



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 21 września 2023 r.

Poz. 5237

### WYROK NR II SA/WR 325/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 kwietnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Malwina Jaworska-Wołyńskiak –  
spr.

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 kwietnia 2023 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Kunice  
z dnia 27 września 2021 r. nr XXXII/204/21  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
dla wybranych terenów w obrębach Kunice i Jaśkowice Legnickie

**I. stwierdza nieważność § 4 ust. 2 pkt 3 i § 18 zaskarżonej uchwały oraz załącznika nr 4 w zakresie terenu 8 RM;**

**II. zasądza od Gminy Kunice na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr XXXII/204/21 Rady Gminy Kunice z dnia 27 września 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów w obrębach Kunice i Jaśkowice Legnickie. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności jej § 4 ust. 2 pkt 3 i § 18 oraz załącznika nr 4 do uchwały w zakresie terenu 8RM.

Nadto, skarżący wniósł o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił, że kwestionowane regulacje zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503, zw. dalej u.p.z.p.), polegającym na naruszeniu ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy poprzez określenie dla wyznaczonego w planie miejscowym terenu 8RM przeznaczenia podstawowego w postaci wyłącznie zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy określa dla tego terenu funkcję mieszkaniową jako funkcję wiodącą, a podstawowe ustalenia programowo-przestrzenne przewidziane w studium dla tego terenu nie przewidują zabudowy zagrodowej.

Motywuując zasadność wniesionej skargi Wojewoda wyjaśnił, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z jego treścią, 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 w części. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Kunice naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego w zakresie objętym wnioskiem o stwierdzenie nieważności. W tym zakresie wskazano, że w § 18 uchwały zostało ustalone następujące przeznaczenie dla objętego planem terenu 8RM: „1) przeznaczenie podstawowe: teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych; 2) przeznaczenie dopuszczalne: agroturystyka, sady, drogi dojazdowe do gruntów rolnych, budynki gospodarcze, budowle dla potrzeb rolnictwa, przechowalnictwa i magazynowania produktów rolnych, wiaty, garaże wolno stojące i wbudowane służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;”.

Określony w uchwale teren 8RM położony jest na wyznaczonym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (tekst jednolity zawarty w uchwale nr XXXVIII/222/18 Rady Gminy Kunice z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kunice, dla terenu w obrębie Kunice) obszarze H.6.

W toku analizy przedmiotowego miejscowego planu oraz obowiązującego studium stwierdzono naruszenie ustaleń studium poprzez wyznaczenie dla terenu 8RM przeznaczenia podstawowego w postaci zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych. W załączniku bowiem nr 8 do tekstu studium, w wierszu 8.6 tabeli zawartym w części tabeli dotyczącej miejscowości Jaśkowice Legnickie (s. 148 tekstu studium) zawarto następujące ustalenia dla obszaru H.6.: jako funkcję wiodącą terenu wskazano zabudowę mieszkaniową, z kolei podstawowe ustalenia programowo-przestrzenne dla tego obszaru to zabudowa mieszkaniowa o niskiej intensywności, usługi podstawowe i usługi komercyjne.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru zwrócił się o wyjaśnienie stwierdzonych rozbieżności. W odpowiedzi Pełniący Obowiązki Wójta Gminy Kunice w piśmie z dnia 8 grudnia 2021 r., przytoczył szereg zapisów studium mających świadczyć o nienaruszeniu ustaleń studium przez kwestionowane zapisy uchwały. Strona przeciwna w szczególności wskazała, że teren H.6. na rysunku przedstawiającym kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy (załącznik nr 3 do uchwały nr XXXVIII/222/18), w części obejmującej objęty planem teren 8RM, stanowią tereny osadnicze i zainwestowane, a zapisy studium nie wykluczają dla tych terenów przeznaczenia w postaci zabudowy zagrodowej w planie miejscowym. Zapisy studium zezwalają również na etapie opracowania planów miejscowych na uzupełnienie określonych

w studium funkcji terenów o funkcje niekolidujące z funkcją wiodącą. Z kolei na terenach zabudowy mieszkaniowej studium dopuszcza prowadzenie działalności związanej z agroturystyką.

Nie uwzględniając powyższych wyjaśnień Wojewoda wywiódł skargę do tut. Sądu wyjaśniając, że jakkolwiek nie kwestionuje okoliczności, że teren 8RM jest umiejscowiony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w ramach obszaru określonego jako tereny zainwestowane, osadnicze, to jednakże nie jest to jedyne określenie kierunku zagospodarowania przestrzennego tego terenu, o których stanowi studium. Kierunki te są bowiem sprecyzowane w załączniku nr 8 do tekstu studium, określonym jako „Program sporządzania planów miejscowych”, gdzie dla każdego obszaru, w tym dla obszaru H.6 obejmującego wskazany w planie teren 8RM, precyzyjnie wskazano funkcję wiodącą na danym obszarze (dla obszaru H.6 zabudowa mieszkaniowa) oraz podstawowe ustalenia programowo-przestrzenne dla tego obszaru (dla obszaru H.6 zabudowa mieszkaniowa o niskiej intensywności, usługi podstawowe i usługi komercyjne). O ile jednak doprecyzowanie zasad zagospodarowania danego terenu jest w planie dopuszczalne, z uwagi na fakt, że studium jest aktem kierownictwa wewnętrznego zawierającym normy o charakterze programowym to fakt związania nim organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.) sprawia, że nie jest dopuszczalne na etapie sporządzania planu zupełne pomijanie jego szczegółowych ustaleń w zakresie podstawowych kierunków zagospodarowania terenów. Organy Gminy Kunice w toku sporządzania i uchwalania niniejszego planu związane były zatem wynikającym ze studium ograniczeniem polegającym na braku możliwości ustalania podstawowego przeznaczenia terenu 8 RM wyłącznie w formie zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych.

Zdaniem Wojewody nie można również uznać, że § 18 uchwały oraz załącznik graficzny nr 4 do uchwały nie naruszają ustaleń zawartych w części 3.4. i 3.5.2 tekstu studium. Według tych regulacji „Stosując daleko idące uproszczenia zapisu graficznego, wskazano kilka rodzajów zagospodarowania terenów określając ich wiodącą funkcję, którą na etapie opracowań szczegółowych można uzupełnić o inne funkcje, nie kolidujące z funkcją wiodącą (...).”. O ile bowiem organ nadzoru uważa, że zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa nie wykluczają się (stosownie do wyjaśnień złożonych przez stronę przeciwną teren RM stanowi część działki nr 190 obejmującej również teren 9MN/U - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej) to przytoczone postanowienie studium dopuszcza jedynie „uzupełnienie” funkcji wiodącej (w przypadku określonego w studium obszaru H.6 jest to funkcja mieszkaniowa), a nie jej zastąpienie czy zupełne pominięcie. Tymczasem miejscowy plan, w § 18, nie przewiduje dla terenu 8RM funkcji mieszkaniowej jako przeznaczenia podstawowego.

Zdaniem Wojewody nie zasługuje też na uwzględnienie powołanie się na treść części 3.5.2. tekstu studium w następującym fragmencie: „W terenach zabudowy mieszkaniowej dopuszcza się lokalizację usług publicznych, nieuciążliwych usług komercyjnych i produkcji nieuciążliwej oraz niezbędnych urządzeń infrastruktury technicznej. Postuluje się zachowanie oraz wprowadzanie ogólnodostępnej zieleni, w tym o charakterze rekreacyjno - wypoczynkowym. W terenach zabudowy mieszkaniowej dopuszcza się prowadzenie działalności związanej z agroturystyką.”. W tym kontekście Wojewoda wskazał, że zapis ten nie przewiduje uzupełnienia terenów zabudowy mieszkaniowej o funkcję zagrodową, zaś funkcja mieszkaniowa może być jedynie uzupełniona funkcją agroturystyczną. Ponadto, odwołując się do poglądów judykatury zauważył, że zabudowa zagrodowa i działalność związana z agroturystyką nie są pojęciami tożsamymi. Pojęcie „zabudowy zagrodowej” należy zdefiniować jako zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza. Zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065), przez „zabudowę zagrodową” należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Z kolei agroturystyka jest formą usługi świadczoną przez prowadzących gospodarstwo rolne nie służącą wyłącznie i bezpośrednio potrzebom produkcji rolnej. Odwołując się do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2211)

uzasadnionym jest określenie jej jako usługi hotelarskiej. Ponadto w przeciwieństwie do gospodarstwa rolnego działalność agroturystyczna może być prowadzona przez osobę niespełniającą definicji rolnika indywidualnego z art. 6 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Tym samym należy stwierdzić, że regulacje dotyczące terenu 8RM, przyjęte w § 18 uchwały oraz w załączniku nr 4 do uchwały, w powyższym zakresie naruszają ustalenia studium. Wojewoda zauważył, że ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów planu, ale oczywistym jest również, że nie muszą być ze sobą sprzeczne. W przypadku uchwały, Rada Gminy Kunice, widząc celowość zmiany dopuszczalnych kierunków przeznaczenia danego obszaru, powinna zainicjować w sposób określony w art. 9 ust. 1 u.p.z.p. procedurę zmiany obowiązującego studium, podejmując uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia jego zmiany. Następnie w wyniku przeprowadzenia procedury określonej w art. 11 u.p.z.p. powinna przyjąć uchwałę w sprawie zmiany studium dopuszczającą postulowane w przyszłym planie miejscowym (bądź jego zmianie) określone kierunki zagospodarowania terenów. Samoograniczenie rady gminy ustaleniami studium może być modyfikowane jedynie wskutek zmiany studium w celu realizacji przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowej wersji tego aktu dla określonego terenu.

Wnosząc o stwierdzenie nieważności § 4 ust. 2 pkt 3 Wojewoda wskazał, iż jest to zasadne z uwagi na to, że zawiera on odniesienie do kwestionowanego, jedyne w tym akcie terenu zabudowy zagrodowej.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podtrzymując swoje stanowisko w złożonych w toku procedury nadzorczej wyjaśnieniach.

Odnosząc się do zarzutów skargi wyjaśnił, że szczegółowa analiza zapisów zawartych w tekście studium oraz ww. Załączniku 8, nakazuje stwierdzić, iż zapisów tych nie można i nie należy traktować jako jedynych ustaleń i wytycznych planistycznych dla poszczególnych obszarów. Załącznik nr 8 stanowi uszczegółowienie i wypełnienie ustawowego wymogu wynikającego z art. 10 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym w studium określa się w szczególności: „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”. Aktualne studium zawiera jeszcze inne postanowienia dotyczące obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, które zawarte są w pkt. 2.5 (Warunki i jakość życia mieszkańców oraz ochrona ich zdrowia), 3.13 (Obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan), 4.2 (Synteza ustaleń studium).

Dalej organ zauważył, że szczegółowa analiza zapisów określających „wiodącą funkcję terenu” oraz „podstawowe ustalenia programowo-przestrzenne” pozwala stwierdzić, że zabudowa zagrodowa jest wymieniona tylko w jednym przypadku, a mianowicie dla jednostki B.7, który to obszar został wprowadzony uchwałą Rady Gminy Kunice nr VI/31/15 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie zmiany studium. Geneza zaś jego wprowadzenia związana była z daleko podjętą ostrożnością działań lokalnego prawodawcy aby nie narazić się na zarzut organu nadzoru na kolejnych etapach proceduralnych. Natomiast nieporozumieniem jest przyjęcie, iż w ramach wyznaczonych obszarów, pomimo wprowadzenia, na rysunku studium skali 1:10 000 plansza nr 2 „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, różnych kierunków zagospodarowania przestrzennego - jedynym dopuszczalnym przeznaczeniem terenu - są zalecenia programowo-przestrzenne do planu miejscowego wymienione w Załączniku 8. Przyjmując taką interpretację należałoby stwierdzić, iż w granicach całej Gminy Kunice zabudowa zagrodowa dopuszczona jest tylko i wyłącznie w granicach jednego niewielkiego obszaru B.7 w Pątnowie Legnickim, zabudowanego w znaczącym stopniu typowo podmiejską zabudową mieszkaniową jednorodzinną.

Dalej organ wskazał, że skoro w załączniku nr 8 jest mowa wyłącznie o zabudowie mieszkaniowej to należy pochylić się nad znaczeniem tego terminu. Zdaniem organu w świetle brzmienia rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r., poz. 1065), art. 4 pkt 31 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz u.p.z.p. na płaszczyźnie planowania przestrzennego termin zabudowa mieszkaniowa, winien być rozumiany zarówno jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna jak i zabudowa mieszkaniowa w ramach zabudowy zagrodowej i ten stopień uogólnienia został zastosowany

w Załączniku 8. Niemniej jednak należy mieć na uwadze, iż załącznik 8, nie odnosi się do wszystkich kierunków zagospodarowania ustalonych w Studium.

Dalej organ wyjaśnił, iż w związku z bardzo okrojonym zasobem informacji zawartym w tabelarycznym Załączniku 8, kluczowa przy ustalaniu stopnia zgodności przewidywanych w planie rozwiązań z ustaleniami studium jest treść rysunku studium w skali 1:10 000 (plansza nr 2, Kierunki zagospodarowania przestrzennego). W odniesieniu do terenu 8RM, analiza powyższego rysunku studium wskazuje, iż obszar H.6 podzielony jest na dwie części:

- część wschodnia: ukośne jasno i ciemno brązowe paskowanie – zdefiniowane według legendy jako obszary przeznaczone do zainwestowania pod funkcję mieszkaniową;
- część zachodnia: kolor brązowy jednolity – zdefiniowana wg legendy jako „tereny zainwestowane (w tym objęte obowiązującymi planami) – osadnicze.

Pod pojęciem „tereny osadnicze”, należy rozumieć tereny zainwestowania wiejskiego istniejące, o szerokim spektrum dopuszczonych sposobów zagospodarowania. W granicach terenów osadniczych może być więc realizowana nie tylko zabudowa mieszkaniowa czy zabudowa zagrodowa, ale również usługi publiczne i komercyjne, tereny wypoczynkowe czy rekreacyjne i inne funkcje zapewniające obsługę mieszkańców wsi. Wskazano przy tym, że w Studium „Stosując daleko idące uproszczenia zapisu graficznego, wskazano kilka rodzajów zagospodarowania terenów określając ich wiodącą funkcję, którą na etapie opracowań szczegółowych można uzupełnić o inne funkcje, nie kolidujące z funkcją wiodącą”.

Wreszcie organ zauważył, że w studium na terenach zabudowy mieszkaniowej dopuszczono prowadzenie działalności związanej z agroturystyką. Zapis ten należy zaś interpretować jako tożsamy z dopuszczeniem wszelkiej działalności związanej z funkcjonowaniem gospodarstw rolnych.

W piśmie z dnia 28 marca 2023 r. pełnomocnik skarżącego podtrzymał w całości wnioski i zarzuty zawarte w skardze.

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

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r., poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2023 r., poz. 359, dalej p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. zgodnie, z którą nieważność aktu powoduje także naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Istotne jest także to, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych

w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259).

Kontroli tutejszego Sądu podlegała uchwała Rady Gminy Kunice z dnia 27 września 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów w obrębach Kunice i Jaśkowice Legnickie.

Oceniając powyższą uchwałę pod względem legalności Sąd uznał, że zakwestionowane przez Wojewodę Dolnośląskiego postanowienia są wadliwe, gdyż podjęte zostały z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, przez które należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, które dotyczą problematyki związanej ze sporządzaniem planu. Dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń jak też standardów dokumentacji planistycznej.

W realiach badanej sprawy Sąd podzielił zarzut Wojewody co do podjęcia § 4 ust. 2 pkt 3 i § 18 oraz załącznika nr 4 do uchwały w zakresie terenu 8RM 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 poprzez określenie dla wyznaczonego w planie miejscowym terenu 8RM przeznaczenia podstawowego w postaci wyłącznie zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy określa dla tego terenu funkcję mieszkaniową jako funkcję wiodącą, a podstawowe ustalenia programowo przestrzenne przewidują zabudowę mieszkaniową o niskiej intensywności, usługi podstawowe oraz usługi komercyjne.

W kontekście powyższego przede wszystkim wskazać należy, że obowiązek zgodności postanowień planu z ustaleniami studium wynika z art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Odpowiednio stanowią one, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), a rzeczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta jest sporządzenie projektu planu miejscowego, zawierającego część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.). W następstwie podjętych działań „plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały” (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.).

Na tle przywołanych regulacji w judykaturze przyjmuje się, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją postanowień studium. Oznacza to, że w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium.

Zgodność planu ze studium z jednej strony nie oznacza więc oczywiście bezrefleksyjnego powielania postanowień studium w projekcie planu, ale z drugiej strony - wiąże lokalnego prawodawcę co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy. W tym zakresie postanowienia planu muszą pozostawać w zgodzie z założeniami studium, którego stopień związania w znaczącej mierze jest zależny od jego brzmienia. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy całkowitą zmianę. Innymi słowy, ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne. O istotnym naruszeniu art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

można mówić wówczas, gdy w miejscowym planie przyjęto przeznaczenie terenu odmienne od wskazanego w studium (por. wyrok NSA z dnia 20 października 2022 r., sygn. akt II OSK 1616/21, CBOSA).

Z taką zaś sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. W jej realiach bezspornym jest to, że w zakwestionowanym przez Wojewodę § 18 Rada Gminy Kunice przyjęła ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem 8RM. Jako przeznaczenie podstawowe przyjęła: teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, zaś jako przeznaczenie dopuszczalne: agroturystykę, sady, drogi dojazdowe do gruntów rolnych, budynki gospodarcze, budowle dla potrzeb rolnictwa, przechowywania i magazynowania produktów rolnych, wiaty, garaże wolno stojące i wbudowane służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. Również w § 4 ust. 2 pkt 3 w ramach ustaleń ogólnych jako jedno z podstawowych przeznaczeń przyjęto teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych. Tymczasem w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (tj. w uchwale nr XXXVIII/222/18 Rady Gminy Kunice z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kunice, dla terenu w obrębie Kunice) teren ten zlokalizowany jest na obszarze H.6. – tj. w jednostce osadniczej Jaśkowice Legnickie, dla której przewidziano wiodącą funkcję mieszkaniową, a w ramach ustaleń programowo-przestrzennych – zabudowę mieszkaniową o niskiej intensywności, usługi podstawowe, usługi komercyjne. Niniejszy kierunek zagospodarowania przestrzennego przedmiotowego terenu wynika z załącznika nr 8 do Studium, który stanowi program sporządzania miejscowych planów. Nie jest przy tym sporne, że przedmiotowy teren w Studium jest umiejscowiony w ramach obszarów określonych jako zainwestowane, osadnicze, ale nie można nie zauważyć, że w ramach podstawowych kierunków zagospodarowania przewidziano dla tego terenu właśnie wspomnianą funkcję mieszkaniową. Tym samym oceniając zgodność zaskarżonych przepisów uchwały ze Studium uwzględnić należy wynikający z załącznika nr 8 planowany sposób zagospodarowania.

W ocenie Sądu w realiach badanej sprawy – wbrew twierdzeniom organu – naruszeniem zgodności postanowień miejscowego planu ze studium jest przyjęcie w zaskarżonym akcie prawa miejscowego przeznaczenia podstawowego – terenów zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, podczas gdy w studium teren ten przeznaczony został pod zabudowę mieszkaniową – jako funkcję wiodącą. Czym innym jest bowiem zabudowa mieszkaniowa w postaci zabudowy mieszkaniowej chociażby jednorodzinnej, a czym innym zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych, w ramach której występują, co prawda, także budynki mieszkalne, ale służą one zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych rolnika, są więc związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Zabudowa mieszkaniowa w ramach zabudowy zagrodowej nie jest więc tożsama chociażby z zabudową jednorodziną, służącą zaspokajaniu wyłącznie potrzeb mieszkaniowych jej właścicieli (por. wyrok NSA z dnia 23 marca 2022 r., sygn. akt II OSK 944/21, CBOSA). Przyjęte w planie przeznaczenie na omawianym terenie w istocie eliminuje zabudowę mieszkaniową jedno lub wielorodzinną służącą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych ich właścicieli oraz prowadzenia usług podstawowych i komercyjnych. Nie tylko przeznaczenie podstawowe ale również to dopuszczalne oscylują bowiem właśnie wyłącznie wokół działalności rolniczej. Tymczasem w Studium, taka działalność nie została przewidziana. Wbrew bowiem twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę dopuszczenia w realiach badanej sprawy w Studium na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową działalności agroturystycznej nie można utożsamiać z jednoczesnym dopuszczeniem zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, a co za tym idzie działalności związanej z funkcjonowaniem gospodarstw rolnych. Wyjaśnić bowiem należy, że działalność agroturystyczną może prowadzić również osoba niebędąca rolnikiem indywidualnym w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2022, poz. 2569). Usługi agroturystyczne nie muszą być więc bezpośrednio świadczone przez podmiot prowadzący gospodarstwo rolne, ale w zależności od tego czy są prowadzone przez rolnika czy też nie, wiążą się z różnymi obowiązkami chociażby podatkowymi. Z tego też względu zasadnie przyjął skarżący, że zawarte w § 18 ustalenia co do przeznaczenia terenu naruszają postanowienia Studium, gdzie główną funkcją pozostaje teren mieszkaniowy, który może być uzupełniony o inne, nie kolidujące funkcje. W ramach kierunków i wskaźników rozwoju zabudowy mieszkaniowej dopuszczono chociażby lokalizację usług publicznych, nieuciążliwych usług

komercyjnych i produkcji nieuciążliwej oraz niezbędnych urządzeń infrastruktury technicznej, umożliwiono prowadzenie działalności związanej z agroturystyką, jak również postuluje się zachowanie oraz wprowadzanie ogólnodostępnej zieleni, w tym o charakterze rekreacyjno-wypoczynkowym.

Mając na uwadze niniejsze postanowienia Studium oraz wspomniany brak możliwości utożsamiania zabudowy mieszkaniowej w ramach zabudowy zagrodowej chociażby z zabudową jednorodzinną (wielorodzinną) służącą zaspokajaniu wyłącznie potrzeb mieszkaniowych jej właścicieli Sąd uznał, że w żaden sposób nie można przyjąć, iż zakwestionowany przepis uchwały jest zgodny z postanowieniami Studium z uwagi także na – wskazywany przez Radę - znaczny stopień uogólnienia przyjętego w załączniku nr 8 pojęcia zabudowa mieszkaniowa, który miałby obejmować również zabudowę zagrodową. Wskazać bowiem trzeba, że z treści załącznika nr 8 wynika, iż Rada wyodrębniła tereny mieszkaniowe, dla których przyjęła wprost w podstawowych ustaleniach programowo-przestrzennych właśnie zabudowę zagrodową w ramach wiodącej funkcji mieszkaniowej. Dotyczy to terenu B.7, gdzie w ramach zabudowy mieszkaniowej dopuszczono jeszcze m.in.: zabudowę letniskową oraz zagrodową, hodowlę, ogrodnictwo, dolesienia (s. 146). Dla terenu H.6 takiego postanowienia zabrakło.

W tych okolicznościach zasadnym jest w sprawie stwierdzenie nieważności § 4 ust. 2 pkt 3 i § 18 oraz załącznika nr 4 do uchwały w zakresie terenu 8RM, co orzeczono w pkt I – stosownie do brzmienia art. 147 § 1 p.p.s.a. Rozstrzygnięcie zawarte w pkt II znajduje natomiast swoje uzasadnienie w brzmieniu art. 200 p.p.s.a.