



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 17 września 2021 r.

Poz. 4277

### WYROK NR II SA/WR 532/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 9 kwietnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)  
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 kwietnia 2021 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Malczyce  
z dnia 28 maja 2019 r. nr VII/64/2019

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce,  
obręb Rusko

**stwierdza nieważność § 38 zaskarżonej uchwały w zakresie, w jakim odnosi się do terenów oznaczonych symbolami 1R, 2R, i 21R oraz stwierdza nieważność załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie terenu 21R oraz załącznika nr 2 do tej uchwały w zakresie terenów: 1R, 2R i 7R.**

## Uzasadnienie

Uchwałą z 28.05.2019 r. nr VII/64/2019, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 994) i art. 20 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945) – dalej: u.p.z.p., po stwierdzeniu, że w niniejszej uchwale nie zostały naruszone ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce przyjętego uchwałą nr VIII/40/2011 Rady Gminy Malczyce z 24.05.2011 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce, w związku z uchwałą nr XXXVII/164/09 Rady Gminy Malczyce z 26.06.2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce z wyłączeniem działek nr 228, 221/5 i 21/6 w obrębie Chomiąża (zmienioną później uchwałami nr XXI/106/2012, nr XXII/164/2017, nr XXXVI/200/2017), Rada Gminy Malczyce uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce, obręb Rusko.

Pismem z 12.10.2020 r. Wojewoda Dolnośląski skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na opisaną uchwałę. W petitum skargi organ nadzoru – powołując się na przepisy art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325) – wniósł o stwierdzenie nieważności § 38 oraz części załącznika nr 1 i 2 skarżonej uchwały. W przepisie tym ustalono tereny rolnicze, oznaczone symbolami od 1R do 42R; 2. W zakresie przeznaczenia terenów obowiązują następujące ustalenia: 1) przeznaczenie podstawowe terenów: tereny upraw rolnych, łąki, stawy hodowlane, ogrody, sady, zalesienia; 2) przeznaczenie uzupełniające: drogi transportu rolnego, rowy melioracyjne. 3. W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu obowiązuje następujące ustalenie: zakazuje się realizacji zabudowy.

Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Formułując takiej treści żądanie skargi jej autor zarzucił radzie gminy podjęcie: § 38 uchwały oraz części załączników graficznych nr 1 i 2 do tej uchwały zarzucając podjęcie kwestionowanych unormowań z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na naruszeniu ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce przy sporządzaniu miejscowego planu. Odnosnie do zarzutu dotyczącego naruszenia ustaleń Studium organ nadzoru podał, że zgodnie z rysunkiem nr 2 Studium (kierunki rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz infrastruktury technicznej), tereny oznaczone w planie miejscowym symbolem 1R i 7R oraz fragmenty terenów oznaczonych symbolem 2R (większa część terenu- za wyjątkiem części południowej) i 21 R (północnowschodnia część terenu) zlokalizowane są na terenie oznaczonym w Studium jako tereny projektowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz towarzyszących usług nieuciążliwych, a także istniejącej zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych MN oraz zabudowy letniskowej M. W treści Studium, dotyczącej stref rozwoju zabudowy mieszkaniowej, gospodarczej i usługowej (s. 51) zakłada się: 1) utrzymanie i rozbudowę układów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej i zagrodowej oraz produkcyjno-usługowej oraz dowiązywanie nowych układów do istniejących układów zabudowy z uwzględnieniem parametrów gęstości, skali i charakteru tej zabudowy, dostosowane każdorazowo do indywidualnych wymogów danej lokalizacji; 2) prowadzenie działalności gospodarczej na terenach produkcji rolniczej, w obrębie modernizowanych zabudowań dawnych PGR; 3) wykorzystanie istniejących elementów sieci uzbrojenia technicznego oraz ich modernizację dla podniesienia standardów zamieszkiwania; docelowo zakłada się wyposażenie wszystkich terenów wiejskich w sieci wodociągowe, kanalizacyjne oraz gazowe; 4) utrzymanie istniejącej sieci drogowej przy prowadzeniu sukcesywnej ich modernizacji i rozbudowy. W ocenie organu nadzoru, ani te przepisy (ani też żadne inne przepisy Studium) nie dopuszczają ustalenia w planie miejscowym przeznaczenia rolnego na terenach przeznaczonych w Studium pod projektowaną zabudowę mieszkaniową jednorodziną lub na terenach istniejącej zabudowy zagrodowej i letniskowej.

Odnosząc się do wyjaśnień rady, dotyczących wskazanej niespójności między planem miejscowym a Studium, organ nadzoru stwierdził, że przepisy Studium nie pozwalają na zmianę przeznaczenia z zabudowy

mieszkaniowej jednorodzinnej i istniejącej zabudowy zagrodowej i letniskowej na tereny rolnicze. Regulacja Studium pozwala jedynie na dostosowanie do indywidualnych wymogów danej lokalizacji parametrów gęstości, skali i charakteru tej zabudowy. W myśl zaś zakwestionowanego § 38. 3. ustala się tereny rolnicze, oznaczone symbolami od 1R do 42R. 2. W zakresie przeznaczenia terenów obowiązują następujące ustalenia: 1) przeznaczenie podstawowe terenów: tereny upraw rolnych, łąki, stawy hodowlane, ogrody, sady, zalesienia; 2) przeznaczenie uzupełniające: drogi transportu rolnego, rowy melioracyjne. Wojewoda zauważył, że jeśli w ocenie rady, przepisy Studium nie korespondują z zapotrzebowaniem mieszkańców na nowe tereny np. w zakresie terenów rolnych na tym obszarze, to rada powinna rozważyć zmianę przepisów Studium, a nie zmieniać wbrew treści Studium przeznaczenie terenów w planie miejscowym.

W doręczonej odpowiedzi na skargę Gmina Malczyce, reprezentowana przez Wójta wniosła o oddalenie skargi w całości. Podtrzymując dotychczasowe stanowisko wyrażone w toku postępowania nadzorczego. Zdaniem strony przeciwnej unormowania planu miejscowego nie pozostają w sprzeczności ze studium.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. dokonuje się przez przyzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu: "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".

Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. Z kolei pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać przede wszystkim z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08). A ponieważ m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego, to w pojęciu "zasad sporządzania planu miejscowego" mieszczą się także – obok szczegółowych zasad sporządzania tego rodzaju aktów planistycznych, określonych przede wszystkim w u.p.z.p. – także ogólne wymogi, jakie powinien spełniać każdy prawidłowo sporządzony akt prawa miejscowego (zob. szerzej wyrok WSA z 07.03.2019 r., IV SA/Po 1189/18).

W rozpoznawanej skardze jej autor podniósł wyłącznie zarzut mieszczący się w drugiej z opisanych kategorii wadliwości – naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Odnosząc się, zatem, do zarzutu skargi wskazać należy, że w kwestionowanych przez wojewodę załącznikach graficznych nr 1 i 2 do uchwały Rady Gminy Malczyce z dnia 28.05.2019 r. nr VII/64/2019, w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce, obręb Rusko, rada gminy wyznaczyła tereny oznaczone symbolami 1R, 2R i 21R, określone w § 38 uchwały jako tereny rolnicze w sposób naruszający Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce. Przyjmując ustalenia dla terenów rolniczych o symbolach od 1R, 2R i 21R we wskazanym zapisie planistycznym rada postanowiła, że w zakresie przeznaczenia terenów obowiązują następujące ustalenia: 1) przeznaczenie podstawowe terenów: tereny upraw rolnych, łąki, stawy hodowlane, ogrody, sady zalesienia; 2) przeznaczenie uzupełniające: drogi transportu rolnego, rowy melioracyjne. W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu rada wprowadziła zakaz realizacji zabudowy (§ 38 ust. 3).

Natomiast dokumentacja graficzna Studium, w tym przede wszystkim rysunek nr 2, na którym przedstawiono kierunki rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz infrastruktury technicznej,

jednoznacznie wskazuje, że tereny oznaczone w zaskarżonym akcie planistycznym symbolem 1R, 2R i 21R należą do terenu stanowiącego w studium teren projektowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz towarzyszących tej funkcji usług nieuciążliwych, a także istniejącej zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych (MN) i zabudowy letniskowej (M), dla którego założenia zamieszczono na str. 51 Studium. Wobec wymogu nienaruszalności postanowień obowiązującego studium na dalszym etapie prac planistycznych, prawidłowo – zdaniem sądu – skarżący organ nadzoru wskazał, że przyjęcie w planie miejscowym innego niż w studium przeznaczenia terenu stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, które należy kwalifikować jako istotne. W ocenie sądu, w obowiązujących warunkach prawnych zasadnie też wojewoda wyjaśnił, że jeżeli organ planistyczny uznaje za celowe przyjęcie w planie miejscowym dla jakiegoś terenu funkcji innej niż postanowione w studium, to powinien rozważyć podjęcie uprzednio procedury zmiany studium dla wyeliminowania ryzyka naruszenia studium przy dokonywaniu ustaleń planistycznych i zapewnienia zgodności obu dokumentów planistycznych.

Z tych względów Sąd uznał za uzasadniony wniosek kasacyjny dotyczący terenów oznaczonych w zaskarżonej uchwale symbolami 1R, 2R i 21R. Tym samym stwierdził nieważność § 36 w zakresie, w jakim odnosi się do tych terenów oraz załączników nr 1 i 2 do tej uchwały, w zakresie terenów 1R, 2R i 21R.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – stosownie do art. 147 § 1 powoływanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzekł jak sentencji.