



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 22 września 2023 r.

Poz. 5256

### WYROK NR II SA/WR 38/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 kwietnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)
Sędziowie:	Sędzia WSA Olga Białek Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński
Protokolant:	Emilia Witkowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 kwietnia 2023 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Zagrodno  
z dnia 27 maja 2022 r. nr LVI.314.2022  
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Wojciechów w gminie Zagrodno

#### **I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie:**

- § 17 w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenu 1U w części działki nr 491, położonej w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza, określonego w uchwale symbolem ZC;
- załącznika graficznego nr 1 do uchwały – arkusza 1A, w zakresie w jakim wyznacza on teren 1U w części działki nr 491, położonej w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza, określonego w uchwale ZC;
- § 21 uchwały w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenu 11 RM w części działki nr 483, położonej w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza, określonego w uchwale symbolem ZC;
- załącznika graficznego nr 1 do uchwały – arkusza 1A, w zakresie w jakim wyznacza on teren 11RM w części działki nr 483, położonej w odległości 50 m od wyznaczonego cmentarza, określonego w uchwale symbolem ZC;
- § 13 uchwały w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenów 1MN, 2MN, 4MN i 5MN, oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały – arkusza 1A, w zakresie w jakim wyznacza on tereny 1MN, 2MN, 4MN i 5 MN;
- § 16 uchwały w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenu 2MW i części terenu 1MW – części działki nr 370 (określonej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako obszary RM1);

- załącznika graficznego nr 1 do uchwały – arkusza 1A, w zakresie w jakim wyznacza on teren 2MW i część terenu 1MW – część działki nr 370 (określonej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako obszar RM1);

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

### Uzasadnienie

Pismem z dnia 6 grudnia 2022 r. Wojewoda Dolnośląski zaskarżył uchwałę Rady Gminy Zagrodno z dnia 27 maja 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Wojciechów w gminie Zagrodno (dalej „zaskarżona uchwała”), wnosząc o:

1) stwierdzenie nieważności jej:

a) § 17 w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenu 1U w części działki nr 491 położonej w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza, określonego w uchwale symbolem ZC;

b) załącznika graficznego nr 1 - arkusza 1A, w zakresie w jakim wyznacza on teren 1U w części działki nr 491 położonej w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza, określonego w uchwale symbolem ZC;

c) § 21 w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenu URM w części działki nr 483 położonej w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza, określonego w uchwale symbolem ZC;

d) załącznika graficznego nr 1 - arkusza 1A, w zakresie w jakim wyznacza on teren URM w części działki nr 483 położonej w odległości 50 m od wyznaczonego cmentarza, określonego w uchwale symbolem ZC

jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503; dalej „u.p.z.p.”) w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315; dalej „rozp.MGK.”), polegającym na dopuszczeniu zabudowy usługowej oraz zabudowy zagrodowej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, w odległości do 50 metrów od terenu cmentarza;

e) § 13 w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenów 1MN, 2MN, 4MN i 5MN oraz załącznika graficznego nr 1 - arkusza 1A w zakresie w jakim wyznacza on tereny 1MN, 2MN, 4MN i 5MN

jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na określeniu dla wyznaczonych w planie miejscowym terenów 1MN, 2MN, 4MN i 5MN przeznaczenia podstawowego w postaci wyłącznie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy określa dla tych terenów zabudowę zagrodową jako funkcję główną, wyłącza te tereny spod nowej zabudowy mieszkaniowej oraz nie przewiduje dla tych terenów zabudowy mieszkaniowej jako funkcji towarzyszącej;

f) § 16 w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenu 2MW i części terenu 1MW - części działki nr 370 (określonej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako obszary RM1);

g) załącznika graficznego nr 1 - arkusza 1A w zakresie w jakim wyznacza on teren 2MW i część terenu 1MW - część działki nr 370 (określonej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako obszar RM1);

jako pojętych z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na określeniu dla wyznaczonych w planie miejscowym terenów 2MW i części terenu 1MW - części działki nr 370 (określonej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako obszar RM1) przeznaczenia podstawowego w postaci wyłącznie zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy określa dla tych terenów zabudowę zagrodową jako funkcję główną, wyłącza te tereny spod nowej zabudowy mieszkaniowej oraz nie przewiduje dla tych terenów zabudowy mieszkaniowej jako funkcji towarzyszącej;

2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi zostało wskazane, że w § 17 zaskarżonej uchwały zostało ustalone następujące przeznaczenie dla objętego planem terenu 1U: „1) przeznaczenie terenu: usługi;”. Pojęcie „usługi” zostało zdefiniowane w § 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały: „Ilekczoć w dalszej części uchwały jest mowa o: 7) usługach - należy przez to rozumieć działalność usługową z wykluczeniem stacji paliw, działalności związanej z logistyką, handlem hurtowym, obsługą transportu, składowaniem i magazynowaniem, a także myjni samochodowych, usług blacharskich, wulkanizacyjnych, pogrzebowych.”. Z kolei przeznaczenie terenu 11RM ustalono w § 21 zaskarżonej uchwały: „1) przeznaczenie terenu - zabudowa zagrodowa;”. Ponadto, w § 23 zaskarżonej uchwały wyznaczono teren ZC, dla którego określono: „1) przeznaczenie terenu: cmentarz, zabudowa związana funkcjonalnie z cmentarzem;”. Z analizy załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały oraz z zasobów serwisu Geoportal – jak wskazał dalej Wojewoda - wynika, że w odległości do 50 m od terenu cmentarza wyznaczono część terenów 1U (część działki nr 491) i 11RM (część działki nr 483). W odpowiedzi na zapytanie organu nadzoru, Wójt Gminy Zagrodno w piśmie z dnia 9 sierpnia 2022 r. wyjaśnił, że w odległości do 50 m od terenu cmentarza zlokalizowana jest część terenu 11RM obejmująca aktualnie część m.in. budynku mieszkalnego. Z kolei na terenie 1U, w tym w części zlokalizowanej w strefie wynoszącej 50 m od cmentarza, brak jest istniejącej zabudowy. Do powyższych wyjaśnień Wojewoda dodał, że dane zawarte na załączniku graficznym do zaskarżonej uchwały, w serwisie Geoportal oraz na mapie satelitarnej wskazują, że pozostała część objętego liniami rozgraniczającymi terenu 11RM położona w odległości 50 m od cmentarza w większości nie jest zabudowana. Jak wskazał w tym miejscu organ nadzoru, postanowienia zaskarżonej uchwały nie zawierają zakazu realizacji zabudowy mieszkaniowej na części terenu 11RM położonego w w/w strefie. To samo dotyczy braku zakazu realizacji obiektów usługowych w postaci zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności na części terenu 1U położonego w przedmiotowej strefie.

Przywołując przepisy art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. oraz § 3 ust. 1 rozp.MGK., Wojewoda stwierdził, że postanowienia planu miejscowego powinny zatem przyjąć takie brzmienie, by w zasięgu 50 metrów od granicy cmentarza nie istniała zabudowa mieszkaniowa oraz zabudowa innych obiektów wskazanych w rozp.MGK. oraz, aby istniał bezwzględny zakaz lokalizacji nowej zabudowy i innych obiektów wskazanych w rozp.MGK., natomiast w zasięgu od 50 do 150 metrów od tej granicy miejscowy plan powinien wykluczać taką zabudowę, w razie gdy teren ten nie posiada sieci wodociągowej, do której byłyby podłączane budynki korzystające z wody. Nie jest zatem wystarczające ogólne odesłanie w tym zakresie do przepisów odrębnych. Nie może bowiem gmina uchylać możliwości zabudowy na terenach w strefie 50 lub 150 metrów od cmentarza wedle załącznika graficznego, a następnie wskazywać w innej części planu na niemożliwość ich zabudowy i to nie wprost ale poprzez odesłanie do ograniczeń wynikających z innych przepisów, jak ma to miejsce w § 9 pkt 2 zaskarżonej uchwały.

Analiza przepisów zaskarżonej uchwały pozwala zatem przyjąć, zdaniem Wojewody, że spełniony jest określony w rozp.MGK. warunek pozwalający na zmniejszenie „strefy sanitarnej” od cmentarza do 50 m - stosownie do wyjaśnień Wójta Gminy zawartych w w/w piśmie, wszystkie tereny znajdujące się w odległości 50-150 m od cmentarza wyposażone są w sieć wodociągową oraz wszystkie budynki znajdujące się w tym obszarze i korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Jednakże Rada Gminy, ustalając teren cmentarza oraz wyznaczając tereny 1U i 11RM częściowo w zasięgu 50-metrowej strefy sanitarnej od cmentarza, nie ustanowiła: 1) zakazu realizacji zabudowy mieszkaniowej na objętej w/w strefą części terenu 11 RM oraz 2) zakazu realizacji zabudowy usługowej w postaci zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności na części terenu 1U objętego w/w strefą. W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie na terenie położonym w odległości mniejszej niż 50 m (niezależnie od zwodociągowania tego terenu) zabudowy mieszkaniowej bądź usługowej dopuszczającej realizację obiektów wymienionych w § 3 ust. 1 rozp.MGK. (w tym niewykluczającej ich realizacji w ramach zabudowy usługowej), w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa. Kwestionowane przez organ nadzoru ustalenia planu pozostają w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z § 3 ust. 1 rozp.MGK., przez co naruszają ustawową

zasadę tworzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Położenie części terenów 11RM (część działki nr 483) oraz 1U (część działki nr 491) w odległości 50 m od terenu cmentarza uzasadnia i jednocześnie zobowiązuje, z uwagi na powyższe przepisy, do wprowadzenia na wskazanych częściach tych terenów zakazu zabudowy mieszkaniowej - w przypadku części terenu RM oraz zakazu zabudowy usługowej w postaci zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności - w przypadku części terenu 1U.

Powyższą argumentację należy odnieść – w ocenie organu nadzoru - również do innej niż mieszkaniowa zabudowy wskazanej w § 3 ust. 1 rozp.MGK.

Ponadto, Wojewoda wskazał, że w § 13 zaskarżonej uchwały zostało ustalone następujące przeznaczenie podstawowe i zarazem jedyne dla objętych planem terenów m.in. 1MN, 2MN, 4MN i 5MN: „1) przeznaczenie terenu: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; a) wolnostojąca dla terenów 1MN-3MN, 5MN, 7MN-9MN, 11MN-16MN; b) wolnostojąca i bliźniacza dla terenów 4MN, 6MN, 10MN:”. Według § 16 zaskarżonej uchwały przeznaczenie podstawowe i zarazem jedyne dla objętych planem terenu 2MW oraz terenu 1MW, stanowiącego część działki nr 370 (określoną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako obszary RM1) to: „1) przeznaczenie terenu: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna;”. Określone w uchwale tereny: 1MN, 2MN, 4MN, 5MN, 2MW i wskazana wyżej część terenu 1MW położone są na wyznaczonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (uchwała Rady Gminy Zagrodno z dnia 28 grudnia 2018 r. nr III.12.18 w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zagrodno) obszarach RM1. W toku analizy przedmiotowego miejscowego planu oraz obowiązującego studium stwierdzono – jak wskazał Wojewoda - naruszenie ustaleń studium poprzez wyznaczenie w uchwale dla terenów 1MN, 2MN, 4MN i 5MN przeznaczenia podstawowego w postaci wyłącznie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a dla terenów 2MW i 1 MW (w części działki nr 370 położonej na określonych w studium obszarach RM1) - w postaci wyłącznie zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. W tekście studium (załącznik nr 1 do uchwały nr III.12.2018), w wierszu 2 tabeli „Wojciechów” (s. 164 tekstu studium) postanowiono, że obszary RM1 to tereny wielofunkcyjne o przewadze zabudowy zagrodowej wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej. Wśród funkcji towarzyszących określonych dla obszarów RM1 wymienia się: tereny wielofunkcyjne o przewadze usług, tereny usług publicznych, tereny sportu i rekreacji, tereny obsługi w gospodarstwach rolnych, tereny zieleni parkowej urządzonej, tereny zieleni nieurządzonej, izolacyjnej, łąkowej, tereny ogrodów działkowych, tereny wód powierzchniowych śródlądowych, tereny otwarte - rola, łąki, pastwiska, zadrzewienia śródpolne, nieuciążliwa działalność gospodarcza, parkingi, drogi zbiorcze, lokalne, dojazdowe i wewnętrzne, ciągi piesze i rowerowe, sieci, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej. W zapisach ogólnych tekstu studium, nieodnoszących się do danego obszaru czy miejscowości, zawartych w części 7.1. (s. 151 tekstu studium) dopuszczono, by funkcje towarzyszące określone dla danego terenu były realizowane samodzielnie bez funkcji głównej.

Kwestia wykazanej wyżej sprzeczność ustaleń studium i planu miejscowego była przedmiotem postępowania wyjaśniającego. W odpowiedzi na zapytania organu nadzoru, Wójt Gminy w pismach z dnia 9 sierpnia i 3 października 2022 r. wyjaśnił, że określone w studium tereny RM1 to tereny wielofunkcyjne, co w jego przekonaniu uzasadnia i dopuszcza określenie w planach miejscowych ich przeznaczenia pod każdą funkcję z zachowaniem przewagi zabudowy zagrodowej. Powołał się również na zapisy ustawy z dnia 20 lipca 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 724; zwana dalej „u.elekt.wiatr.”) dopuszczające, w ciągu 72 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, uchwalanie planów miejscowych przewidujących lokalizację budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, na podstawie przepisów dotychczasowych. Powyższe wyjaśnienia – jak wskazał Wojewoda - nie mogły zostać uwzględnione.

Okolicznością bezsporną jest położenie terenów 1MN, 2MN, 4MN, 5MN, 2MW i kwestionowanej części terenu 1MW w studium w ramach obszarów określonych jako tereny wielofunkcyjne o przewadze zabudowy zagrodowej wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej (RM1). Jednakże strona przeciwna określając

te tereny jako wielofunkcyjne, co w jej przekonaniu umożliwi określenia ich przeznaczenia jak to ma miejsce w § 13 pkt 1 i § 16 pkt 1 zaskarżonej uchwały, dokonuje wybiórczego powołania się na zapisy studium. Rzeczywiście są to tereny wielofunkcyjne, ale pod następującymi warunkami: 1) ich przeważającym przeznaczeniem musi być zabudowa zagrodowa; 2) są wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej; 3) studium nie przewiduje dla tych terenów funkcji mieszkaniowej jako funkcji towarzyszącej, która, jako taka, zgodnie z powołanymi wyżej zapisami studium mogłaby być realizowana samodzielnie. Tymczasem postanowienia zaskarżonej uchwały, w § 13 pkt 1 i § 16 pkt 1, dla terenów 1MN, 2MN, 4MN, 5MN, 2MW i kwestionowanej części terenu 1MW w ogóle nie przewidują zabudowy zagrodowej. Co więcej, w powołanym wyżej piśmie z dnia 3 października 2022 r. Wójt Gminy wyjaśnia, że określone w powołanych przepisach uchwały przeznaczenie w/w terenów odnosi się również do zabudowy planowanej, co tym samym nie wyłącza terenów 1MN, 2MN, 4MN, 5MN, 2MW i kwestionowanej części terenu 1MW spod nowej zabudowy mieszkaniowej. W związku z tym nie będzie miał zastosowania zapis zawarty w studium dopuszczający w miejscowości Wojciechów jedynie utrzymanie obecnych terenów zabudowy mieszkaniowej (s. 148 testu studium, tabela „Obszary funkcjonalne w podziale na obręby wiejskie, z opisem głównych kierunków zmian”, wiersz „Wojciechów”). Z kolei przy ocenie zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium bez znaczenia pozostaje pozostawiona gminie przez ustawodawcę możliwość wynikająca z art. 15 ust. 8 u.elekt.wiatr. Strona przeciwna powołuje się na wynikające ze studium wyłączenie w/w terenów spod nowej zabudowy mieszkaniowej, w odniesieniu również do u.elekt.wiatr., ale de facto nie wyłącza ich spod tej zabudowy. O ile organ nadzoru uważa, że zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa nie wykluczają się, to organy Gminy w toku sporządzania i uchwalania niniejszego planu, biorąc pod uwagę przytoczone wyżej zapisy studium, związane były wynikającym ze studium ograniczeniem polegającym na braku możliwości: 1) zupełnego pominięcia zabudowy zagrodowej dla terenów 1MN, 2MN, 4MN, 5MN, 2MW i kwestionowanej części terenu 1MW; 2) zupełnego zastąpienia zabudowy zagrodowej zabudową mieszkaniową na w/w terenach; 3) przeznaczenia w/w terenów pod realizację planowanej (nowej) zabudowy mieszkaniowej.

Mając na uwadze art. 28 ust. 1, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., Wojewoda stwierdził, że jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu, zarówno w odniesieniu do całego obszaru objętego planem, jak i jego poszczególnych terenów oraz przewidzianych dla nich ustaleń w zakresie sposobu ich zagospodarowania i zabudowy. Rada gminy uchwała plan właśnie po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. W przypadku zaskarżonej uchwały nienaruszalność ta w odniesieniu do przeznaczenia terenów 1MN, 2MN, 4MN, 5MN, 2MW i kwestionowanej części terenu 1MW nie została zachowana.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Zagrodno wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu strona w zakresie zakwestionowanych zapisów § 17, § 21 i załącznika graficznego nr 1 zaskarżonej uchwały wskazała, że rozp.MGK. odnosi się do lokalizacji budynków (zabudowań) a nie terenów przeznaczonych pod daną funkcję. Zgodnie z zapisami planu na terenie 1U w odległości do 50 m od cmentarza można lokalizować usługi, prowadzić działalność usługową (§ 2 pkt 6 zaskarżonej uchwały) z zachowaniem przepisów odrębnych, co wyklucza działalność związaną z produkcją i przechowywaniem artykułów żywnościowych i żywniem zbiorowym. Można więc na terenie tym lokalizować usługi zgodnie z zapisami planu i przepisami odrębnymi, np. handel detaliczny artykułami przemysłowymi, warsztat stolarski, usługi biurowe. Zgodnie zaś z zapisami planu na terenie 11RM w odległości do 50 m od cmentarza nie można lokalizować zabudowań mieszkalnych, można natomiast lokalizować inne zabudowania (budynki) związane z zabudową zagrodową, takie jak budynki gospodarcze, budynki do przechowywania maszyn rolniczych. Stąd też w ocenie organu, zapisy planu w zakresie w jakim określają one przeznaczenie terenu 1U w części działki nr 491 jak i 11RM w części działki nr 483 położonej w odległości 50 m od cmentarza zarówno w tekście uchwały jak i na załączniku nr 1 arkusz 1A nie naruszają zapisów art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z § 3 ust. 1 rozp.MGK.

Ponadto, odnosząc się do zakwestionowanego przez organ nadzoru § 13 i § 16 oraz załącznika graficznego nr 1 zaskarżonej uchwały, Rada wskazała, że zgodnie z obowiązującym studium tereny 1MN, 2MN, 4MN, 5MN oraz 2MW i część terenu 1MW przeznaczone są pod RM1 - tereny wielofunkcyjne o przebudowie zabudowy zagrodowej, wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej. RM1 to tereny wielofunkcyjne, co oznacza, że możliwe jest przeznaczenie terenu nie tylko pod zabudowę zagrodową, ale także pod inne funkcje, m.in. mieszkaniową jednorodziną, z zachowaniem na terenie przewagi zabudowy zagrodowej. Zapisy studium, część III-3 pkt 6 (s. 150), określają tereny wyłączone spod nowej zabudowy lub tereny z częściowym ograniczeniem zabudowy na warunkach przewidzianych w studium lub wynikających z przepisów odrębnych. Są to:

- tereny lasów i dolesienia,
- grupy śródpolnej zieleni wysokiej,
- ciągi ekosystemów wodno-łąkowych,
- wody powierzchniowe i zasoby wód podziemnych,
- koryta cieków wodnych i obszary szczególnego zagrożenia powodzią,
- ujęcia wód wraz ze strefami ochrony bezpośredniej,
- cmentarze i obszary znajdujące się w zasięgu stref ochronny sanitarnej od cmentarzy,
- tereny wpisane do rejestru zabytków, tereny zabytkowych parków,
- tereny w strefie ochrony krajobrazu i ekspozycji zamku Grodziec,
- obszary znajdujące się w zasięgu strefy uciążliwości lub stref kontrolowanych od obiektów infrastruktury technicznej: gazociągu wysokiego ciśnienia, linii elektroenergetycznych, dróg, linii kolejowych, a także innych podobnych urządzeń, co wynika z przepisów odrębnych,
- tereny obszarów oddziaływania od elektrowni wiatrowych wykluczające wprowadzenie nowoprojektowanej zabudowy mieszkaniowej.

Dla terenów tych wszelkie odstępstwa uregulowane są zapisami wynikającymi z ustaleń przepisów odrębnych. Wyłączenie spod nowej zabudowy mieszkaniowej na terenach RM1 – jak wskazała dalej Rada - związane jest z położeniem terenów w obszarze oddziaływania istniejących elektrowni wiatrowych, które zostały wyznaczone zgodnie z u.elekt.wiatr. w odległości dziesięciokrotności wysokości istniejących elektrowni. Przepisem odrębnym pozwalającym na odstępstwo od wyłączenia spod nowej zabudowy mieszkaniowej jest u.elekt.wiatr. - zgodnie z § 15 ust. 8 u.elekt.wiatr. w ciągu 72 miesięcy od dnia jej wejścia w życie dopuszcza się uchwalanie planów miejscowych przewidujących lokalizację budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, na podstawie przepisów dotychczasowych, czyli w odległości mniejszej niż dziesięciokrotna wysokość elektrowni wiatrowych. Ustawa weszła w życie 16 lipca 2016 r. i termin 72 miesięcy od dnia jej wejścia w życie minął 16 lipca 2022 r. Zaskarżona uchwała została zatem przyjęta w terminie 72 miesięcy od dnia wejścia w życie u.elekt.wiatr. Zatem zapisy planu w zakresie w jakim określają one przeznaczenie terenów 1MN, 2MN, 4MN, 5MN jak i 2MW i części terenu 1MW zarówno w tekście uchwały jak i na załączniku nr 1, arkusz 1A nie naruszają zapisów art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Konkludując, Rada podkreśliła, że prace nad zmianą Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zagrodno zostało zainicjowane uchwałą Rady Gminy Zagrodno z dnia 7 listopada 2016 r. nr XXIII.120.2016 w sprawie przystąpienia do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zagrodno, a więc po wejściu w życie u.elekt.wiatr. Podstawą zmiany studium było dostosowanie treści i zawartości studium do aktualnych wymagań u.p.z.p. i przepisów odrębnych, w tym lokalizacji funkcji związanych z zabudową mieszkaniową w obszarze oddziaływania istniejących elektrowni wiatrowych. Zmiana studium przyjęta uchwałą z dnia 28 grudnia 2018 r. nr III.12.2018 zawierająca przywołane powyżej zapisy umożliwia uchwalenie w terminie 72 miesięcy od wejścia w życie u.elekt.wiatr. planów miejscowych dla funkcji związanych z zabudową mieszkaniową.

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

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 w/w ustawy). W myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.; dalej zwana „P.p.s.a.”), zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie zaś z art. 147 § 1 P.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. W razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151 P.p.s.a.).

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która – zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. - jest aktem prawa miejscowego. A więc jest ona objęta zakresem art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a.

Wskazać tutaj należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc nie będące przyczyną nieważności uchwały (por. T. Bąkowski, Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717), [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004).

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253-254). Z tych samych względów każde naruszenie właściwości organów w zakresie sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli, Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zakwestionowanych przez organ nadzoru zapisów zaskarżonej uchwały w części tekstowej jak i graficznej jako istotnie naruszających przepisy u.p.z.p.

W pierwszej kolejności należy w całości podzielić stanowisko Wojewody, że § 17 (w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenu 1U w części działki nr 491 położonej w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza, określonego w uchwale symbolem ZC), § 21 (w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenu URM w części działki nr 483 położonej w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza) oraz załącznik graficzny nr 1 - arkusza 1A (w zakresie w jakim wyznacza on teren URM w części działki nr 483 oraz teren 1U w części działki nr 491 położonych w odległości 50 m od wyznaczonego cmentarza) zaskarżonej uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z § 3 ust. 1 rozp.MGK. poprzez dopuszczenie zabudowy usługowej oraz zabudowy zagrodowej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, w odległości do 50 m od terenu cmentarza.

Niedopuszczalność takiego usytuowania terenów była już przedmiotem rozważań tutejszego Sądu i stanowiska zawarte w zapadłych już orzeczeniach w tym zakresie jest nadal aktualne.

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozp.MGK., odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić, co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Przepis powyższy należy odnieść do treści art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. W rozpoznawanej sprawie spełniony jest określony w rozp.MGK. warunek, który pozwala na zmniejszenie „strefy sanitarnej” od cmentarza do 50 m - z wyjaśnień Wójta Gminy wynika bowiem, że wszystkie tereny znajdujące się w odległości 50-150 m od cmentarza wyposażone są w sieć wodociągową oraz wszystkie budynki znajdujące się w tym obszarze i korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Niemniej jednak Rada Gminy, ustalając teren cmentarza oraz wyznaczając tereny 1U i 11RM częściowo w zasięgu 50-metrowej strefy sanitarnej od cmentarza, z jednej strony nie ustanowiła ani zakazu realizacji zabudowy mieszkaniowej na objętej w/w strefą części terenu 11RM ani zakazu realizacji zabudowy usługowej w postaci zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności na części terenu 1U objętego w/w strefą, z drugiej zaś strony – odesłała w § 9 pkt 2 zaskarżonej uchwały do przepisów odrębnych.

Skład orzekający w niniejszej sprawie uznaje za uzasadnione stwierdzenie, że postanowienia planu miejscowego powinny zatem przyjąć takie brzmienie, by w zasięgu 50 m od granicy cmentarza nie istniała zabudowa mieszkaniowa oraz zabudowa innych obiektów wskazanych w rozp.MGK. oraz, aby istniał bezwzględny zakaz lokalizacji nowej zabudowy i innych obiektów wskazanych w rozp.MGK., natomiast w zasięgu od 50 do 150 m od tej granicy miejscowy plan powinien wykluczać taką zabudowę, w razie gdy teren ten nie posiada sieci wodociągowej, do której byłyby podłączane budynki korzystające z wody (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2014 r., II SA/Wr 564/14). Nie jest zatem wystarczające ogólne odesłanie – jak uczyniła to w niniejszej sprawie Rada - w tym zakresie do przepisów odrębnych. Nie może bowiem gmina uchylać możliwości zabudowy na terenach w strefie 50 lub 150 m od cmentarza wedle załącznika graficznego, a następnie wskazywać w innej części planu na niemożliwość ich zabudowy i to nie wprost ale poprzez odesłanie do ograniczeń wynikających z innych przepisów (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 listopada 2021 r., II SA/Wr 108/21).

W orzecznictwie podkreśla się również, że celem ograniczenia, o którym mowa w § 3 ust. 1 rozp.MGK., jest zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego osób mieszkających w pobliżu cmentarza. Zagrożenie sanitarne związane z lokalizacją cmentarza w określonym miejscu jest takie samo niezależnie od tego czy chodzi o sytuowanie cmentarza, czy o sytuowanie zabudowy wokół terenów cmentarza (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, (red.) Z. Niewiadomski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 523-524; zob. również wyroki NSA z dnia: 18 grudnia 2012 r., II OSK 1518/11; 28 czerwca 2013 r., II OSK 557/12; 14 kwietnia 2015 r., II OSK 2138/13). W tym miejscu warto przywołać również pogląd



Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 6 czerwca 2017 r. (II OSK 2452/15) wskazał, iż nie sposób przyjąć, że dla bezpieczeństwa sanitarnego istotna jest jedynie odległość cmentarza od budynków mieszkalnych, zaś odległość budynków mieszkalnych od cmentarza istotna już nie jest. Norma z § 3 ust. 1 rozp.MGK. jest więc skutkiem wykluczenia szkodliwego pod względem sanitarnym oddziaływania na otoczenie, o czym mowa w § 1 ust. 1 rozp.MGK. stanowiącym, że teren na cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. Szkodliwe oddziaływanie działa w dwóch kierunkach - zarówno w sytuacji sytuowania nowego cmentarza - na zabudowę mieszkaniową zastaną, jak i lokalizacji nowej zabudowy - w sąsiedztwie istniejącego cmentarza. Zatem odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych ma zastosowanie nie tylko przy lokalizacji nowych cmentarzy ale także statuuje ograniczenia w możliwości lokalizacji zabudowy w sąsiedztwie już istniejących cmentarzy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 stycznia 2014 r., II SA/Wr 728/13; wyrok NSA z dnia 27 września 2016 r., II OSK 3135/14).

Teren przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową powinien być zatem tak usytuowany względem istniejącego cmentarza, aby wykluczyć nawet potencjalną możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. Chodzi tu zarówno o zabudowę mieszkaniową już istniejącą, jak i lokalizację nowej zabudowy w sąsiedztwie istniejącego cmentarza. „Inny sposób rozumienia tego przepisu byłby sprzeczny z normą kompetencyjną zawartą w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy o cmentarzach, która wprost nakazuje w rozp.MGK. określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarzy od terenów, w szczególności mieszkaniowych” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 października 2019 r., II SA/Wr 447/19). Co wymaga tutaj podkreślenia, odnosząc powyższe do rozpoznawanej sprawy, zabudowa mieszkaniowa to element zabudowy zagrodowej, bowiem pojęcie „zabudowy zagrodowej” należy zdefiniować jako zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2008r., II OSK 1536/07). Słusznie zatem Wojewoda zwrócił uwagę na przepisy, w których jest mowa o funkcji mieszkaniowej jako jednym z elementów zabudowy zagrodowej. § 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 2022 r. poz. 1225) stanowi, że przez „zabudowę zagrodową” należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych, zaś zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1326) gruntami rolnymi są m.in. grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi. Niesłusznym jest zatem twierdzenie Rady Gminy, że zgodnie z zapisami planu na terenie 11RM w odległości do 50 m od cmentarza nie można lokalizować zabudowań mieszkalnych, można natomiast lokalizować inne zabudowania (budynki) związane z zabudową zagrodową, takie jak budynki gospodarcze, budynki do przechowywania maszyn rolniczych. Z zapisów zaskarżonej uchwały zakaz takiej lokalizacji nie wynika.

Ponadto, w przepisach § 3 ust. 1 rozp.MGK. jest także mowa o zakładach produkujących artykuły żywności, żywienia zbiorowego i przechowujących artykuły żywności, które – w ocenie Sądu - wpisują się w ramy zdefiniowanych w § 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały „usług”. Ilekroć w dalszej części uchwały jest mowa o „usługach” – jak stanowi ten zapis - należy przez to rozumieć działalność usługową z wykluczeniem stacji paliw, działalności związanej z logistyką, handlem hurtowym, obsługą transportu, składowaniem i magazynowaniem, a także myjni samochodowych, usług blacharskich, wulkanizacyjnych, pogrzebowych.

Uwzględniając powyższe, słusznie zatem Wojewoda wskazał, w ocenie Sądu, że dopuszczenie na terenie położonym w odległości mniejszej niż 50 m zabudowy mieszkaniowej bądź usługowej dopuszczającej realizację obiektów wymienionych w § 3 ust. 1 rozp.MGK. w sposób istotny narusza przepisy art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z § 3 ust. 1 rozp.MGK., jak i ustawową zasadę tworzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Obowiązkiem organu Gminy, zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p., było uwzględnienie przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych regulujących dopuszczalne odległości zabudowy od granic cmentarza. Położenie części terenów 11RM (część działki nr 483) oraz 1U (część działki

nr 491) w odległości 50 m od terenu cmentarza uzasadnia i jednocześnie zobowiązuje więc, z uwagi na powyższe przepisy, do wprowadzenia w planie na wskazanych częściach tych terenów zakazu zabudowy mieszkaniowej (część terenu RM) oraz zakazu zabudowy usługowej w postaci w/w zakładów (część terenu 1U). „To do Gminy należy obowiązek określenia strefy sanitarnej cmentarza w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i organ planistyczny nie jest w żadnym stopniu z tego obowiązku zwolniony” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 maja 2021 r., VII SA/Wa 383/21). Z zapisów planu na terenie 1U w odległości do 50 m od cmentarza nie wynika również – wbrew twierdzeniom Rady – że wykluczona jest działalność związana z produkcją i przechowywaniem artykułów żywnościowych i żywieniem zbiorowym. Jak słusznie wskazał Wojewoda w piśmie z dnia 14 marca 2023 r., „argumentacja Gminy zmierza do tego, że na wskazanych w skardze terenach możliwe jest usytuowanie innych budynków niż objęte zakazem w rozp.MGK., niemniej jednak [...] Rada Gminy nie wprowadziła wprost takiej możliwości. Na terenie 1U dopuszczono szeroki zakres usług, bez doprecyzowania, jakiego rodzaju usługi, ze względu na położenie terenu w strefie sanitarnej, są wyłączone z zagospodarowania”.

Z powyższych względów konieczne było wyeliminowanie z obrotu prawnego § 17 i § 21 zaskarżonej uchwały i załącznika nr 1 w określonym w skardze zakresie.

Po drugie zaś Sąd podzielił również stanowisko Wojewody odnośnie zarzutu niezgodności ze studium zapisów § 13 i § 16 w zakresie w jakim określają one przeznaczenie terenów odpowiednio 1MN, 2MN, 4MN i 5MN oraz 2MW i części terenu 1MW - części działki nr 370 a także załącznika graficznego nr 1 - arkusza 1A w zakresie w jakim wyznacza w/w tereny, co stanowi istotne naruszenie art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 4 u.p.z.p., ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Według zaś art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.z.p., 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 finansach publicznych. Z kolei wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządzając projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, ma obowiązek czynić to zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.).

Związanie postanowieniami studium zawartych przyjętych w planie miejscowym rozwiązań znajduje potwierdzenie w utrwalonym już orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r. (II SA/Kr 1207/09), jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p., studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. Stąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 u.p.z.p., jego postanowienia wyznaczają z zasady ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wydzielonych obszarów. Studium zawiera diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwykle w dłuższym czasie. Postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 ustawy), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r., II SA/G1 817/06). Nienaruszalność kierunków zagospodarowania przestrzennego, określonych w studium, przez ustalenia planu miejscowego stanowi ustawową zasadę sporządzania planu, której naruszenie - stosownie do art. 28 ust. 1 u.p.z.p. - powoduje nieważność planu w całości lub jego części. Wprawdzie studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego i nie jest aktem prawa miejscowego, to będąc aktem planistycznym gminy określa jej politykę przestrzenną i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego są zatem konsekwencją zapisów studium. Jeżeli zatem studium określa dla poszczególnych obszarów gminy w sposób ścisły kierunki zagospodarowania terenu (w tym pod określony rodzaj przeznaczenia lub z wyłączeniem określonego przeznaczenia danego

obszaru w późniejszym planie miejscowym), to rzeczą organu stanowiącego gminy jest uwzględnienie tych zapisów w planie miejscowym. Jeżeli w planie normodawca gminny nie dostosował się do tych wymogów, to plan taki musi być wyeliminowany z obrotu prawnego w zakresie, w jakim narusza zapisy studium regulujące dopuszczalne kierunki zagospodarowania terenu (wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 lipca 2019 r., II SA/Wr 159/19; Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r., II OSK 3302/19). Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy szczególnie istotne jest stwierdzenie, że ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów planu, ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2010 r., II SA/Wr 223/10).

W rozpoznawanej sprawie tereny oznaczone symbolem 1MN, 2MN, 4MN, 5MN (przeznaczenie podstawowe to zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna) oraz tereny oznaczone symbolem 2MW i wskazana wyżej część terenu 1MW (przeznaczenie podstawowe to zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna) położone są na wyznaczonych w uchwale Rady Gminy Zagrodno z dnia 28 grudnia 2018 r. nr III.12.18 w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zagrodno obszarach RM1. Obszary RM1 to tereny wielofunkcyjne o przewadze zabudowy zagrodowej wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej (załącznik nr 1 do uchwały nr III.12.2018, wiersz 2 tabeli „Wojciechów”, s. 164 tekstu studium). Jak słusznie zauważył Wojewoda, obszary RM1 to tereny wielofunkcyjne, ale pod następującymi warunkami:

- 1) ich przeważającym przeznaczeniem musi być zabudowa zagrodowa;
- 2) są wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej;
- 3) studium nie przewiduje dla tych terenów funkcji mieszkaniowej jako funkcji towarzyszącej, która, jako taka, zgodnie z powołanymi wyżej zapisami studium mogłaby być realizowana samodzielnie.

Ponadto, wśród funkcji towarzyszących określonych dla obszarów RM1 wymienia się: tereny wielofunkcyjne o przewadze usług, tereny usług publicznych, tereny sportu i rekreacji, tereny obsługi w gospodarstwach rolnych, tereny zieleni parkowej urządzonej, tereny zieleni nieurządzonej, izolacyjnej, łąkowej, tereny ogrodów działkowych, tereny wód powierzchniowych śródlądowych, tereny otwarte - rola, łąki, pastwiska, zadrzewienia śródpolne, nieuciążliwa działalność gospodarcza, parkingi, drogi zbiorcze, lokalne, dojazdowe i wewnętrzne, ciągi piesze i rowerowe, sieci, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej. W zapisach ogólnych tekstu studium, nieodnoszących się do danego obszaru czy miejscowości, zawartych w części 7.1. (s. 151 tekstu studium) dopuszczono, by funkcje towarzyszące określone dla danego terenu były realizowane samodzielnie bez funkcji głównej.

W ocenie Sądu, powyżej wskazanych warunków nie spełniają zapisy § 13 pkt 1 i § 16 pkt 1 oraz załącznika graficznego nr 1 - arkusza 1A zaskarżonej uchwały, które z jednej strony dla terenów 1MN, 2MN, 4MN, 5MN, 2MW i kwestionowanej części terenu 1MW w ogóle nie przewidują zabudowy zagrodowej (a na terenie RM1 zabudowa zagrodowa jest przeznaczeniem przeważającym), a z drugiej strony – dopuszczają jako przeznaczenie podstawowe zabudowę mieszkaniową (a na terenie RM1 nowa zabudowa mieszkaniowa jest wyłączona). To prowadzić musi do stwierdzenia, że wskazane wyżej zapisy zakwestionowanego planu są sprzeczne ze studium, bowiem określają dla wyznaczonych w planie miejscowym terenów przeznaczenie podstawowe w postaci wyłącznie zabudowy mieszkaniowej, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy określa dla tych terenów zabudowę zagrodową jako funkcję główną, wyłącza te tereny spod nowej zabudowy mieszkaniowej oraz nie przewiduje dla tych terenów zabudowy mieszkaniowej jako funkcji towarzyszącej. Tym samym, słusznie organ nadzoru stwierdził w skardze, że w rozpoznawanej sprawie - w odniesieniu do przeznaczenia terenów 1MN, 2MN, 4MN, 5MN, 2MW i kwestionowanej części terenu 1MW - nie została zachowana, stosownie do art. 28 ust. 1, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., jedna z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, którą jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego, zarówno w odniesieniu do całego

obszaru objętego planem, jak i jego poszczególnych terenów oraz przewidzianych dla nich ustaleń w zakresie sposobu ich zagospodarowania i zabudowy.

Odnosząc się zaś do twierdzeń Rady w powyższym zakresie, Sąd uznał za całkowicie nieuzasadnione stanowisko, że możliwe jest przeznaczenie terenu RM1 nie tylko pod zabudowę zagrodową, ale także pod inne funkcje, m.in. mieszkaniową jednorodzinną, z zachowaniem na nim przewagi zabudowy zagrodowej. Nie wystarczające jest przy tym do takiego stwierdzenia powołanie się na zapisy studium w części III-3 pkt 6 (s. 150), które określają tereny wyłączone spod nowej zabudowy lub tereny z częściowym ograniczeniem zabudowy na warunkach przewidzianych w studium lub wynikających z przepisów odrębnych, a tym bardziej - na to, że dla terenów tych wszelkie odstępstwa uregulowane są zapisami wynikającymi z ustaleń przepisów odrębnych, skoro zapisy studium w zakresie przeznaczenia terenu RM1 są jednoznaczne.

Ponadto, bez znaczenia – jak słusznie podniósł Wojewoda - pozostaje możliwość wynikająca z art. 15 ust. 8 u.elekt.wiatr. Rada wskazała w tym zakresie, że wyłączenie spod nowej zabudowy mieszkaniowej na terenach RM1 związane jest z ich położeniem w obszarze oddziaływania istniejących elektrowni wiatrowych, które zostały wyznaczone zgodnie z u.elekt.wiatr. w odległości dziesięciokrotności wysokości istniejących elektrowni. Należy tutaj jednak zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 8 u.elekt.wiatr., w ciągu 72 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (16 lipca 2016 r.) dopuszcza się uchwalanie planów miejscowych przewidujących lokalizację budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, na podstawie przepisów dotychczasowych. Przepis ten oznacza odstępstwo od wyłączenia spod nowej zabudowy mieszkaniowej w obszarze oddziaływania istniejących elektrowni wiatrowych, czyli możliwość lokalizacji budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, w odległości mniejszej niż dziesięciokrotna wysokość elektrowni wiatrowych, jeżeli uchwalenie planu miejscowego nastąpi w okresie 72 miesięcy od dnia jej wejścia w życie u.elekt.wiatr., czyli do 16 lipca 2022 r. Z taką sytuacją mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie, bowiem zaskarżona uchwała została podjęta w dniu 27 maja 2022 r., jednakże odstępstwo to nie oznacza, że plan miejscowy nie musi być zgodny ze studium. Skoro podstawą zmiany studium w rozpoznawanej sprawie było dostosowanie treści i jego zawartości do aktualnych wymagań u.p.z.p. i przepisów odrębnych, w tym lokalizacji funkcji związanych z zabudową mieszkaniową w obszarze oddziaływania istniejących elektrowni wiatrowych, to zapisy studium powinny przewidywać również możliwość wynikającą z art. 15 ust. 8 u.elekt.wiatr. Skoro takiej możliwości uchwała z dnia 28 grudnia 2018 r. nr III.12.2018 nie przewiduje (teren RM1 jest wykluczony spod nowej zabudowy mieszkaniowej), to plan miejscowy – zgodnie z art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. – nie może wykraczać poza zapisy studium i ustalać, że dopuszczalna jest zabudowa mieszkaniowa. Słusznie zatem Wojewoda stwierdził, że jakkolwiek 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 pominięcie jego szczegółowych ustaleń w zakresie podstawowych kierunków zagospodarowania terenów. Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotne jest, że Rada Gminy w toku sporządzania i uchwalania zaskarżonej uchwały związana była wynikającym ze studium ograniczeniami polegającymi na braku możliwości zupełnego pominięcia zabudowy zagrodowej dla terenów 1MN, 2MN, 4MN, 5MN, 2MW i kwestionowanej części terenu 1MW, zupełnego zastąpienia zabudowy zagrodowej zabudową mieszkaniową na tych terenach oraz przeznaczenia ich pod realizację planowanej (nowej) zabudowy mieszkaniowej.

Z przytoczonych wyżej względów, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej zakwestionowane przez organ nadzoru zapisy. Stąd orzeczono jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku.

Orzeczenie zawarte w punkcie drugim znajduje swoje uzasadnienie w art. 200 P.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 265 ze zm.).