



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 26 kwietnia 2023 r.

Poz. 2700

### WYROK NR II SA/WR 492/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 stycznia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

po rozpoznaniu w dniu 19 stycznia 2023 r. w Wydziale II  
na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Krotoszyce  
z dnia 14 lutego 2022 r. nr XXVIII/237/22  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
dla terenu działek nr 38 (część), 39/1, 39/2 (część), obręb Krajów

**stwierdza nieważność § 14 pkt 2 we fragmencie: „agroturystyka” i § 14 pkt 3 we fragmencie: „agroturystyka” zaskarżonej uchwały.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski (dalej Wojewoda, skarżący) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę nr XXVIII/237/22 Rady Gminy Krotoszyce z dnia 14 lutego 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działek nr 38 (część), 39/1 i 39/2 (część), obręb Krajów (dalej uchwała, plan miejscowy).

Zastrzeżenia wywołał § 14 pkt 2 uchwały we fragmencie: „agroturystyka” i § 14 pkt 3 we fragmencie: „agroturystyka”, i w konsekwencji Wojewoda zwrócił się o stwierdzenie ich nieważności. Wojewoda wniósł także o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym oraz o zasądzeniem kosztów.

Kwestionowany § 14 pkt 2i 3 planu miejscowego znajdują się w rozdziale 3 pt. Ustalenia szczegółowe dla terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi.

§ 14. Ustalenia dla terenów 2RM, 6RM:

- 1) przeznaczenie podstawowe: teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych;
- 2) przeznaczenie dopuszczalne dla terenu 2RM: agroturystyka, sady, drogi dojazdowe do gruntów rolnych...
- 3) przeznaczenie dopuszczalne dla terenu 6RM: agroturystyka, sady, drogi dojazdowe do gruntów rolnych...

RM – teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych.

W § 14 pkt 5 wśród zasad zagospodarowania terenu, pod lit. „f” określa się minimalną liczbę miejsc do parkowania pojazdów innych niż rowery: 2 miejsca na 1 budynek mieszkalny w zabudowie zagrodowej.

Zdaniem Wojewody Rada Gminy Krotoszyce § 14 pkt 2 we fragmencie: „agroturystyka” i § 14 pkt 3 we fragmencie: „agroturystyka” uchwaliła z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503) w związku z § 4 pkt 9 lit. „c” rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164 poz. 1587, dalej rozporządzenie), polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez brak określenia wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania dla przewidzianego w planie przeznaczenia w postaci usług agroturystyki, będącego przeznaczeniem uzupełniającym na terenach zabudowy zagrodowej oznaczonej symbolami 2RM i 6RM.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda rozwinął, że w § 14 uchwały Rada Gminy wprowadziła szczegółowe ustalenia dla terenów oznaczonych w planie symbolami 2RM i 6RM, dla których jako przeznaczenie podstawowe ustalono: teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych (§14 pkt 1 uchwały). W zakresie przeznaczenia uzupełniającego (dopuszczalnego) terenu w § 14 pkt 2 i 3 wprowadzono następujące ustalenia: 2) przeznaczenie dopuszczalne dla terenu 2RM: agroturystyka, .....; 3) przeznaczenie dopuszczalne dla terenu 6RM: agroturystyka, ..... Jednocześnie Rada, w § 14 uchwały, w zakresie zasad zagospodarowania terenów 2RM i 6RM, uregulowała w pkt 5 lit. „f” minimalną liczbę miejsc do parkowania stanowiąc: 2 miejsca na 1 budynek mieszkalny w zabudowie zagrodowej.

Z powyższego wynika, w ocenie Wojewody, że nie ustalono minimalnej liczby miejsc do parkowania dla przeznaczenia dopuszczalnego (uzupełniającego) terenów 2RM i 6RM – agroturystyki, ponieważ regulacja § 14 pkt 5 lit. „f” uchwały wprost odnosi ten parametr jedynie do zabudowy zagrodowej.

W wyjaśnieniach skierowanych do Wojewody Wójt Gminy Krotoszyce podnosi, że agroturystyka nie jest odrębną usługą, a w związku z tym wszelkie ustalenia dotyczące zabudowy zagrodowej powinny mieć zastosowanie do agroturystyki, jako przeznaczenia immanentnie związanego z zabudową zagrodową.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Krotoszyce wnosi o jej oddalenie podtrzymując, że agroturystyka nie jest w przypadku zabudowy zagrodowej odrębną działalnością usługową i w związku z tym wszelkie ustalenia dotyczące zabudowy zagrodowej powinny mieć zastosowanie również do agroturystyki, jako przeznaczenia związanego z zabudową zagrodową.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Jak stanowi art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej p. p. s. a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Na zasadzie przywołanego przepisu kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu poddano będący aktem prawa miejscowego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych wcześniej działek w obrębie Krajów, gmina Krotoszyce.

Sprawę rozpoznano w trybie uproszczonym ze względu na wniosek Wojewody i brak przeciwnego żądania ze strony przeciwniej.

Sąd administracyjny, opierając się na przepisie art. 147 § 1 p. p. s. a., uwzględniając skargę na akt prawa miejscowego, stwierdza nieważność tego aktu w całości lub w części albo stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie nieważności.

Nieważność uchwały planistycznej - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - uwarunkowana jest kwalifikowanym naruszeniem: 1) zasad sporządzania planu miejscowego, 2) trybu sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 upzp 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.

Uwzględniając, że sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, w pierwszym rzędzie Sąd skoncentrował się na uwypuklonym w skardze zarzucie nieustalenia w planie miejscowym minimalnej liczby miejsc do parkowania dla przeznaczenia uzupełniającego (agroturystyki), podczas gdy ustalono ów parametr dla przeznaczenia podstawowego (zabudowy zagrodowej).

Kwestia ta stanowi istotę sporu prawnego, w którym prawodawca planistyczny twierdzi, że to co ustalono dla funkcji podstawowej terenu (zabudowy zagrodowej), ma automatyczne przełożenie na funkcję uzupełniającą (agroturystykę), ponieważ przeznaczenie agroturystyczne jest immanentnie związane z zabudową zagrodową.

Artykuł 15 ust. 2 upzp wymienia obligatoryjne elementy planu miejscowego. Zgodnie z przepisem takim obowiązkowym elementem planu jest, między innymi, określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów (pkt 1), określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, 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, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów (pkt 6), określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10).

Uszczegółowieniem przepisu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest § 4 pkt 9 lit. „c” rozporządzenia, w którym ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W powszechnie obowiązujących aktach prawnych, a to w obowiązującej ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r, w sprawie

warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, sformułowano definicję legalną zabudowy zagrodowej.

Co do definicji z aktu wykonawczego Sąd w niniejszym składzie, traktując jak własne stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2016 r. (sygn. akt. II OSK 101/15, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach), nie uważa, aby taką definicję można automatycznie rozciągać na całokształt systemu prawnego, w tym na spory wynikające z upzp.

Z kolei definicja z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ujmuje zabudowę zagrodową jako budynki mieszkalne oraz budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, jeżeli są położone na gruntach rolnych i wchodzi w skład gospodarstwa rolnego (art. 4 pkt 31).

W judykaturze (jak to uczynił Sąd Naczelny w wyroku z dnia 4 grudnia 2008 r. (sygn. akt II OSK 1536/07, CBOIS) zabudowę zagrodową zdefiniowano jako zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza.

Definicji legalnej nie ma agroturystyka. Dostrzegając uwarunkowania faktyczne i prawne, z którymi agroturystyka może być łączona (zwłaszcza jako usługa hotelarska świadczona przez rolnika w prowadzonym przez niego gospodarstwie – w świetle ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych; forma turystyki obejmująca różnego rodzaju usługi terenów wiejskich - w świetle informacyjnych archiwalnych materiałów Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii), Sąd chce przywołać językowe rozumienie agroturystyki jako organizowanie wypoczynku w specjalnie przygotowanych na przyjęcie wczasowiczów gospodarstwach wiejskich, także korzystanie z takiego wypoczynku (Uniwersalny słownik języka polskiego pod red. Stanisława Dubisza, Warszawa 2003).

W świetle przywołanych wyżej przepisów i definicji jest dla Sądu oczywiste, że zabudowa zagrodowa, nieodłącznie związana z budynkiem mieszkalnym, i przewidziana jako przeznaczenie terenu w planie miejscowym, musi realizować parametr związany z miejscami parkingowymi. Żadna ze stron w przedmiotowym postępowaniu tego nie kwestionuje.

Natomiast agroturystyka może przybierać różne formy. W szczególności może ona opierać się na czasowym zamieszkaniu gościa w gospodarstwie i rekreacyjnym korzystaniu z produktów generowanych przez to gospodarstwo. Jednakże aspekt zamieszkania nie jest niezbędny, można bowiem wyobrazić sobie turystę wizytującego gospodarstwo rolne, nie korzystającego z usługi noclegowej, ale rekreacyjnie czerpiącego z wartości tworzonych przez gospodarstwo. W obydwu przykładowych przypadkach zasadne jest mówienie o agroturystyce, mamy bowiem do czynienia z formą wypoczynku w gospodarstwie wiejskim.

W obydwu przypadkach agroturystyka oparta jest o gospodarstwo wiejskie, wypełniające znamiona zabudowy zagrodowej. W ocenie Sądu przepisy prawne, ani też rozumienie językowe agroturystyki nie wskazują, aby usługi agroturystyczne musiały być bezpośrednio świadczone przez podmiot prowadzący gospodarstwo rolne.

Niemniej działalności w postaci prowadzenia gospodarstwa rolnego (wiejskiego) nie należy utożsamiać z agroturystyką, ponieważ agroturystyka nie musi towarzyszyć prowadzeniu gospodarstwa. Agroturystyka może łączyć się z funkcjonowaniem gospodarstwa wiejskiego, ale nie musi być jego immanentnym składnikiem. Innymi słowy prowadzeniu gospodarstwa nie musi towarzyszyć świadczenie usług agroturystycznych. Zwraca na to uwagę prawodawca lokalny (planistyczny), traktując w uchwale agroturystykę jako przeznaczenie uzupełniające.

Dlatego nie jest trafne stanowisko Rady, że agroturystyka nie jest w przypadku zabudowy zagrodowej odrębną działalnością, i w związku z tym wszelkie regulacje dotyczące zabudowy zagrodowej powinny mieć zastosowanie również do agroturystyki. A *contrario*, za prawidłowy należy uznać wywód Wojewody, że agroturystyka bywa tylko jednym z kierunków (elementów) prowadzonej przez rolnika działalności, a nawet usługi agroturystyczne mogą być świadczone przez osoby nie prowadzące gospodarstwa rolnego.

W ocenie Sądu, faktycznie przyznaje to sama Rada.

*Primo*, na s. 4 odpowiedzi na skargę, Rada stwierdza, że w ogóle nie ma konieczności wpisywania agroturystyki jako przeznaczenia dopuszczalnego lub uzupełniającego, ponieważ prowadzący gospodarstwo

rolne może świadczyć usługi w gospodarstwie rolnym związane z pobytem turystów. Powstaje więc u Sądu pytanie, w jakim celu w planie miejscowym takiej regulacji dywersyfikującej, wpisując agroturystykę jako przeznaczenie uzupełniające, dokonano.

W takim świetle argumentacja Rady nie jest prawniczą polemiką z argumentami organu nadzoru, a stanowi jedynie dyskusję na tle praktycznych problemów interpretacji i stosowania prawa.

*Secundo*, rozróżniając w tekście prawnym obydwie pojęcia, zabudowy zagrodowej oraz agroturystyki, prawodawca miejscowy niejako potwierdza, że ma w intencji różniące się znaczeniowo pojęcia. Należy tu przywołać ugruntowaną w piśmiennictwie prawniczym i zawartą w Zasadach techniki prawodawczej regułę, zgodnie z którą do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami (§ 10 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”).

Trzeba wreszcie zdaniem Sądu podkreślić, że akt prawny, którym jest plan miejscowy, winien cechować się maksymalną jednoznacznością, co jest wartością dla jego adresatów, planujących w oparciu o niego określone przedsięwzięcia. Nie służy realizacji takiej pewności i bezpieczeństwa prawnemu adresatów planu sytuacja, w której przepis planu łączy parametr minimalnej liczby miejsc do parkowania jedynie z zabudową zagrodową, zaś milczy wobec przeznaczenia w postaci agroturystyki.

Finalnie Sąd chce podkreślić, że sytuacja objęcia danego terenu czy to przeznaczeniem podstawowym, czy uzupełniającym, nie zwalnia od wymogów związanych z wymogami określonymi ustawą, w tym adekwatną dla przedmiotowej sprawy kwestią minimalnej liczby miejsc parkingowych. Tutejszy Sąd wywodził już, że nie ma znaczenia, czy określone przeznaczenie ma charakter przeznaczenia podstawowego, czy pełni rolę uzupełniającą, gdyż ani przepis upzp ani przepis rozporządzenia nie dają podstaw do przyjęcia, by ustawodawca ograniczył obowiązek określenia ilości miejsc parkingowych wyłącznie dla przeznaczenia wiodącego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 lipca 2019 r. II SA/Wr 297/19, CBOIS).

Konkludując, określając jako przeznaczenie terenu agroturystykę, należy wypełnić normy związane z określeniem określonych parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, w tym te dotyczące miejsc do parkowania pojazdów. Nie zwalnia z tego obowiązku określenie tych parametrów dla zabudowy zagrodowej, bowiem nie są to funkcje tożsame. Funkcja agroturystyki może natomiast mieścić się w ramach przeznaczenia zabudowy zagrodowej, co pozwala na pominięcie wskazania jej jako wyodrębnionego przeznaczenia, jednak wymaga to badania zgodności, w konkretnym przypadku, pomiędzy tymi przeznaczeniami. Z tego powodu, nie przewidując dla przeznaczenia w postaci agroturystyki minimalnej liczby miejsc do parkowania uchybiła Rada wymogom art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 upzp w związku z § 4 pkt 9 lit. „c” rozporządzenia istotnie naruszając zasady sporządzania planu miejscowego.

Badanie pozostałej części planu przez Sąd, nie związany zarzutami i wnioskami skargi, nie wykazało naruszenia prawa prowadzącego do eliminacji przepisów z obrotu prawnego.

Zważywszy powyższe, Sąd orzekł jak w sentencji i, na zasadzie art. 147 § 1 p. p. s. a. uwzględnił skargę.