybienie skutkowałoby stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w części obejmującej wyżej powołane regulacje, jednak inne, wcześniej omówione istotne naruszenia prawa, których dopuszczono się przy uchwalaniu tej uchwały, obligowały Sąd do stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Mając na uwadze powyższe, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*