



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 grudnia 2020 r.

Poz. 6915

Sygn. akt II SA/Lu 200/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia NSA Maria Wieczorek – Zalewska
	Asesor sądowy Jerzy Parchomiuk

Protokolant Referent Radosław Dudek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Józefowie

z dnia 28 marca 2019 r., Nr VI/45/2019

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zlokalizowanych na obszarze miasta i gminy Józefów

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 5 w brzmieniu „17.RM, 19.RM”, „29R”; § 12 ust. 1 w brzmieniu „17.RM, 19.RM”, „29.RM”; § 16 ust. 1 w brzmieniu „17.RM, 19.RM”, „29.RM”; § 16 ust. 10 pkt 11 w brzmieniu „17.RM” i „19.RM”; § 16 ust. 10 pkt 14 w brzmieniu „29.RM”; § 16 ust. 10 pkt 15; § 20 ust. 2 w brzmieniu „krawędzi brzegów tego”; § 21 ust. 5, ust. 6 i ust. 7; § 25 ust. 2 pkt 8; § 28 ust. 1 w brzmieniu „17.RM, 19.RM”, „29.RM”; część graficzną stanowiącą załącznik nr 3 w zakresie terenu oznaczonego symbolem „4.RM” w części obejmującej działki o nr ewid. 1243, 1247, 1249, 1251, 1261, 1273, 1281 oraz terenu oznaczonego symbolem „5.RM” w części obejmującej działkę nr ewid. 1280; część graficzną stanowiącą załącznik nr 6 w zakresie terenu położonego w miejscowości Górecko Kościelne oznaczonego symbolem „33.U” w części obejmującej działkę nr ewid. 39/2; część graficzną stanowiącą załącznik nr 9 w zakresie terenu położonego w miejscowości Majdan Kasztelański oznaczonego symbolem „17.RM i 19.RM”; część graficzną stanowiącą załącznik nr 12 w zakresie terenu położonego w miejscowości Górniki oznaczonego symbolem „26.RM”, „27.RM”, „28.RM” w części obejmującej oznaczenie graficzne linii zabudowy; część graficzną stanowiącą załącznik nr 15 w zakresie terenu położonego w miejscowości Józefów oznaczonego symbolem „08KDD”; część graficzną stanowiącą załącznik nr 14 w zakresie terenu położonego w miejscowości Józefów oznaczonego symbolem „37.ZP/ZU” w części wykraczającej poza teren objęty uchwałą Rady Miejskiej w Józefowie z dnia 26 stycznia 2018 r., Nr XXXIX/228/18 w sprawie przystąpienia do sporządzania zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zlokalizowanych na obszarze miasta i gminy Józefów w części obejmującej drogę publiczną ulicę Źródlaną oraz terenów położonych na północ od tej drogi i terenu oznaczonego symbolem „38.ZP/ZU” w części wykraczającej poza teren objęty uchwałą Rady Miejskiej w Józefowie z dnia 26 stycznia 2018 r., Nr XXXIX/228/18 w sprawie przystąpienia do sporządzania zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zlokalizowanych na obszarze miasta i gminy Józefów w części obejmującej drogę publiczną ulica Źródłana;

II. w pozostałym zakresie oddała skargę.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 200/20

Uzasadnienie

Wojewoda Lubelski działając na podstawie art. 93 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Józefowie z dnia 28 marca 2019 r., Nr VI/45/2019 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zlokalizowanych na obszarze miasta i gminy Józefów (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2019 r., poz. 3271) wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w części obejmującej § 5 uchwały w brzmieniu: „17.RM, 19.RM”, „29R”; § 12 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „17.RM, 19.RM”, „29 RM”; § 16 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „17.RM, 19.RM”, „29 RM”, § 16 ust. 10 pkt. 11 w brzmieniu: 17.RM i 19.RM, § 16 ust. 10 pkt. 14 w brzmieniu: 29.RM, § 16 ust. 10 pkt. 15; § 20 ust. 2 w brzmieniu „krawędzi brzegów tego”; § 21 ust. 5, ust. 6 i ust. 7; § 25 ust. 2, pkt 8; § 28 ust. 1 uchwały brzmieniu: „17.RM, 19.RM”, „29.RM” a także części graficznej stanowiącej załącznik nr 3 w zakresie terenu oznaczonego symbolem „4.RM” w części obejmującej działki o nr ewid. 1243, 1247, 1249, 1251, 1261, 1273, 1281 oraz terenu oznaczonego symbolem „5.RM” w części obejmującej działkę nr ewid. 1280; części graficznej stanowiącej załącznik nr 6 w zakresie terenu położonego w miejscowości Górecko Kościelne oznaczonego symbolem „33.U” w części obejmującej działkę nr ewid. 39/2; części graficznej stanowiącej załącznik nr 9 w zakresie terenu położonego w miejscowości Majdan Kasztelański oznaczonego symbolem „17.RM i 19.RM”; części graficznej stanowiącej załącznik nr 12 w zakresie terenu położonego w miejscowości Górniki oznaczonego symbolem „26.RM”, „27.RM”, „28.RM” w części obejmującej oznaczenie graficzne linii zabudowy; części graficznej stanowiącej załącznik nr 15 w zakresie terenu położonego w miejscowości Józefów oznaczonego symbolem „08KDD”; części graficznej stanowiącej załącznik nr 14 w zakresie terenu położonego w miejscowości Józefów oznaczonego symbolem „37.ZP/ZU” w części wykraczającej poza teren objęty uchwałą Rady Miejskiej w Józefowie z dnia 26 stycznia 2018 r., Nr XXXIX/228/18 w sprawie przystąpienia do sporządzania zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zlokalizowanych na obszarze miasta i gminy Józefów w części obejmującej drogę publiczną ulicę Źródlaną oraz terenów położonych na północ od tej drogi i terenu oznaczonego symbolem „38.ZP/ZU” w części wykraczającej poza teren objęty uchwałą Rady Miejskiej w Józefowie z dnia 26 stycznia 2018 r., Nr XXXIX/228/18 w sprawie przystąpienia do sporządzania zmian

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zlokalizowanych na obszarze miasta i gminy Józefów w części obejmującej drogę publiczną ulica Źródłana.

Uzasadniając skargę Wojewoda wyjaśnił, że zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu oraz istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania. Pojęcie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na uchwaleniu planu. Tryb ten został unormowany w przepisach art. 14 ust. 1 i art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W tym przypadku uchwała

narusza art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Uchwała wyznaczyła w planie miejscowym tereny oznaczone symbolem RM, których przeznaczenie określone zostało w jej § 5: Przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa (§ 5 ust. 1). Przeznaczenie uzupełniające: usługi nieuciążliwe - stanowiące do 40% powierzchni podstawowej funkcji obiektu mieszkalnego, zlokalizowane w budynkach mieszkalnych (§ 5 ust. 2). Przeznaczenie dopuszczalne: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, agroturystyka (§ 5 ust. 3). Analiza znajdujących się w dokumentacji formalno - prawnej map sporządzonych do celów planistycznych wykorzystanych do sporządzenia zmiany planu wykazała, że część terenów przeznaczonych pod funkcję RM stanowią działki ewidencyjne oznaczone symbolem „Ls”, który to symbol - zgodnie z § 68 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 393) dotyczy lasów. Na mocy przedmiotowej uchwały tereny lasów weszły w skład obszarów oznaczonych w planie symbolem RM - dotyczy to działek: nr ewid. 1243, 1247, 1249, 1251, 1261, 1273, 1281 na terenie o symbolu 4.RM oraz działki nr ewid. 1280 na terenie o symbolu 5.RM na załączniku graficznym nr 3 w miejscowości Hamernia, działki nr 72 stanowiącej w całości teren oznaczony symbolem 19.RM oraz z powodu braku możliwości określenia jednoznacznie granic użytków leśnych terenu o symbolu 17.RM kwestionowanego w całości określonego na załączniku nr 9 w miejscowości Majdan Kasztelański. Ten sam zarzut dotyczy również działki nr ewid. 39/2 położonej na terenie oznaczonym symbolem 33.U (teren zabudowy usługowej) na załączniku nr 6 w miejscowości Górecko Kościelne. Z ustaleń tych wynika, że wskutek uchwalenia zmiany planu doszło do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Stosownie do art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego po uzyskaniu zgody: gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, natomiast pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. W toku procedury planistycznej zaskarżonej uchwały nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne, również dokumentacja procedury planistycznej nie zawiera żadnej informacji dotyczącej braku potrzeby uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne jest - stosownie do art. 17 pkt 6 lit. c uchwały o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednym z elementów trybu sporządzania miejscowego planu. Brak takiej zgody z jednoczesnym uchwaleniem zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na tereny RM - zabudowy zagrodowej z dopuszczeniem zabudowy usługowej i jednorodzinnej, oraz teren U - zabudowy usługowej stanowi rażące naruszenie procedury planistycznej. W ocenie Wojewody taki stan rzeczy uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie rysunku zmiany planu: działek nr ewid. 1243, 1247, 1249, 1251, 1261, 1273, 1281 na terenie o symbolu 4.RM oraz działki nr ewid. 1280 na terenie o symbolu 5.RM na załączniku graficznym nr 3 w miejscowości Hamernia; działki nr ewid. 39/2 na terenie o symbolu 33.U na załączniku nr 6 w miejscowości Górecko Kościelne; terenów o symbolu 17.RM i 19.RM w całości na załączniku nr 9 w miejscowości Majdan Kasztelański. Konsekwencją wyeliminowania z rysunku zmiany planu terenów o symbolu 17.RM i 19.RM w całości, jest konieczność stwierdzenia nieważności zapisów tekstu zmiany planu w zakresie w jakim dotyczą ustaleń dla tych terenów (wskazane w petitum skargi).

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została również z naruszeniem zasad sporządzania planu. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że przez zasady sporządzania planu miejscowego rozumieć należy standardy odnoszące się do merytorycznych ustaleń planu, związane z jego treścią oraz parametrami technicznymi i wymaganiami dotyczącymi dokumentacji planu. Rada Miejska w Józefowie przyjęła zaskarżoną uchwałę po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Józefów, przyjętego uchwałą Nr XLII/66/2002

z dnia 30 września 2002 r. Tymczasem w przedmiotowym planie został wyznaczony teren, którego funkcja ustalona w planie narusza ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Józefów. Uchybienie to dotyczy terenu zabudowy zagrodowej 29.RM, na załączniku graficznym nr 12, położonego w miejscowości Górniki, który w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Józefów leży w granicach terenów upraw rolnych. Z treści art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zgodnie z art. 15 ust. 1 powyższej ustawy wójt sporządza projekt planu miejscowego, zawierającego część tekstową i graficzną zgodnie z zapisami studium. Uchwalenie planu miejscowego następuje dopiero wówczas, gdy rada gminy stwierdzi, że rozwiązania przyjęte w projekcie planu nie naruszają ustaleń studium, a zatem w żaden istotny sposób nie modyfikują, ani nie wykluczają ustaleń studium. Uchybienie temu obowiązkowi prowadzi w każdym przypadku do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego w całości lub w części stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W konsekwencji przyjęcie w zmianie planu ustaleń ewidentnie naruszających ustalenia obowiązującego studium stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzące do nieważności tego aktu w części, w której wystąpiła sprzeczność pomiędzy ustaleniami planu i studium, tj. terenu oznaczonego symbolem 29.RM, na załączniku graficznym nr 12 i zapisów tekstu zmiany planu w zakresie w jakim dotyczą ustaleń dla tych terenów wskazanych w petitum skargi.

W ocenie Wojewody Rada Miejska w Józefowie naruszyła również zasady sporządzania planu miejscowego poprzez objęcie ustaleniami planu terenów, które nie są objęte granicami opracowania przedmiotowego planu, przedstawionymi na załącznikach do uchwały Rady Miejskiej w Józefowie Nr XXXIX/228/18 z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zlokalizowanych na obszarze miasta i gminy Józefów (załącznik nr 14 uchwały o przystąpieniu). Dotyczy to następujących terenów na załączniku graficznym nr 14 w miejscowości Józefów teren oznaczony symbolem 37.ZP/ZU w części obejmującej drogę publiczną - ul. Źródlaną oraz tereny położone na północ od tej drogi objęte przedmiotową uchwałą i terenu o symbolu 38.ZP/ZU w części obejmującej drogę publiczną - ul. Źródlaną. Objęcie planem terenów nie objętych uchwałą intencyjną jest działaniem istotnie naruszającym art. 20 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Artykuł 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Z powyższych regulacji wynika, że rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie na załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenia granic przyszłych działań planistycznych. Ustalenia planu miejscowego nie mogą wykraczać poza wyznaczony obszar objęty opracowaniem miejscowego planu, co wynika z samej istoty tego aktu jako prawa miejscowego. Jeżeli zamiarem organu gminy jest objęcie ustaleniami planu miejscowego terenów położonych poza granicą opracowania planu ustaloną zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym to zgodnym z prawem działaniem jest skorygowanie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu, poprzez powiększenie obszaru sporządzenia planu i przeprowadzenie w stosunku do powiększonego obszaru procedury określonej w art. 17 tej ustawy. Określenie granic obszaru objętego planem wiąże bowiem radę gminy co do terytorialnego zakresu ustaleń podjętych w planie. Powiększenie granic opracowania planu zagospodarowania przestrzennego o obszary nieobjęte uchwałą intencyjną (uchwała o przystąpieniu) stanowi istotne naruszenie zasad uchwalenia planu, w związku z powyższym zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie terenu o symbolu 37.ZP/ZU i 38.ZP/ZU na załączniku nr 14 w miejscowości Józefów, w części obejmującej drogę publiczną - ul. Źródlaną oraz tereny położone na północ od tej drogi objęte zaskarżoną uchwałą.

Zdaniem organu nadzoru zaskarżona uchwała obarczona jest także wadą prawną polegającą na niezgodności części tekstowej planu z częścią graficzną. Wskazana niezgodność występuje w zakresie ustalenia linii zabudowy dla terenów oznaczonych symbolem 26.RM, 27.RM i 28.RM na załączniku nr 12 w miejscowości Górniki, gdzie wrysowana na załączniku graficznym linia zabudowy od dróg 023KDW i 024KDW (drogi wewnętrzne) znajduje się w odległości 5 m od linii rozgraniczających tych dróg, natomiast w tekście planu w § 16 ust. 10 pkt 14 znajduje się zapis: (nieprzekraczalna linia zabudowy) dla terenów o symbolach 26.RM, 27.RM, 28.RM i 29.RM 10,0 m — od linii rozgraniczającej drogi 023KDW — zgodnie z rysunkiem planu (lit. a); 10,00 m — od linii rozgraniczającej drogi 024KDW — zgodnie z rysunkiem planu (lit. b). zarzut ten dotyczy też terenu oznaczonego symbolem 33.U położonego w miejscowości Górecko Kościelne na załączniku

graficznym nr 6, gdzie odległość wrysowanej linii zabudowy od skarpy nadrzecznej rzeki Szum wynosi ok. 15 m, natomiast w tekście planu w § 20 ust. 2 ustalono: „w celu ochrony cieków wodnych ustala się nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 15,0 m od krawędzi brzegów tego cieków wodnych oznaczoną na rysunku planu — dla terenu oznaczonego symbolem 33. U, dla pozostałych terenów 10,0 m — nie oznaczonych na rysunku planu”. Wskazana niezgodność zaistniała w wyniku błędnego (jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Józefowa złożonych w piśmie z dnia 23 maja 2019 r. znak: IN.670.18.2019.WP) zastosowania określenia „krawędzi brzegów tego cieków” zamiast „krawędzi skarpy cieków”. W wyniku błędnej różnicy w ustaleniach sytuowania linii zabudowy od rzeki Szum pomiędzy rysunkiem a tekstem wynosi ok. 25m - 45 m. Wymienione rozbieżności pomiędzy tekstem a rysunkiem planu stanowią naruszenie obowiązujących przepisów prawa, a w szczególności art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z ustaleniami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W celu wyeliminowania rozbieżności uzasadnione jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w zakresie wrysowanych linii zabudowy dla terenów o symbolach 26.RM, 27.RM, 28.RM na załączniku nr 12 w miejscowości Górniki, co spowoduje, że jako obowiązujące pozostaną ustalenia w § 16 ust. 10 pkt 14 dotyczące nieprzekraczalnej linii zabudowy dla tych terenów. Jednocześnie stwierdzenie nieważności § 20 ust. 2 uchwały w brzmieniu „krawędzi brzegów tego” spowoduje, iż pozostała treść tego przepisu będzie spójna z rysunkiem planu. Na załączniku graficznym nr 15 w miejscowości Józefów została wyznaczona droga oznaczona symbolem 08KDD jako droga gminna klasy technicznej dojazdowej, o szerokości na przeważającej długości ok. 6m. Nieprzekraczalne linie zabudowy od tej drogi zostały wyznaczone w odległości 4 m. od krawędzi jezdni, co znajduje potwierdzenie na zał. graficznym nr 15 oraz w treści w § 16 ust. 10 pkt 15 i § 25 ust. 2 pkt 8 przedmiotowej uchwały. W ocenie organu nadzoru droga gminna dojazdowa 08 KDD została wyznaczona z naruszeniem obowiązujących przepisów w zakresie jej szerokości oraz odległości linii zabudowy od krawędzi jezdni. Naruszony został bowiem § 7 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 124) stanowiący, że „ szerokość ulicy w liniach rozgraniczających, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, nie powinna być mniejsza niż określona w tabeli: (...) t.j. 10 m. dla drogi D-dojazdowej”, oraz przepis art. 43 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), o treści: „obiekty budowlane przy drogach oraz niebędące obiektami budowlanymi reklamy umieszczone przy drogach poza obszarami zabudowanymi, powinny być usytuowane w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni co najmniej: (wg. tabeli) 6m dla drogi gminnej w terenie zabudowy”. Należy również zauważyć, że wyznaczenie drogi o szerokości ok. 6 m i linii zabudowy w odległości 4 m od krawędzi jezdni uniemożliwi poszerzenie tej drogi w przyszłości w celu osiągnięcia wymaganych parametrów. Ponadto wyznaczenie drogi publicznej kategorii gminnej klasy dojazdowej narusza ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Józefów, bowiem w studium na tym terenie nie wyznaczono przebiegu drogi gminnej.

Uchwałą Nr VI/45/2019 wprowadzono zmiany tekstowe w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Józefów przyjętym uchwałą Nr XVII/90/2004 Rady Miejskiej w Józefowie z dnia 11 marca 2004 r. Zmiany wprowadzone w § 21 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 zaskarżonej uchwały dotyczą dopuszczenia funkcji mieszkaniowej na terenach: w § 21 ust. 5 o symbolu PS w miejscowości Górniki Stare - w obowiązującym planie tereny te przeznaczone są pod drobną wytwórczość i usługi techniczne; w § 21 ust. 6 o symbolu UH, UI, UR, UG w miejscowości Majdan Nepyrski - tereny przeznaczone w obowiązującym planie na usługi komercyjne z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod usługi handlu, usługi inne nieoddziałujące znacząco na środowisko oraz usługi rzemiosła i usługi gastronomii oraz w § 21 ust. 7 o symbolu RZ w miejscowości Siedliska - w obowiązującym planie łąki i pastwiska. Wprowadzone ustalenia dotyczące dopuszczenia zabudowy mieszkaniowej na wyżej wskazanych terenach nie spełniają wymagań określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...)pkt 6 - zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Regulacje dotyczące dopuszczanej zabudowy na powyższych terenach są niekompletne, bowiem zarówno regulacje uchwały Nr XVII/90/2004 jak i uzupełniające je ustalenia uchwały Nr VI/45/2019 nie zawierają

ustaleń dotyczących określenia maksymalnego i minimalnego współczynnika zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, określenia liczby miejsc do parkowania oraz określenia minimalnej wielkości działki budowlanej - jako elementu niezbędnego przy ustalaniu działek budowlanych dla zabudowy mieszkaniowej. Ponadto zapisy § 21 ust. 5 i ust. 6 zaskarżonej uchwały wprowadzają do starego planu zapis: wysokość pozostałych obiektów towarzyszących - do 6,0 m lub 4,0 m do gzymsu (w tym poddasze użytkowe lub nieużytkowe), nie precyzując co należy rozumieć pod pojęciem „pozostałe obiekty towarzyszące, przez co wprowadza się szerokie pole do interpretacji zapisów planu.

Wprowadzone w § 21 ust. 7 zaskarżonej uchwały ustalenia dotyczące dopuszczenia zabudowy mieszkaniowej i gospodarczej na terenach RZ (łąki i pastwiska) są nieprecyzyjne i wzajemnie sprzeczne, mogące również prowadzić do sporów interpretacyjnych. Dla terenów RZ w § 31 ust. 4 pkt 1 uchwały Nr XVII/90/2004 wprowadza się zakaz lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej i gospodarczej poza granicami istniejących działek, natomiast w pkt 2 czytamy: „Dopuszcza się: lokalizację nowej zabudowy mieszkaniowej i gospodarczej stanowiącej kontynuację funkcji”. Z wyjaśnień Burmistrza Józefowa wynika, że brakujące ustalenia znajdują się w planie uchwalonym uchwałą Nr XVII/90/2004 z dnia 11 marca 2004 r. Analiza zapisów planu z 2004 r. wykazała, że zarówno w ustaleniach ogólnych jak i w ustaleniach szczegółowych brak jest określenia wymaganych parametrów kształtowania zabudowy. Z tych powodów zasadne jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie ustaleń § 21 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 jako sporządzonych z naruszeniem zasad sporządzania planów miejscowych.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Józefowa reprezentując Radę Miasta w Józefowie wniósł o oddalenie skargi jako bezzasadnej. Jednocześnie wyjaśnił, że zarzut Wojewody dotyczący przeznaczenia części terenów przeznaczonych pod funkcję RM między innymi działki o nr ewidencyjnym 1243, 1247, 1249, 1251, 1261, 1273, 1281 na terenie o symbolu 4.RM oraz działkę nr 1280 na terenach o symbolu 5.RM na załączniku graficznym nr 3 w obrębie Hamernia obejmujące tereny leśne wynika z błędu który wkradł się na mapę do celów planistycznych sporządzoną przez uprawnionego geodetę. Błąd polega na tym, że na wszystkich wymienionych działkach na użytki rolne geodeta błędnie wpisał oznaczenie „Ls”. Faktycznie w ewidencji gruntów las w tej części przeznaczonej pod budownictwo mieszkaniowe nie występuje co potwierdza zarówno ewidencja gruntów, jak też skorygowana mapa do celów planistycznych, a granica zabudowy mieszkaniowej sięga maksymalnie do użytku leśnego. Zmiana planu w powyższym zakresie nie powoduje zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i nie ma podstaw prawnych do występowania o zgodę na wyłączenie gruntów leśnych na cele nieleśne działek które są sklasyfikowane jako użytki rolne.

Burmistrz za zasadny uznał zarzut dotyczący załącznika graficznego nr 14 obejmującego teren oznaczony symbolami 37.ZP/ZU i 38ZP/ZU, wskazując, że tutaj projektant popełnił błąd w załączniku graficznym wykraczając poza tereny objęte uchwałą Rady Miejskiej w Józefowie w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Za uzasadniony organ uznał również zarzuty w zakresie ustalenia linii zabudowy dla terenów 26.RM, 27.RM, 28.RM na załączniku graficznym nr 12. W zakresie drogi gminnej 08KDD na załączniku graficznym nr 15 wyjaśnił, że jest to droga dojazdowa, która pełni funkcję ciągu pieszo-jezdnego do baszty widokowej i jest drogą „ślepą”. Faktycznie jest w dobrym stanie technicznym ma 6 m szerokości i samorząd nie planuje rozbudowy tej drogi. Jeżeli chodzi o sytuowanie budynków w odległości 4 m dotyczy ono tylko i wyłącznie obiektów małej gastronomii i sprzedawców pamiątek. W przypadku zabudowy mieszkaniowej obowiązują warunki określone w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego. Zaprojektowany ciąg pieszo jezdny jest zgodny z § 14 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie które dopuszcza zastosowanie dojazdów w postaci ciągu pieszo jezdny pod warunkiem, że ma min. 5 m.

Wprowadzenie funkcji mieszkaniowej na terenach oznaczonych symbolem PS w miejscowości Górniki Stare i UH, UI, UR, UG w Majdanie Nepryskim nie zwalnia ze spełnienia wymagań art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dlatego też projektant i Rada Miejska w Józefowie chcieli uniknąć powielania w planie funkcjonujących zapisów w powyższym zakresie.

Zdaniem Burmistrza bezpodstawny jest zarzut dotyczący unormowania § 21 ust. 7, który dopuszcza zabudowę mieszkaniową i gospodarczą na terenach oznaczonych w obowiązującym planie symbolem RZ (łąki, pastwiska, łągi) gdyż lokalizacja dotyczy tylko i wyłącznie działek na których występuje zabudowa mieszkaniowa, natomiast zakaz lokalizacji nowej zabudowy odnosi się do działek na których taka zabudowa nie występuje i w naszej ocenie zapisy nie są ze sobą sprzeczne i nie powodują żadnych trudności interpretacyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Przesłankę stwierdzenia nieważności uchwał lub zarządzeń organu gminy normuje art. 91 ust. 1 w zw. z art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 713 dalej "u.s.g."). W myśl tych unormowań uchwała lub zarządzenie organu gminy istotnie naruszające prawo są nieważne. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 9 grudnia 2003 r. (sygn. akt P 9/02) stwierdził, że za istotne naruszenie prawa uznać należy uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do kategorii istotnych naruszeń prawa zaliczyć należy naruszenia znaczące, jak na przykład naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez ich wadliwą wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. O istotnym naruszeniu prawa można zatem mówić wówczas, gdy naruszenie dotyczy przepisów prawa ustrojowego, materialnego czy procedury podejmowania aktów. Stwierdzenie nieważności uchwały może więc nastąpić tylko wtedy, gdy pozostaje ona w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Według art. 28 st. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jedynie istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W wyroku z dnia 26 czerwca 2019r. (II OSK 1649/18 opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych) Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że w świetle powołanego przepisu istotne naruszenie trybu lub zasad należy rozumieć jako prowadzące do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego. Przy czym pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Pojęcie zaś zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z merytorycznymi wartościami i wymogami kształtowania polityki przestrzennej. W tym sensie skardze nie można odmówić uzasadnionych podstaw.

Trafnie wywodzi Wojewoda, że zaskarżona uchwała narusza art. 17 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2018r. poz. 1945) w zw. z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1161) poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Zgodnie z § 5 uchwały dla terenów oznaczonych m.in. symbolem 4.RM, 5.RM, 19.RM i 17.RM ustala się podstawowe przeznaczenie jako zabudowa zagrodowa. W myśl ustępu drugiego tego paragrafu przeznaczeniem uzupełniającym działek oznaczonych m.in. symbolem 4.RM, 5.RM, 19.RM i 17.RM są usługi nieuciążliwe - stanowiące do 40 % powierzchni podstawowej funkcji obiektu mieszkalnego, zlokalizowane w budynkach mieszkalnych. Natomiast przeznaczeniem dopuszczalnym w przypadku terenów oznaczonych tymi symbolami jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, agroturystyka (§ 5 ust. 3). Zgodnie zaś z § 6 ust. 1 uchwały przeznaczeniem podstawowym terenów oznaczonych m.in. 33.U jest zabudowa usługowa (usługi turystyki, sportu, rekreacji, handlu i innych nieuciążliwych). Tymczasem analiza map do celów planistycznych użytych w toku procedury opracowywania zaskarżonej uchwały (0005 – Górecko Kościelne; 0006 – Hamernia; 0007 – Majdan Kasztelański) oraz załączników graficznych do niej wskazuje, że w załączniku graficznym nr 3 do zaskarżonej uchwały działki nr ewid. 1243, 1247, 1249, 1251, 1261, 1273, 1281, których teren oznaczony jest symbolem 4.RM oraz teren działki nr ewid. 1280 oznaczony symbolem 5.RM (Hamernia) w mapach do celów planistycznych oznaczone były symbolem „Ls”. Taka sama sytuacja ma miejsce w przypadku załącznika graficznego nr 6 do zaskarżonej uchwały w zakresie działki nr ewid. 39/2 oznaczonej symbolem 33.U (Górecko Kościelne) Natomiast w przypadku załącznika nr 9 w zakresie działki o nr ewid. 72 oznaczonej na załączniku symbolem 19.RM teren jej na mapie do celów planistycznych oznaczony jest symbolem „Ls” zaś teren oznaczonego 17.RM oznaczony został jako „Ls” przy czym w oparciu o znajdującą się w aktach mapę do celów planistycznych 0007 – Majdan Kasztelański nie da się jednoznacznie ustalić przebiegu granicy gruntów oznaczonych „Ls”. Na obszarze oznaczonym 17.RM działki nr ewid. 41/2, 52, 53 i 56 oznaczone są jako „Ls” zaś pozostałe działki położone na objętym tym oznaczeniem terenie nie mają żadnego oznaczenia wskazującego na sposób ich użytkowania. Warto zaznaczyć, że mapy do celów planistycznych użyte w toku opracowywania zaskarżonej uchwały oznaczone 0005 – Górecko Kościelne, 0006 – Hamernia oraz 0007 – Majdan Kasztelański sporządzone zostały zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania

wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. z 2011 r., Nr 263, poz. 1572). Wynika to z zamieszczonej na nich adnotacji. Stosownie do unormowania § 1 pkt 1 i pkt 2 tego rozporządzenia określa ono standardy techniczne wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych, opracowywania i przekazywania wyników geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zwanego dalej "PZGiK" m.in. na potrzeby ewidencji gruntów i budynków. W myśl natomiast § 68 ust. 1 pkt 2 ppkt. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 393) w ewidencji gruntów i budynków grunty leśne - lasy oznaczone są symbolem „Ls”. Tym samym stosownie do postanowień wyżej wymienionych map do celów planistycznych działki o nr ewid. 1243, 1247, 1249, 1251, 1261, 1273, 1280 i 1281 znajdujące się na załączniku graficznym nr 3 do zaskarżonej uchwały stanowią grunty leśne – lasy. Grunty leśne – lasy stanowi również działka o nr ewid. 39/2 znajdująca się na załączniku nr 6. Działka nr ewid. 72 znajdująca się na załączniku graficznym nr 9 do zaskarżonej uchwały stanowi grunty leśne – lasy. Natomiast w przypadku terenu oznaczonego na załączniku nr 9 symbolem 17.RM nie można jednoznacznie ustalić, czy gruntami leśnymi – lasami są jedynie działki nr ewid. 41/2, 52, 53 i 56 czy też pozostałe działki znajdujące się na obszarze oznaczonym symbolem 17.RM.

Stosownie do unormowania art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Takim przepisem odrębnym jest art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowiący, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym po uzyskaniu zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby w przypadku gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa zaś w przypadku pozostałych gruntów leśnych zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Akta administracyjne dokumentujące przebieg procedury planistycznej, która doprowadziła do uchwalenia zaskarżonej uchwały nie zawierają żadnych dokumentów, które wskazywałyby na to, że przed zmianą przeznaczenia działek nr ewid. 1243, 1247, 1249, 1251, 1261, 1273, 1280, 1281 (załącznik nr 3), 72 (załącznik nr 9) i 39/2 (załącznik nr 6) z lasów na tereny nieleśne wystąpiono do odpowiednich organów o wyrażenie na to zgody. Zatem część graficzna zaskarżonej uchwały stanowiąca załącznik nr 3 w zakresie terenu oznaczonego symbolem 4.RM w części obejmującej działki nr ewid. 1243, 1247, 1249, 1251, 1261, 1273, 1281 oraz terenu oznaczonego symbolem 5.RM w części obejmującej działkę nr ewid. 1280 uchwalona została z rażącym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w powyższym zakresie. Te same przepisy w sposób rażący narusza też część graficzna zaskarżonej uchwały stanowiąca załącznik nr 6 w zakresie terenu położonego w miejscowości Górecko Kościelne oznaczonego symbolem 33.U w części obejmującej działkę nr ewid. 39/2 oraz stanowiąca załącznik nr 9 w zakresie terenu położonego w miejscowości Majdan Kasztelański oznaczonego symbolem 19.RM stanowiącej działkę nr ewid. 72.

Mapa do celów planistycznych (mapa do celów projektowych) stanowi mapę zasadniczą (§ 5 w zw. z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie. – Dz. U. z 1995 r., Nr 25, poz. 133). Z paragrafu 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) wynika, że mapa do celów planistycznych (projektowych) jako mapa zasadnicza powinna zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Jej zapisy nie mogą bowiem budzić wątpliwości interpretacyjnych co do przeznaczenia terenów nią objętych. Wymogu tego nie spełnia mapa do celów planistycznych 0007 – Majdan Kasztelański w zakresie terenów oznaczonych na załączniku nr 9 symbolem 17.RM. Nie można bowiem jednoznacznie stwierdzić, czy obowiązek wystąpienia o wyrażenie zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne dotyczył jedynie działek nr ewid. 41/2, 52, 53 i 56, czy też i pozostałych działek położonych na obszarze oznaczonym symbolem 17.RM. Tym samym część graficzna zaskarżonej uchwały stanowiąca załącznik nr 9 w zakresie terenu położonego w miejscowości Majdan Kasztelański oznaczonego symbolem 17.RM uchwalona została z rażącym naruszeniem art. 16 ust. 1 ustawy w zw. z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Skoro w przypadku części graficznej zaskarżonej uchwały stanowiącej załącznik nr 9 działka nosząca nr ewid. 72 w całości pokrywa się z terenem oznaczonym symbolem 19.RM zaś część tego załącznika oznaczona symbolem 17.RM w całości uchwalona została z rażącym naruszeniem prawa to stwierdzić należy nieważność części graficznej stanowiącej załącznik nr 9 w zakresie terenu położonego w miejscowości Majdan Kasztelański w całości odnośnie terenu oznaczonego symbolem 17.RM i 19.RM.

Konsekwencją tego jest konieczność wyeliminowania z części tekstowej zaskarżonej uchwały tych jej unormowań, które dotyczą terenów oznaczonych symbolem 17.RM i 19.RM w brzmieniu odnoszącym się do tych symboli. Usunięcie bowiem w całości z części graficznej zaskarżonej uchwały postanowień odnoszących się do terenów oznaczonych symbolem 17.RM i 19.RM i pozostawienie ich w części tekstowej skutkowałoby rażącym naruszeniem art. 15 ust. 1 ustawy i jej art. 20 ust. 1 zd. 2. Część tekstowa i część graficzna planu . muszą być z sobą zgodne (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2933/19 - publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Dlatego też stwierdzić należy nieważność § 5, § 12 ust. 1, § 16 ust. 1, § 16 ust. 10 pkt 11 oraz § 28 ust. 1 zaskarżonej uchwały w brzmieniu „17.RM, 19.RM”.

Miejscowy plan jako akt prawa miejscowego musi posiadać precyzyjnie jednoznaczne, możliwe do wyegzekwowania ustalenia wyrażone w formie zakazów, nakazów, dopuszczeń. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść powołanego przepisu wyraźnie wskazuje, że część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (por. postanowienie NSA z 18 marca 2011 r., II OZ 191/11 - publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wyd. 8, str. 159). Część graficzna planu jest "uszczerbowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. W zaskarżonej uchwale wymóg ten nie jest spełniony w przypadku terenów oznaczonych na załączniku graficznym nr 12 symbolami 26.RM, 27.RM i 28.RM w miejscowości Górniki. Wyrysowana na tym załączniku linia zabudowy na terenach oznaczanych tymi symbolami od dróg 023KDW i 024KDW (drog wewnętrznych) znajduje się w odległości 5 m od linii rozgraniczających te drogi. Natomiast z § 16 ust. 10 pkt 14 zaskarżonej uchwały wynika, że nieprzekraczalna linia zabudowy dla terenów o symbolach 26.RM, 27.RM i 28.RM wynosi 10,0 m - od linii rozgraniczającej drogi 023KDW- zgodnie z rysunkiem planu (lit. a) i 10,0 m - od linii rozgraniczającej drogi 024KDW - zgodnie z rysunkiem planu (lit. b). Różnica między zapisem części tekstowej zaskarżonej uchwały, a postanowieniami jej części graficznej zachodzi też w przypadku terenu oznaczonego symbolem 33.U położnego w miejscowości Górecko Kościelne na załączniku graficznym nr 6 do zaskarżonej uchwały. Z załącznika graficznego wynika, że odległość wyrysowanej linii zabudowy od skarpy nadrzecznej rzeki Szum wynosi 15 m. Z unormowania § 20 ust. 2 wynika zaś, że w celu ochrony cieków wodnych ustala się, nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 15,0 m od krawędzi brzegów tego cieków wodnych oznaczoną na rysunku planu - dla terenu o znaczonego symbolem 33.U, dla pozostałych terenów 10,0 m - nie oznaczonych na rysunku planu. Z uwagi na unormowanie art. 15 ust. 1 ustawy i art. 20 ust. 1 zd. 2. rozbieżności te są nie do zaakceptowania. Ich pozostawienie skutkować będzie rażącym naruszeniem oby wymienionych w zdaniu poprzednim przepisów ustawy. Skoro w przypadku rozbieżności między zapisem części tekstowej planu, a części graficznej przyjmuje się, że decyduje zapis części tekstowej, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności części graficznej zaskarżonej uchwały stanowiącej załącznik nr 12 w zakresie terenu położonego w miejscowości Górniki oznaczonego symbolem 26.RM, 27.RM i 28.RM w części obejmującej oznaczenie graficzne linii zabudowy. Skutkiem tego jako wiążące dla określenia nieprzekraczalna linia zabudowy dla terenów o symbolach 26.RM, 27.RM i 28.RM będą postanowienia § 16 ust. 10 pkt 14 lit. a i b. W przypadku natomiast rozbieżności dotyczących nieprzekraczalnej linii zabudowy istniejącej między unormowaniem § 20 ust. 2, a postanowieniami dla terenu oznaczonego symbolem 33.U położnego w miejscowości Górecko Kościelne na załączniku graficznym nr 6 jej wyeliminowanie i zapewnienie tym samym pewności w stosowaniu unormowań zaskarżonej uchwały nie wymaga stwierdzenia nieważności części graficznej zaskarżonej uchwały. Dla zapewnienia pewności w stosowaniu unormowań

zaskarżonej uchwały dotyczących przebiegu nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 33.U na załączniku graficznym nr 6 od rzeki Szum wystarczy usunięcie z brzmienia 20 ust. 2 fragmentu w brzmieniu „krawędzi brzegów tego”. Wystarczające będzie zatem stwierdzenie nieważności § 20 ust. 2 w brzmieniu „krawędzi brzegów tego”. Działanie takie skutkować będzie tym, że stosownie do § 20 ust. 2 nieprzekraczalna linia zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 33.U na załączniku graficznym nr 6 wynosić będzie 15 m od cieku wodnego oznaczoną na rysunku planu. Z załącznika graficznego wynika zaś, że odległość wyrysowanej linii zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 33.U od skarpy nadrzecznej rzeki Szum wynosi 15 m. Oba zapisy będą więc takie same co do nieprzekraczalnej linii zabudowy, zaś część tekstowa będzie ponadto doprecyzowywać unormowanie § 20 ust. 2 w zakresie punktu, od którego odległość należy liczyć (od skarpy nadrzecznej rzeki Szum). Jak była już o tym mowa taka relacja między częścią tekstową planu, a jego częścią graficzną nie narusza unormowania art. 15 ust. 1 u.p.z.p. i art. 20 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p.

Rażąco naruszają prawo unormowania § 16 ust. 10 pkt 15 oraz § 25 ust. 2 pkt 8 zaskarżonej uchwały i stanowiąca ich emanację część graficzna zaskarżonej uchwały stanowiąca załącznik nr 15 w zakresie terenu położonego w miejscowości Józefów oznaczonego symbolem 08KDD. Stosownie do unormowania § 4 pkt 11 zaskarżonej uchwały symbol KDD oznacza drogę gminną klasy technicznej D (dojazdowa). Paragraf 16 ust. 10 pkt 15 stanowi, że nieprzekraczalna linia zabudowy dla terenów o symbolach 30.RM i 31.RM wynosi 4,0 m od krawędzi jezdni drogi 08KDD - zgodnie z rysunkiem planu. Natomiast zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018, poz. 2068) obiekty budowlane przy drogach oraz niebędące obiektami budowlanymi reklamy umieszczone przy drogach poza obszarami zabudowanymi, powinny być usytuowane w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni co najmniej 6 m w przypadku drogi gminnej w terenie zabudowy. Zatem § 16 ust. 10 pkt 15 ustanawiając nieprzekraczalną linię zabudowy w wymiarze 4 m od krawędzi drogi 08KDD (drogi gminnej) w sposób rażąco narusza art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Ten wymaga bowiem, aby w przypadku drogi gminnej w terenie zabudowy obiekty budowlane przy drogach oraz niebędące obiektami budowlanymi reklamy przy drogach sytuowane były w odległości co najmniej 6 m od zewnętrznej krawędzi jezdni. Tak oczywista rozbieżność uzasadnia stwierdzenie nieważności § 16 ust. 10 pkt 15 z uwagi na rażące naruszenie art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Paragraf 25 ust. 2 pkt 8 zaskarżonej uchwały stanowi, że symbol 08KDD oznacza drogę gminną klasy technicznej D (dojazdowa) o parametrach ; szerokość w istniejących liniach rozgraniczających - 6,0-11,0 m (lit. a), wjazdy bramowe (lit. b). Stosownie zaś do unormowania § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 124 w brzmieniu aktualnym na dzień uchwalenia zaskarżonej uchwały) szerokość ulicy w liniach rozgraniczających, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, nie powinna być mniejsza, niż w przypadku klasy ulicy D (droga dojazdowa) jednojezdniowej 10 m. Przyjmując w zaskarżonej uchwale wartość minimalną szerokości w istniejących liniach rozgraniczających dla drogi 08KDD 6 m i ograniczając jej maksymalną szerokość do 11 m § 25 ust. 2 pkt 8 w sposób rażąco narusza § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Ten przyjmuje bowiem, że szerokość dla drogi gminnej w liniach rozgraniczających nie powinna być mniejsza niż 10 m w przypadku drogi jednojezdniowej, którą jest droga 08KDD (jak wynika z załącznika nr 15 do zaskarżonej uchwały). Tak niebudząca wątpliwości rozbieżność między unormowaniem § 25 ust. 2 pkt 8 zaskarżonej uchwały, a § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie uzasadnia stwierdzenie nieważności pierwszego z powołanych w zdaniu niniejszym unormowań (paragrafów).

Konsekwencją stwierdzenia nieważności § 16 ust. 10 pkt 15 oraz § 25 ust. 2 pkt 8 jest konieczność stwierdzenia nieważności części graficznej zaskarżonej uchwały stanowiącej załącznik nr 15 w zakresie terenu położonego w miejscowości Józefów oznaczonego symbolem 08KDD. Załącznik ten stanowi bowiem graficzne odzwierciedlenie unormowania § 16 ust. 10 pkt 15 i § 25 ust. 2 pkt 8. Nie może on więc samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym w oderwaniu od unormowań części tekstowej zaskarżonej uchwały.

Część graficzna zaskarżonej uchwały stanowiąca załącznik nr 14 w zakresie terenu położonego w miejscowości Józefów oznaczonego symbolem „37.ZP/ZU” w części obejmującej drogę publiczną ulicę Źródlaną oraz terenów położonych na północ od tej drogi i terenu oznaczonego symbolem „38.ZP/ZU” w części obejmującej drogę publiczną ulicę Źródlaną w sposób rażąco narusza art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 14 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p. Jest to skutkiem tego, że zaskarżona uchwała w przypadku terenów oznaczonych symbolem 37.ZP/ZU oraz 38.ZP/ZU objęła tereny, które nie są objęte załącznikiem graficznym nr 14 do

uchwały Rady Miejskiej w Józefowie Nr XXXIX/228/18 z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie przystąpienia sporządzenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zlokalizowanych na obszarze miasta i gminy Józefów (dalej zwana „uchwałą intencyjną”). W przypadku terenu oznaczonego 37.ZP/ZU dotyczy to drogi publicznej ulica Źródłana i terenów położonych na północ od niej natomiast w przypadku terenów oznaczonych symbolem 38.ZP/ZU dotyczy drogi publicznej ulica Źródłana. W myśl art. 14 ust. 1 u.p.z.p. w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Artykuł 14 ust. 2 u.p.z.p. stanowi, że integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 1 tej ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z ustaleniami studium oraz z przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z przytoczonych wyżej przepisów wynika, że projekt planu przygotowujący przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, który następnie poddawany jest procedurze uchwalenia przez radę obejmuje tylko i wyłącznie obszar, w stosunku do którego wcześniej, na podstawie art. 14 ust. 1 i 2 u.p.z.p. podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym obszar ten jest przedstawiony na załączniku graficznym stanowiącym element takiej uchwały. Taki sam załącznik graficzny musi być przedstawiony do uchwały w przedmiocie planu miejscowego, przy czym załączniki graficzne przy obu wskazanych wyżej uchwałach winny określać tożsame granice terenu. Zatem funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany (por. wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 778/18 - publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Oznacza to, że obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (lub jego zmianą) musi być zgodny z obszarem wyznaczonym uchwałą o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a w każdym razie obszar uchwalonego planu nie może być większy niż pierwotnie zakładano rozpoczynając procedurę planistyczną. W zaskarżonej uchwale wymogu tego nie spełniono w przypadku załącznika nr 14 w zakresie terenu położonego w miejscowości Józefów oznaczonego symbolem „37.ZP/ZU” w części obejmującej drogę publiczną ulicę Źródlaną oraz terenów położonych na północ od tej drogi i terenu oznaczonego symbolem „38.ZP/ZU” w części obejmującej drogę publiczną ulicę Źródlaną. Uzasadnia to stwierdzenie nieważności tego załącznika w zakresie, w którym narusza unormowania uchwały intencyjnej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Zaskarżona uchwała unormowaniem § 25 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 zmieniła brzmienie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Józefów przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Józefowie z dnia 11 marca 2004 r., Nr XVII/90/2004 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2004 r., Nr 79, poz. 1348). Dopuszcza wprowadzenie funkcji mieszkaniowej na terenach o symbolu PS (§ 21 ust. 5) w miejscowości Górniki Stare, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są pod drobną wytwórczość i usługi techniczne; na terenach o symbolu UH, UI, UR, UG (§ 25 ust. 6) w miejscowości Majdan Nepryski, które w planie przeznaczone są na usługi komercyjne z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod usługi handlu, usługi inne, nie oddziałujące znacząco na środowisko oraz usługi rzemiosła i usługi gastronomii oraz na terenach oznaczonych symbolem RZ w miejscowości Siedliska (§ 21 ust. 7), które w obowiązującym planie stanowią łąki i pastwiska. Przy czym unormowania § 25 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 zaskarżonej uchwały, ani zmienione nimi unormowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie normują maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Z art. 15 ust. 2 pkt 6 wynika zaś nakaz zamieszczenia tych postanowień w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Niezasadny jest natomiast zarzut skargi dotyczący załącznika graficznego nr 12 w miejscowości Górniki w zakresie terenu oznaczonego symbolem 29.RM. Ze znajdującego się na tym załączniku wrysu ze

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Józefów przyjętego uchwałą Nr XLII/66/2002 Rady Miejskiej w Józefowie z dnia 30 września 1999 r. z późniejszymi zmianami wynika, że teren oznaczony symbolem 29.RM w studium oznaczony był symbolem MU, co oznaczało tereny zabudowy mieszkaniowej (zagrodowej, jednorodzinnej oraz agroturystycznej) z możliwością wprowadzenia usług nieuciążliwych. W zaskarżonej uchwale § 5 stanowi, że dla terenów oznaczonych symbolem 29.RM przeznaczeniem podstawowym jest zabudowa zagrodowa. Przeznaczeniem uzupełniającym usługi nieuciążliwe - stanowiące do 40 % powierzchni podstawowej funkcji obiektu mieszkalnego, zlokalizowane w budynkach mieszkalnych zaś przeznaczeniem dopuszczalnym zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, agroturystyka. Zatem rozwiązania przyjęte w studium nie różnią się do tych przyjętych w zaskarżonej uchwale. Paragraf 5 doprecyzowuje postanowienia studium, uszczegóławia je. Przy tym nie zmienia kierunku zagospodarowania terenu oznaczonego MU w wyrysie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Józefów przyjętego uchwałą Nr XLII/66/2002. Nie można zatem przyjąć, aby część graficzna zaskarżonej uchwały stanowiąca załącznik nr 12 w miejscowości Górniki w zakresie terenu oznaczonego symbolem 29.RM w sposób rażąco naruszała art. 9 ust. 4 ustawy stanowiący, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Z powyższych powodów na podstawie art. 147 § 1 i art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U z 2019r. Poz. 2325) orzeczono jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.