



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 3 października 2023 r.

Poz. 5401

### WYROK NR II SA/WR 59/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 maja 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędziowie:

Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Asesor WSA Marta Pawłowska (spr.)

Emilia Witkowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 maja 2023 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Zagrodno  
z dnia 10 czerwca 2022 r. nr LVII.322.2022  
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu  
Łukaszów w gminie Zagrodno - etap 1

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie: § 16 i § 19 oraz § 20 w części w jakiej określa przeznaczenie terenów 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 5MN/U i 6 MN/U oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały, w zakresie w jakim wyznacza tereny 1MU, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 5MN/U i 6MN/U;**

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

## Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 10 czerwca 2022 r. nr LVII.322.2022 Rada Gminy Zagrodno uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obrębu Łukaszów w gminie Zagrodno – etap I.

Skargą na powyższa uchwałę, w trybie nadzoru wniósł Wojewoda Dolnośląski wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w zakresie:

- a) § 16 i § 19 uchwały nr LVII.322.2022 Rady Gminy Zagrodno z dnia 10 czerwca 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Łukaszów w gminie Zagrodno - etap 1 (dalej: uchwała);
- b) § 20 uchwały, w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenów 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 5MN/U i 6MN/U;
- c) załącznika graficznego nr 1 do uchwały, w zakresie w jakim wyznacza on tereny 1MU, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 5MN/U i 6MN/U;

oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Zaskarżonym fragmentom uchwały zarzucił istotne naruszenie 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 - dalej: ustawy), polegającym na:

- a) określeniu dla wyznaczonych w planie miejscowym terenów 6MN, 7MN, 8MN i 9MN 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;
- b) określeniu dla wyznaczonych w planie miejscowym terenów 3MN/U, 5MN/U, 6MN/U i części terenu 2MN/U (działki nr 135/3, 135/4, 135/5, 135/6 położone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na obszarach RM1) przeznaczenia podstawowego w postaci m.in. 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;
- c) określeniu dla wyznaczonego w planie miejscowym terenu 5MN przeznaczenia podstawowego w postaci wyłącznie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, odnoszącej się także do zabudowy planowanej (nowej) na tym terenie, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy wyłącza ten teren spod nowej zabudowy mieszkaniowej oraz nie przewiduje dla tego terenu zabudowy mieszkaniowej jako funkcji towarzyszącej;
- d) określeniu dla wyznaczonych w planie miejscowym terenów 1MU, 1MN/U i części terenu 2MN/U (działka nr 135/1 położona w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na obszarach M1) przeznaczenia podstawowego w postaci m.in. zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, odnoszącej się także do zabudowy planowanej (nowej) na tych terenach, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy wyłącza te tereny spod nowej zabudowy mieszkaniowej oraz nie przewiduje dla tych terenów zabudowy mieszkaniowej jako funkcji towarzyszącej.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wyjaśnił, że zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowane oznaczenia, nazewnictwo, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). Organ nadzoru zwrócił jednak uwagę, że w sprawie zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie 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). Zgodnie bowiem z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Gminy Zagrodno w dniu 28 lipca 2020 r.

W § 16 ust. 1 uchwały zostało ustalone następujące przeznaczenie podstawowe dla objętego planem terenu 1MU: „1) przeznaczenie terenu: teren zabudowy mieszkaniowej lub usługowej; 2) dopuszczenie realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub jednorodzinnej wolno stojącej; 3) dopuszczenie realizacji wyłącznie nieuciążliwych usług w: budynku usługowym, mieszkalno-usługowym lub budynku mieszkalnym zgodnie z przepisami odrębnymi.”.

Według § 19 ust. 1 uchwały przeznaczenie podstawowe i zarazem jedyne dla objętych planem terenów 5MN, 6MN, 7MN, 8MN i 9MN to: „1) przeznaczenie terenu: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;”.

Natomiast dla terenów 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 5MN/U i 6MN/U przeznaczenie podstawowe i jedyne określa § 20 ust. 1 uchwały: „1) przeznaczenie terenu: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy usługowej; 2) dopuszczenie realizacji zabudowy jednorodzinnej wolno stojącej; 4) dopuszczenie realizacji wyłącznie nieuciążliwych usług w: budynku usługowym, mieszkalno-usługowym lub budynku mieszkalnym zgodnie z przepisami odrębnymi.”.

Określone w uchwale tereny: 6MN, 7MN, 8M, 9MN, 3MN/U, 5MN/U, 6MN/U i teren 2MN/U w zakresie działek nr: 135/3, 135/4, 135/5 oraz 135/6 położone są na wyznaczonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (uchwała nr III.12.18 Rady Gminy Zagrodno z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zagrodno) obszarach RM1. Z kolei tereny 5MN, 1MU, 1MN/U i teren 2MN/U w zakresie działki nr 135/1 znajdują się na wyznaczonych w studium gminy obszarach M1.

W tekście studium (załącznik nr 1 do uchwały nr III. 12.2018), w wierszu 3 tabeli „Łukaszów” (s. 166 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, nieuciążliwą działalność gospodarczą, parkingi, drogi zbiorcze, lokalne, dojazdowe i wewnętrzne, ciągi piesze i rowerowe, sieci, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej.

Odnosnie obszarów M1 tekst studium (wiersz 1 tabeli „Łukaszów”, s. 165) postanawia, że są to tereny wielofunkcyjne mieszkaniowo-usługowe wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej. Spośród funkcji towarzyszących na obszarach tych dopuszcza się: tereny usług publicznych, tereny sportu i rekreacji, tereny zieleni parkowej urządzonej, tereny zieleni nieurządzonej, izolacyjnej, łąkowej, tereny ogrodów działkowych, tereny wód powierzchniowych śródlądowych, tereny otwarte - rola, łąki, pastwiska, zadrzewienia śródpolne, nieuciążliwą działalność gospodarczą, drogi zbiorcze, lokalne, dojazdowe i wewnętrzne, ciągi piesze i rowerowe, sieci, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, parkingi.

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.

Dalej organ nadzoru wskazywał, że zgodnie z brzmieniem art.9 ust. 4 ustawy: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.”. Według art. 20 ust. 1 zd. pierwsze ustawy: „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.”. 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 ustawy).

Kwestia wykazanej wyżej sprzeczność ustaleń studium i planu miejscowego była przedmiotem postępowania wyjaśniającego.

W odpowiedzi na zapytania organu nadzoru, Wójt Gminy Zagrodno w piśmie z dnia 6 września 2022 r. (sygn. IR.6722.3.2020.2022.MM/NK, 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. W odniesieniu do terenów M1 wskazał, że lokalizacja w zapisach planu miejscowego funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej na tych obszarach, (bez względu na to, czy dotyczyć będzie zabudowy istniejącej czy planowanej) nie jest sprzeczna z ustaleniami studium. W obydwu przypadkach powołał się również na zapisy ustawy z dnia 20 lipca 2016r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2021r. poz. 724) 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.

Jak dalej wywodzono w skardze, okolicznością bezsporną jest położenie terenów 6MN, 7MN, 8M, 9MN, 3MN/U, 5MN/U, 6MN/U i terenu 2MN/U (w zakresie działek nr: 135/3, 135/4, 135/5 oraz 135/6) w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w ramach obszarów określonych jako tereny wielofunkcyjne o przewadze zabudowy zagrodowej wyłączonych spod nowej zabudowy mieszkaniowej (RM1). Jednakże strona przeciwna określając te tereny jako wielofunkcyjne, co w jej przekonaniu umożliwia określenia ich przeznaczenia jak to ma miejsce w § 19 ust. 1 pkt 1 i § 20 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 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 uchwały, w § 19 ust. 1 pkt 1 i § 20 ust. 1 pkt 1, 2 i 4, dla terenów 6MN, 7MN, 8M, 9MN, 3MN/U, 5MN/U, 6MN/U i terenu 2MN/U (w zakresie działek nr: 135/3, 135/4, 135/5 oraz 135/6) w ogóle nie przewidują zabudowy zagrodowej. Co więcej, w powołanym wyżej piśmie z dnia 6 września 2022 r. Wójt Gminy Zagrodno wyjaśnia, że określone w powołanych przepisach uchwały przeznaczenie w/w terenów, w postaci zabudowy mieszkaniowej, odnosi się również do zabudowy planowanej, co tym samym nie wyłącza w/w terenów spod nowej zabudowy mieszkaniowej.

Podobnie okolicznością bezsporną, przyznaną przez stronę przeciwną, jest położenie terenów 5MN, 1MU, 1MN/U i 2MN/U (w zakresie działki nr 135/1) na obszarach zdefiniowanych przez studium jako M1. W tym przypadku strona przeciwna, uzasadniając brak naruszenia ustaleń studium w wyniku ustalenia przeznaczenia w/w terenów, wskazuje jedynie, że według przytoczonych wyżej zapisów studium są to tereny wielofunkcyjne mieszkaniowo-usługowe wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej.

Jeżeli zatem są to tereny wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej, to ich przeznaczenie nie powinno umożliwiać realizacji nowej zabudowy mieszkaniowej - plan miejscowy powinien zawierać zakaz realizacji nowej zabudowy mieszkaniowej na tych terenach. Tymczasem z przywołanego wyżej pisma Wójta Gminy Zagrodno z dnia 6 września 2022 r. wynika, że określone w § 16 ust. 1 pkt 1, 2 i 3, § 19 ust. 1 pkt 1 oraz § 20 pkt 1, 2 i 4 uchwały przeznaczenie podstawowe tych terenów obejmuje realizację również planowanej, a więc nowej zabudowy mieszkaniowej. Ponadto wśród funkcji towarzyszących obszarów M1, które mogłyby być realizowane samodzielnie (część 7.1., s. 151 tekstu studium), studium nie przewiduje dla obszarów M1 funkcji mieszkaniowej.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru nie będzie miał zastosowania zapis zawarty w studium, dopuszczający w miejscowości Łukaszów jedynie utrzymanie obecnych terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy mieszkaniowej o cechach zabytkowych (s. 148 testu studium, tabela „Obszary funkcjonalne w podziale na obręby wiejskie, z opisem głównych kierunków zmian”, wiersz „Łukaszów”). Poza tym są to postanowienia ogólne, które uszczegółowione są we wskazanych wyżej zapisach studium: części 7.1. - s. 151 tekstu studium, wierszu 3 tabeli „Łukaszów” - s. 166 tekstu studium, wierszu 1 tabeli „Łukaszów” - s. 165 tekstu studium.

Z kolei przy ocenie zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium bez znaczenia pozostaje pozostawiona gminie przez ustawodawcę możliwość wynikająca z art. 15 ust. 8 o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Strona przeciwna powołuje się na wynikające ze studium wyłączenie wszystkich objętych niniejszą skargą terenów spod nowej zabudowy mieszkaniowej, w odniesieniu również do w/w ustawy, ale de facto nie wyłącza ich spod tej zabudowy.

Wojewoda Dolnośląski wywodził dalej w skardze, 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 ustawy) sprawia, że nie jest dopuszczalne na etapie sporządzania planu zupełne pomijanie jego szczegółowych ustaleń w zakresie podstawowych kierunków zagospodarowania terenów.

O ile organ nadzoru uważa, że zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa nie wykluczają się, to organy Gminy Zagrodno 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 6MN, 7MN, 8M, 9MN, 3MN/U, 5MN/U, 6MN/U i terenu 2MN/U (w zakresie działek nr: 135/3, 135/4, 135/5 oraz 135/6); 2) przeznaczenia terenów 6MN, 7MN, 8M, 9MN, 3 MN/U, 5MN/U, 6MN/U, 2MN/U (w zakresie działek nr: 135/1 135/3, 135/4, 135/5 oraz 135/6), 5MN, 1MU, 1MN/U pod realizację planowanej (nowej) zabudowy mieszkaniowej. Zwrócił przy tym organ nadzoru przy tym uwagę na odrębność zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej. Podniósł, że przeznaczenie w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej umożliwia realizację na danym terenie budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Zgodnie z art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351) należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Z uwagi na brak definicji legalnej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej uprawnione jest twierdzenie, że jest to każda zabudowa mieszkaniowa inna niż jednorodzinna.

W przypadku zabudowy zagrodowej funkcja mieszkaniowa jest tylko jednym z jej elementów. Zabudowa zagrodowa ma służyć przede wszystkim prowadzeniu w jej ramach działalności wytwórczej w rolnictwie. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że 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 4 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1536/07). Zabudowę zagrodową określają następujące przepisy: 1) § 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) - przez „zabudowę zagrodową” należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych; 2) art. 2 ust. 1 m.in. pkt 3 i 4 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; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do

przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Natomiast prowadzenie działalności rolniczej to prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej (art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego - Dz.U. z 2022 r. poz. 461).

Wojewoda podkreślił przy tym, że Studium oczywiście nie może decydować o wiążącym przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania. Jednak jako akt polityki przestrzennej gminy wyznacza, w tym w zakresie przeznaczenia oraz kierunków i wskaźników zagospodarowania terenów, ramy ich zagospodarowania, które stają się wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, co wynika z art. 9 ust. 4 ustawy. Zatem przedmiotowe ustalenia studium nie mogą zostać zignorowane lub zmodyfikowane przez organ sporządzający i uchwalający plan miejscowy.

Powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne w skardze podniesiono, że plan miejscowy nie może wprowadzić zmian w zakresie kierunków zagospodarowania i zasad zagospodarowania terenów, a jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji. Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego.

Autor skargi podniósł, że jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność postanowień studium, 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. Wojewoda podniósł, że zaskarżona uchwała w zakresie przeznaczenia terenów 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 3MN/U, 5MN/U, 6MN/U, 2MN/U w zakresie działek nr 135/1, 135/3, 135/4, 135/5 i 135/6 oraz terenów 5MN, 1MU i 1MN/U nie została zachowana. W skardze przytoczono tezy wyroków sądów administracyjnych na potwierdzenie prezentowanego stanowiska o nienaruszalności planem miejscowym postanowień studium.

W końcowej części skargi organ nadzoru zawarł dodatkowe wyjaśnienia w zakresie sformułowania żądania stwierdzenia nieważności części uchwały. Wyjaśniono, że stwierdzenie nieważności jedynie w stosunku do § 16 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: „zabudowy mieszkaniowej lub”, pkt 2 i pkt 3 we fragmencie: „mieszkalno-usługowym lub budynku mieszkalnym” - w przypadku terenu 1MU; zaś § 20 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: „zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub”, pkt 2 i pkt 4 we fragmencie: „mieszkalno-usługowym lub budynku mieszkalnym” - w przypadku terenów 1MN/U, 2MN/U, 3 MN/U, 5MN/U i 6MN/U; doprowadziłyby do sytuacji, w której ustalenia tekstu planu miejscowego i jego części graficznej byłyby ze sobą sprzeczne w zakresie przeznaczeń w/w terenów. Z tekstu uchwały wynikałoby, że teren 1MU to teren zabudowy usługowej, natomiast według załącznika graficznego byłby to teren zabudowy mieszkaniowej lub usługowej. Podobnie dla terenów 1MN/U, 2MN/U, 3 MN/U, 5 MN/U i 6MN/U tekst uchwały przewidywałby przeznaczenie podstawowe w postaci zabudowy usługowej, a rysunek planu przeznaczenie podstawowe w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy usługowej. Sytuacja taka byłaby nie do pogodzenia z normą wynikającą z art. 20 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały i muszą być z nią zgodne.

W obszernej odpowiedzi na skargę Gmina Zagrodno wniosła o jej oddalenie w całości. W uzasadnieniu podniesiono, że tak jak przedstawił to organ nadzoru, zgodnie z obowiązującym studium gminy Zagrodno tereny 6MN, 7MN, 8MN, 9MN przeznaczone są pod RM1 - tereny wielofunkcyjne o przewadze zabudowy zagrodowej, wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej. W ocenie Gminy jednak, 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. W części III-3 w pkt 7.16 dotyczącym wytycznych, które należy uwzględnić przy opracowaniu planów miejscowych, „stwierdza się za zgodne z ustaleniami studium zmianę przeznaczenia terenów zabudowanych zabudową zagrodową pod funkcje zabudowy mieszkaniowej”. Dalej Gmina podnosiła, że Zapisy studium, część III-3 pkt 6 (str. 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.

W dalszej części tego pkt zapisano „Dla ww. terenów lub obiektów wszelkie odstępstwa uregulowane są zapisami wynikającymi z ustaleń przepisów odrębnych. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego należy uściślić granice i zapisy odnośnie terenów wyłączonych spod zabudowy, ustalić warunki ograniczonej dostępności, uwzględniając istniejące uwarunkowania.”. Wyłączenie spod nowej zabudowy mieszkaniowej na terenach RM1 związane jest z położeniem terenów w obszarze oddziaływania istniejących elektrowni wiatrowych, które zostały wyznaczone zgodnie z ustawą z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 724), w odległości dziesięciokrotności wysokości istniejących elektrowni. Przepisem odrębnym pozwalającym na odstępstwo od wyłączenia spod nowej zabudowy mieszkaniowej jest ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, zgodnie z § 15 ust. 8 ustawy 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. Uchwała nr LVI.322.2022 została przyjęta przez Radę Gminy Zagrodno w dniu 10 czerwca 2022 r., czyli w terminie 72 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Tereny 6MN, 7MN, 8MN, 9MN zostały wyznaczone w obszarze zwartej zabudowy wsi w bezpośrednim sąsiedztwie terenów zabudowanych, obejmują tereny istniejącej zabudowy zagrodowej, dla których uzyskana została zgoda Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze. Podniesiono, że wbrew twierdzeniom organu nadzoru, zapisy planu, w zakresie w jakim określają one przeznaczenie terenów 6MN, 7MN, 8MN, 9MN zarówno w tekście uchwały jak i na załączniku nr 1 nie naruszają zapisów art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Dalej, odnosząc się do zarzutów skargi w zakresie pozostałych terenów, kwestionowanych przez organ nadzoru Gmina po przytoczeniu zapisów studium ponownie podniosła, analogicznie jak w odniesieniu do pierwszej części zarzutów, że przepisy odrębne mogą regulować odstępstwa w zakresie zakazu zabudowy. W ocenie organu planistycznego, takim właśnie przepisem odrębnym są zapisy ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 724). Podniesiono przy tym, że prace nad zmianą Studium rozpoczęto uchwałą z dnia 7 listopada 2016 r., zatem po wejściu w życie ustawy o inwestycjach wiatrowych, a zmianę Studium uchwalono w dniu 28 grudnia 2018 r., zatem jego przepisy zgodne są z przytoczoną ustawą.

Pismem z dnia 27 lutego 2023 r. Wojewoda Dolnośląski odniósł się do stanowiska Gminy przedstawionego w odpowiedzi na skargę i podniósł, że przedstawiona w niej argumentacja nie zasługuje na uznanie. Wojewoda wskazał ponownie, że studium wprost wskazuje, że tereny oznaczone symbolem RM1 to tereny wielofunkcyjne o przewadze zabudowy zagrodowej wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej. Posłużenie się zwrotem „wielofunkcyjne” nie może usprawiedliwiać poglądu, zgodnie z którym na terenie tym dopuszczono w istocie dowolne przeznaczenie, w tym przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową. Poglądu tego nie sposób obronić biorąc pod uwagę, że Gmina w sposób jednoznaczny określiła w studium ewentualne przeznaczenie, pod jakie tereny te mogą zostać zagospodarowane i brak jest w nich zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Ponadto,

zgodnie ze studium, przeważającą funkcją na terenach RM1 ma pozostać zabudowa zagrodowa, co nie znajduje odzwierciedlenia w postanowieniach planu przeznaczających tereny o symbolu 6MN, 7MN, 8MN i 9MN w całości pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Zdaniem organu nadzoru nie sposób uwzględnić również stanowiska Gminy, która powołuje się na zapis studium, zgodnie z którym: „stwierdza się za zgodne z ustaleniami studium zmianę przeznaczenia terenów zabudowanych zabudową zagrodową pod funkcje zabudowy mieszkaniowej”. Należy zauważyć, że wyznaczone w studium tereny zabudowy zagrodowej to nie tylko tereny RM1, lecz także tereny o symbolu R, RM, RM/ZP, RU, dla których studium nie przewiduje wprost wyłączenia spod zabudowy mieszkaniowej, w związku z czym do wskazanych terenów przytoczony zapis studium mógłby mieć ewentualne zastosowanie.

Podniósł także, że dopuszczenie przeznaczenia ww. terenów w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową na podstawie ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. 2021 r. poz. 724 ze zm.) także nie sankcjonuje niezgodności tych ustaleń ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zagrodno. Po pierwsze, z żadnego postanowienia studium nie wynika, że wprowadzony na terenach RM1 zakaz zabudowy związany jest z położeniem tych terenów w strefie oddziaływania istniejących elektrowni wiatrowych. Po drugie, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poza ich zgodnością z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, muszą być zgodne także z postanowieniami studium, co w przypadku zaskarżonej uchwały nie ma miejsca.

Argumentem dotyczącym położenia terenów w strefie oddziaływania istniejących elektrowni wiatrowych strona przeciwna uzasadnia także dopuszczenie w planie miejscowym na terenach oznaczonych symbolami 3MN/U, 5MN/U, 6MN/U i części terenu 2MN/U (w zakresie działek nr 135/3, 135/4, 135/5 oraz 135/6) nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Strona przeciwna błędnie w ocenie organu nadzoru przy tym wskazuje w odpowiedzi na skargę, że tereny te zlokalizowane są w studium Gminy na obszarach M1 - tereny wielofunkcyjne mieszkaniowo-usługowe wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej, podczas gdy tereny te w studium gminy zlokalizowane są na terenach RM1. Tereny te plan miejscowy przeznacza m.in. pod nową zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, podczas gdy studium 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. Wobec tego wszystkie przedstawione powyżej argumenty organu nadzoru dotyczące niezgodności przeznaczenia terenów o symbolu 6MN, 7MN, 8MN i 9MN ze studium należy odnieść także do terenów 3MN/U, 5MN/U, 6MN/U i części terenu 2MN/U (w zakresie działek nr 135/3, 135/4, 135/5 oraz 135/6).

Na wyznaczonych w studium obszarach o symbolu M1, tj. terenach wielofunkcyjnych mieszkaniowo-usługowych wyłączonych spod nowej zabudowy mieszkaniowej plan miejscowy wyznacza natomiast tereny o symbolach 5MN, 1MU, 1MN/U i teren 2MN/U w zakresie działki nr 135/1. Jeżeli zatem są to tereny wyłączone w studium spod nowej zabudowy mieszkaniowej, plan miejscowy powinien zawierać zakaz realizacji nowej zabudowy mieszkaniowej na tych terenach. Tymczasem, określone w uchwale przeznaczenie podstawowe tych terenów obejmuje realizację również planowanej, a więc nowej zabudowy mieszkaniowej, co wynika wprost z treści wyjaśnień Gminy złożonych w toku postępowania nadzorczego. Jednocześnie Skarżący, na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259), wniósł o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym.

Na rozprawie w dniu strony podtrzymały dotychczas prezentowane stanowiska, przy czym pełnomocnik Gminy Zagrodno wskazała dodatkowo, że uchwalone jako przeznaczenie terenów budownictwo jednorodzinne jest zgodne z istniejącym we wsi stanem faktycznym, albowiem praktycznie nie ma tam już rolników.

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

Podzielając zarzuty Wojewody Dolnośląskiego Sąd uznał, że znajdują one uzasadnienie, gdyż przy uchwalaniu zaskarżonej uchwały doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu, co musiało



skutkować stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych przepisów uchwały. Tym samym wywiedziona skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z uregulowaniem art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259) – dalej: p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg organu nadzoru na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przepisy te korespondują z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40), który przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Przywołać należy również art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503) - dalej: u.p.z.p., zgodnie z którym 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. 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. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać zatem z zawartością aktu planistycznego (częścią tekstową, graficzną i załącznikami), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu. Jednak nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Kontrola zakwestionowanej skargą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dała podstawy do stwierdzenia, że jego treść narusza przepisy prawa materialnego (zasady sporządzania planu).

W ocenie Sądu, Rada Gminy Zagrodno umieszczając w ustaleniach planu miejscowego postanowienia dotyczące przeznaczenia terenów 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U i 6 MN/U uchwaliła przeznaczenie tych terenów niezgodnie z obowiązującym na tym terenie studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy, czym naruszyła w sposób istotny 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 - dalej: ustawy).

Sąd w całości podziela przy tym wywody organu nadzoru przedstawione we wniesionej w niniejszej sprawie skardze. Wobec tego niecelowe jest powtarzanie w całości jej wywodów w rozważaniach Sądu.

Bezsprzecznie w tekście obowiązującego studium w odniesieniu do terenów objętych skargą, Rada Gminy przewidziała dla nich przeznaczenie pod tereny wielofunkcyjne o przewadze zabudowy zagrodowej wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej. Wśród funkcji towarzyszących wskazano przy tym 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, nieuciążliwą działalność gospodarczą, parkingi, drogi zbiorcze, lokalne, dojazdowe i wewnętrzne, ciągi piesze i rowerowe, sieci, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, zadrzewienia śródpolne, nieuciążliwą działalność gospodarczą, drogi zbiorcze, lokalne, dojazdowe drogi wewnętrzne. Nie ma zatem wątpliwości, że w żadnym zakresie studium Gmina nie przewidziała zabudowy jednorodzinnej, nawet jako funkcji dopuszczającej terenów.

Nie zasługuje na akceptację twierdzenie Gminy, że na wprowadzenie takiego przeznaczenia terenu w uchwalonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pozwala pojęcie „tereny

wielofunkcyjne”. Gmina wszak doprecyzowała to określenie w samym studium, wskazując co w szczególności należy pod tym pojęciem rozumieć. Z żadnego we wskazanych tam terminów nie wynika by było ono tożsame z zabudową wielorodzinną lub jednorodziną wolnostojącą. Przeciwnie, studium przewiduje zakaz nowej zabudowy. Podniesiona przez pełnomocnika Gminy na rozprawie okoliczność, że na przedmiotowym terenie nie ma już rolników, stąd zapisy planu oddają istniejącą rzeczywistość, mają charakter poprawny i nie mogą zasługiwać na akceptację. Jak trafnie wskazał organ nadzoru, jedyną drogą do wprowadzenia przeznaczenia terenu odbiegającego od ustaleń studium, jest podjęcie przez Gminę prac zmierzających w pierwszej kolejności do zmiany zapisów studium, a dopiero w kolejnym etapie wprowadzenia zmian na poziomie miejscowego planu. Takich zmian w studium w rozpoznawanym przypadku Gmina nie wprowadziła, co czyni zasadnym zarzut niezgodności zaskarżonej uchwały z obowiązującym studium.

Nie można również uznać, by podnoszona przez organ zgodność zapisu planu z postanowieniami ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Nie może to bowiem w żaden sposób konwalidować istotnego zasad sporządzenia planu miejscowego, do jakiego doszło w niniejszej sprawie.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że studium jest prawnie określonym instrumentem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie i służy ustaleniu lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. To związanie ustaleniami studium oznacza takie kształtowanie treści planu miejscowego, aby uwzględniała ona i wynikała z ustaleń studium. Treść planu miejscowego jest zatem konsekwencją zapisów studium (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 listopada 2010 r. II PSK 1904/10, z dnia 14 czerwca 2007 r. OSK 359/07, 1 lipca 2010 r.). W orzecznictwie wskazuje się, iż związanie ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego polega na takim kształtowaniu postanowień planu, który wynika z wcześniejszych ustaleń studium. Podkreśla się, iż warunek zachowania zgodności ustaleń planu miejscowego z kierunkami zagospodarowania przestrzennego określonymi w studium tworzy ustawową zasadę sporządzania planu, której naruszenie stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy powoduje nieważność planu w całości lub jego części.

Stwierdzenie przez sąd administracyjny takiego naruszenia obliguje do wyeliminowania wadliwego aktu prawa miejscowego w drodze stwierdzenia jego nieważności w całości lub w części, niezależnie od upływu czasu od daty podjęcia uchwały.

Biorąc zatem pod uwagę zasadność zarzutów strony skarżącej, Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.

Orzeczenie o kosztach postępowania zawarte w punkcie II wyroku wydane zostało na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a.