



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 sierpnia 2024 r.

Poz. 4126

WYROK NR II SA/WR 589/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 lutego 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

asystent sędziego Sławomir Mirowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 15 lutego 2024 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Polkowicach
z dnia 13 czerwca 2023 r. nr LX/656/23
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
dla terenów górniczych w obrębach: Polkowice I, II, III, IV w granicach
administracyjnych gminy Polkowice

I. stwierdza nieważność § 29 zaskarżonej uchwały w odniesieniu do terenów o symbolu 4P.2.ZD, 4P.3.ZD, 4P.4.ZD i 4P.5.ZD oraz załącznika graficznego w zakresie terenów o symbolu 4P.2.ZD, 4P.3.ZD, 4P.4.ZD i 4P.5.ZD;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył uchwałę nr LX/656/23 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 13 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów górniczych w obrębach: Polkowice I, II, III, IV w granicach administracyjnych gminy Polkowice wnosząc o:

1. Stwierdzenie nieważności § 29 uchwały w odniesieniu do terenów 4P.2.ZD, 4P.3.ZD, 4P.4.ZD i 4P.5.ZD oraz załącznika graficznego w zakresie terenów o symbolu 4P.2.ZD, 4P.3.ZD, 4P.4.ZD i 4P.5.ZD;

2. Zasądzenie kosztów postępowania.

Wojewoda zarzucił Radzie podjęcie § 29 planu, w zakresie przeznaczenia oznaczonych terenów z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegającym na przeznaczeniu wskazanych terenów na ogrody działkowe, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy ustala dla tych terenów przewagę użytkowania rolniczego oraz nie dopuszcza dla tych terenów ogrodów działkowych. Według organu stanowi to naruszenie w sposób istotny zasad sporządzania planu miejscowego. W ramach postępowania wyjaśniającego, odpowiadając na zapytanie Wojewody, przedstawiciel Gminy (pismem z dnia 10 sierpnia 2023 r.) wyjaśnił, że „Przeważające przeznaczenie terenu, wymienione w rozdziale 17.3 w zdaniach wprowadzających do poszczególnych ustępów („tereny z przewagą”, „tereny dla”), oznacza takie formy zagospodarowania, które powinny zajmować więcej niż połowę powierzchni wyznaczonej jednostki terenowej, z zastrzeżeniem, że regulacja ta nie ogranicza powierzchni, która może być pokryta zielenią towarzyszącą lub dotychczasowymi użytkami rolnymi, leśnymi lub zadrzewieniami i zakrzewieniami. Pozostałe części jednostki terenowej mogą być zagospodarowane w sposób, który w ustaleniach określono jako dopuszczalny (dopuszczalne rodzaje przeznaczenia i sposoby zagospodarowania), z zastrzeżeniem regulacji zawartych w rozdziale 17.4 oraz w ust. 2a i 2b.”. Tereny „4P.2.ZD” - „4P.5.ZD” spełniają powyższe warunki, stąd ich przeznaczenie w planie miejscowym na ogrody działkowe w wyniku zgłaszanych potrzeb mieszkańców w tej części miasta.”

Wojewoda nie zaakceptował takiej argumentacji. Jako okoliczność bezsporną wskazał położenie terenów 4P.2.ZD, 4P.3.ZD, 4P.4.ZD i 4P.5.ZD w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w ramach obszarów określonych jako tereny R - tereny z przewagą użytkowania rolniczego, dla których studium dopuszcza: w pkt 3 - zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne poza zasięgiem cennych siedlisk łąkowych wymienionych w załączniku I Dyrektywy Siedliskowej Unii Europejskiej, w pkt 4 - budowę stawów hodowlanych i dla potrzeb rolnictwa, pod warunkiem, że nie będą wpływać negatywnie na wody innych akwenów (zanieczyszczenie, eutrofizacja) oraz wywoływać innych negatywnych skutków dla stosunków gruntowo- wodnych oraz stanu środowiska przyrodniczego, w pkt 5 - przeprowadzenie dróg i sieci infrastruktury technicznej oraz lokalizacje obiektów i urządzeń towarzyszących tym sieciom, a także miejsc postojowych. Wynika z tego, że studium dla terenów R nie dopuszcza zagospodarowania w postaci ogrodów działkowych, na co powołuje się w swoich wyjaśnieniach Gmina Polkowice. 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. Organy Gminy Polkowice w toku sporządzania i uchwalania niniejszego planu, biorąc pod uwagę przytoczone wyżej zapisy studium, związane były wynikającym ze studium ograniczeniem polegającym na braku możliwości ustalenia - dla terenów 4P.2.ZD, 4P.3.ZD, 4P.4.ZD i 4P.5.ZD, położonych na wyznaczonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obszarach R - przeznaczenia w postaci ogrodów działkowych.

W obszernej odpowiedzi na skargę Burmistrz Polkowic zwrócił się o jej oddalenie i nieobciążanie Rady Miejskiej kosztami postępowania. Polemizując z Wojewodą podkreślono, że z przedstawionego przez Wojewodę uzasadnienia wynika, że do stwierdzenia nieprawidłowości zapisanych w miejscowym planie funkcji w stosunku do studium wzięto pod uwagę przeznaczenie jednostki terenowej „1R”. Takie podejście wydawałoby się uzasadnione, ponieważ na terenach użytkowania rolniczego zgodnie z definicją funkcjonalnej

jednostki terenowej określonej w Rozdziale 17.3. („Funkcjonalne jednostki terenowe - szczegółowe zasady i standardy zagospodarowania”) w odniesieniu do jednostki o symbolu „R” tylko w funkcjach dopuszczonych zagospodarowanie niezwiązane z rolnictwem jest możliwe. Jednak w przypadku podjęcia się analizy dokumentu studium, pod kątem wynikających z niego założeń do miejscowych planów, i zgodności obu dokumentów, nie można brać pod uwagę jedynie definicji przeznaczeń terenów. W kontekście terenów przeznaczonych dla użytkowania rolniczego — tak jak zresztą dla pozostałych jednostek funkcjonalnych - istotne są jeszcze inne ustalenia studium, które uwzględniają różne uwarunkowania, jak chociażby wynikające ze stanu istniejącego, czy dokumentów planistycznych. Gmina podkreśliła konieczność odwołania się do zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Polkowice i obrębu Polkowice Dolne, przyjętego uchwałą nr XI/83/99 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 16 września 1999 r., którego obowiązywanie zakończyło się z dniem wejścia w życie zaskarżonego miejscowego planu. W nieobowiązującym planie z 1999 r., teren oznaczony symbolem „4P.2.ZD” w całości zawierał się w terenie o symbolu „29.MN,RPO”, teren o symbolu: „4P.4.ZD” częściowo w terenie „29.MN,RPO”, a częściowo w terenie „30 UR,RZ”. Natomiast tereny o symbolach „4P.3.ZD” i „4P.5.ZD” zawierały się w terenie o symbolu „30 UR,RZ”. W kontekście ww. terenów w planie z 1999 r. widniały zapisy: 1) dla terenu „29.MN.RPO” - „Osiedle domków jednorodzinnych - w realizacji. W południowej części terenu - sady, ogrody, plantacje”, 2) dla terenu „30. UR.RZ” - „A. Projektowany zespół działek rzemieślniczych i usługowo-mieszkalnych wzdłuż ul. Wojska Polskiego. Pozostały teren - ze względu na istniejące linie EE o ograniczonej dostępności inwestycyjnej - trwałe użytki zielone, intensywne uprawy. B. Na południowo-zachodnim końcu ciągu proj. zabudowy rzemieślniczej możliwość sytuowania usług. (...) Tereny korytarzy istn. I projektowanych linii EE - niebudowlane (trwałe użytki zielone, pola, plantacje). (...)”. W planie z 1999 r. tereny: „4P.2.ZD” „4P.3.ZD”, „4P.4.ZD” i „4P.5.ZD” były predestynowane do częściowego zainwestowania, przy czym na funkcje mieszane. Zatem jeśli analizę rozszerzylibyśmy na całą jednostkę funkcjonalną „1R” wyznaczoną w studium okazuje się, że w planie z 1999 r. funkcje przewidziane w tym obszarze stanowią bardzo szerokie spektrum możliwych do przeprowadzenia działalności gospodarczych. Dlatego w studium gminy (sporządzanym dla całej gminy w 2014 r.) nie można było przesądzić o tym terenie jako przeznaczonym wyłącznie dla użytkowania rolniczego. Ponadto, należało tak skonstruować zapisy, aby uwzględniały różne aspekty, m.in. wynikające z istniejącego zagospodarowania.

Teren „1R” w studium znajduje się w sąsiedztwie stacji elektroenergetycznej. Przebiegające w tym rejonie sieci infrastruktury technicznej, w tym przede wszystkim linie elektroenergetyczne wysokiego i średniego napięcia wprowadzają znaczące ograniczenia w zagospodarowaniu. Znaczny areał pozostawiono w użytkowaniu rolnym, jako kontynuację obecnego zagospodarowania, co niewątpliwie wpłynęło również na ochronę tych gruntów.

Należy zwrócić uwagę, że tereny o symbolach: „4P.2.ZD”, „4P.3.ZD”, „4P.4.ZD” i „4P.5.ZD” stanowią zaplecze zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w tym istniejącej (w miejscowym planie są to tereny kategorii „MNU”, które przeznacza się dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy usługowej, występujących zarówno łącznie z zabudową mieszkaniową, jak i samodzielnie). Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna występująca w tym rejonie istnieje od dawna, i stanowi charakterystyczny dla terenów miejskich zespół niewielkich działek budowlanych z ogrodami działkowymi, powstałymi na tych działkach lub w ich sąsiedztwie, pod potrzeby właścicieli nieruchomości. Nadmienić należy także, że jeśli mowa tu o ogrodach działkowych, należy je rozumieć jako „tereny ogrodów działkowych sklasyfikowanych w ramach „terenów zieleni i wód” w Załączniku nr 1 do Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587), bezpośrednio związanych z terenami zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a nie „rodzinnych ogrodów działkowych”, czy też „pracowniczych ogrodów działkowych”, o których mowa w stosownych ustawach. W rzeczywistości na omawianych terenach występują ogrody działkowe, typowe dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Dlatego, aby usankcjonować stan

istniejący tych terenów, wprowadzono stosowne regulacje w studium i przeniesiono je również do skarżonego miejscowego planu.

W „Wytycznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”, zawartych w Rozdziale 17.4 studium zawarto ustalenie: „5. Dopuszcza się - uznając za również zgodne z ustaleniami Studium - przyjmowanie w ustaleniach nowych planów miejscowych utrzymania dotychczasowego przeznaczenia (określonego w obowiązujących planach miejscowych), sposobu zagospodarowania i zabudowy lub sposobu wykorzystania, także na terenach (lub ich fragmentach), na których Studium przewiduje ich zmianę”. Przewidziane w miejscowym planie ogrody działkowe, w kontekście tej zasady nie naruszają ustaleń studium, natomiast stanowią optymalne rozwiązanie dla osiągnięcia konsensusu, w kontekście rozpatrywanych zagadnień i problemów planistycznych, które należało w tym rejonie miasta rozstrzygnąć.

Ponadto, w kontekście wykazywania nieprawidłowości rozwiązań przyjętych w miejscowym planie w stosunku do studium w odniesieniu do terenów „4P.2.ZD” „4P.3.ZD”, „4P.4.ZD” i „4P.5.ZD”, nie można posługiwać się jedynie ustaleniami określonymi dla jednostki funkcjonalnej „R”. Dokonywanie w tak okrojonym zakresie oceny jest niewątpliwie niewłaściwe. Występujące na terenie „1R” istniejące elementy zagospodarowania, a także zagospodarowanie przewidziane aktem prawa miejscowego z 1999 r., bardzo mocno rzutują na rozwiązania wprowadzone w obecnych dokumentach planistycznych. Biorąc pod uwagę zapisy nieobowiązującego miejscowego planu z 1999 r., w celu uniknięcia wystąpienia ewentualnych roszczeń spowodowanych obniżeniem wartości nieruchomości należało w bardzo „elastyczny” sposób skonstruować ustalenia studium gminy. W sytuacji, gdyby obowiązujące dokumenty planistyczne nie dawały możliwości zagospodarowania terenów, jak przewidziano planem z 1999 r., gmina musiałaby ponieść koszty takich decyzji.

Z powyższych względów, w wyjaśnieniach do organu nadzoru powołano się na definicję „przeważającego przeznaczenia terenu”. Ale nie chodziło tu o odniesienie się do powierzchni, którą zajmują tereny o symbolach: „4P.2.ZD”, „4P.3.ZD”, „4P.4.ZD” i „4P.5.ZD” w stosunku do powierzchni terenu „IR” (notabene 15% jednostki „IR”, tj. 6,2 ha w stosunku do powierzchni około 39,98 ha), czy przeznaczenia określonego dla jednostki funkcjonalnej „1R”, ale wytycznych do planów miejscowych, na które wskazano w tejże definicji w ust. 5 rozdziału 17.4., tj. konkretnie sformułowania: „Pozostałe części jednostki terenowej mogą być zagospodarowane w sposób, który w ustaleniach określono jako dopuszczalny (dopuszczalne rodzaje przeznaczenia i sposoby zagospodarowania), z zastrzeżeniem regulacji zawartych w rozdziale 17.4”. W ustaleniach określonych w Rozdziale 17.4. studium, w ustępie 5 (w brzmieniu przytoczonym wcześniej) umożliwiono wprowadzenie w miejscowym planie ogrodów działkowych, ponieważ w rzeczywistości taki jest sposób zagospodarowania omawianych terenów. Takie możliwości zagospodarowania dawał plan z 1999 r., obowiązujący przed wejściem w życie skarżonego miejscowego planu.

W związku z powyższym, przewidzenie w planie miejscowym ogrodów działkowych na terenach: „4P.2.ZD” „4P.3.ZD”, „4P.4.ZD” i „4P.5.ZD” nie jest sprzeczne z ustaleniami studium, ponieważ studium dopuszcza takie zagospodarowanie - zgodnie z definicją „przeważającego przeznaczenia terenu” - nawet jeśli z załącznika graficznego wynika, że na omawianych terenach występuje teren „1R”, z przeznaczeniem dla użytkowania rolniczego, to „Studium przewiduje ich zmianę”.

Tak więc organ nadzoru nie przeprowadził dogłębnej analizy sprawy, nie można zgodzić się, że doszło do naruszenia ustaleń studium gminy w kontekście art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a tym bardziej nie można zgodzić się z zarzutem organu, że doszło do istotnego naruszenia, wynikającego z art. 28 ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga, biorąc pod uwagę jej pisemną treść, jak i argumenty podniesione podczas rozprawy, okazała się zasadna.

Podstawy prawne i zakres kognicji sądu administracyjnego wyznacza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., która w art. 175 sytuuje sądy administracyjne w systemie wymiaru sprawiedliwości, a poprzez art. 184 nakazuje sądom administracyjnym, w zakresie określonym w ustawie, sprawować kontrolę działalności administracji publicznej. Ustawą, o której mowa w Konstytucji jest przede wszystkim ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 137), oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634), dalej także jako p. p. s. a. Jak stanowi art. 1 § 1 - 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta polega, między innymi, na orzekaniu w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego.

W niniejszym postępowaniu kontrola sądowa koncentruje się na będącym, w myśl art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, dalej także jako u.p.z.p.), aktem prawa miejscowego, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla terenów górniczych w granicach administracyjnych gminy Polkowice, któremu - w zakresie § 29 - Wojewoda zarzuca istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Spór prawny zasadza się na zarzucanej przez Wojewodę rozbieżności pomiędzy rzeczonym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że nieważność uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania planu dotyczą merytorycznej jego zawartości (przyjętych w nim ustaleń, część tekstowej, graficznej oraz załączników), a także standardów dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej przez organ w celu uchwalenia planu. Naruszenie zasad sporządzania planu to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych - które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08, CBOIS). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1593/11, CBOIS).

Relację pomiędzy tymi aktami: planem miejscowym jako prawem miejscowym, a studium – nie będącym aktem prawa miejscowego, wyznacza art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu: ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych oraz przepis art. 20 ust. 1 ustawy: plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Według tekstu relewantnego studium (pkt 17.2 ust. 1) cały obszar gminy dzieli się na jednostki terenowe (tereny), dla których określono przeważające przeznaczenie (podstawowe funkcje terenów), funkcje dopuszczalne oraz sposoby i zasady zagospodarowania. Przeważające przeznaczenie terenu („tereny z przewagą”, „tereny dla”) zgodnie z określeniem sformułowanym w pkt 17.2 ust. 2 studium oznacza takie formy zagospodarowania, które powinny zajmować więcej niż połowę powierzchni wyznaczonej jednostki terenowej, z zastrzeżeniem, że regulacja ta nie ogranicza powierzchni, która może być pokryta zielenią towarzyszącą lub dotychczasowymi użytkami rolnymi, leśnymi lub zadrzewieniami i zakrzewieniami. Pozostałe części jednostki terenowej mogą być zagospodarowane w sposób, który w ustaleniach określono jako dopuszczalny (dopuszczalne rodzaje przeznaczenia i sposoby zagospodarowania).

W kontrolowanej sprawie istotna jest jednostka terenowa R - według studium ujęta jako tereny z przewagą użytkowania rolniczego (pkt 17.3 ust. 25), na których: 1) zaleca się zachowanie istniejących zadrzewień i zakrzewień śródpolnych, jak również drzew posadzonych wzdłuż cieków i miedz oraz zbiorników wodnych, 2) zakazuje się zalesiania terenów, z zastrzeżeniem kolejnego punktu, 3) dopuszcza się zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne poza zasięgiem cennych siedlisk łąkowych wymienionych w dyrektywie siedliskowej, 4) dopuszcza się budowę stawów hodowlanych i dla potrzeb rolnictwa, pod warunkiem, że nie będą wpływać negatywnie na wody innych akwenów oraz wywoływać innych negatywnych skutków dla stosunków gruntowo - wodnych oraz stanu środowiska przyrodniczego, 5) dopuszcza się przeprowadzenie dróg i sieci infrastruktury technicznej oraz lokalizację obiektów i urządzeń towarzyszących tym sieciom, a także miejsc postojowych, 6) zakazuje się lokalizacji budynków, a wznoszenie nowych rolniczych budowli i obiektów małej architektury (obiektów budowlanych niebędących budynkami) dopuszcza się wyłącznie w odległości do 50 m od linii rozdzielającej z terenami oznaczonymi symbolem „MP”, 7) na terenach położonych w zasięgu Obszaru Chronionego Krajobrazu „Lasy Chocianowskie” występują ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów wynikające z rozporządzenia ustanawiającego ten obszar chroniony, 8) na terenach położonych w zasięgu Zespołu przyrodniczo - krajobrazowego „Trzebcz” występują ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów wynikające z odpowiednich uchwał ustanawiających te obszary chronione.

Ze studium wynika zatem, że na terenie R ma przeważać użytkowanie rolnicze, co z kolei oznacza, iż użytkowanie rolnicze ma zajmować więcej niż połowę powierzchni tej jednostki. Takie sformułowanie studium nie wyklucza innych form użytkowania (użytkowania innego niż rolnicze), z tym że inne formy użytkowania nie mogą przeważać, czyli mają zajmować obszar mniejszy niż połowa jednostki terenowej R. Idąc dalej należy zwrócić uwagę na przywołane już szczegółowe zasady i standardy zagospodarowania, i skonfrontować z nimi ewentualność przeznaczenia w postaci ogrodów działkowych.

Szczegółowe zasady i standardy zagospodarowania dla terenu R wskazane przez twórcę studium można podzielić na cztery grupy. W pierwszej grupie umieszczono zakazy (17.3 ust. 25 punkty 2 i 6), w drugiej grupie wskazano dopuszczenia (punkty 3, 4, 5), w trzeciej grupie umieszczono zalecenia (pkt 1), zaś w czwartej odesłano do zasad ustalonych w aktach z zakresu ochrony przyrody (pkt 7 i 8). Zakazy mają charakter nieprzekraczalnych ustaleń studium, i wskazują po prostu takie zagospodarowanie, którego nie wolno realizować. Zalecenia - jak stanowi samo studium - nie są ustaleniami, czyli nie mają charakteru wiążącego (14.4 ust. 4 studium). Natomiast „dopuszczenie” określonego zagospodarowania odnosi się do powierzchni terenu, która nie jest objęta przeważającym przeznaczeniem, czyli to co jest „dopuszczone” (dopuszczony sposób zagospodarowania) obejmuje mniej niż połowę powierzchni wyznaczonej jednostki terenowej.

Przewidziane w planie miejscowym przeznaczenie ZD - ogrody działkowe nie naruszałoby zatem ustaleń studium jeżeli mieściłoby się w zakresie tego, co studium dopuszcza. Zważywszy, że: 1) ogrody działkowe nie są zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, 2) ogrody działkowe nie są stawami hodowlanymi, 3) ogrody działkowe nie są drogami i sieciami infrastruktury technicznej oraz obiektami i urządzeniami towarzyszącymi tym sieciom, to w świetle zasad i standardów zagospodarowania dla jednostki terenowej R (s. 244 studium, 17.3 ust. 25) brak podstaw do przyjęcia, że twórca studium dopuścił na przedmiotowym terenie ogrody działkowe.

Trzeba też jednak uwzględnić, że autor studium dopuścił (s. 254, Wytyczne dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, 17.4 ust. 5) - uznając to za zgodne z ustaleniami studium - takie ustalenia planów miejscowych, które utrzymują dotychczasowe przeznaczenie (określone w obowiązujących planach miejscowych), sposób zagospodarowania i zabudowy lub sposób wykorzystania, także na tych terenach (lub ich fragmentach), na których studium przewiduje ich zmianę. Trzeba to rozumieć jako zasadę swoistej kontynuacji planu - jeżeli plan miejscowy nadal utrzymuje przeznaczenie ustalone w poprzednio obowiązującym planie, to dopuszcza się takie przeznaczenie w świetle studium, nawet gdy studium stanowi inaczej (przewiduje zmianę). Innym słowy - odnosząc się do przedmiotowej sprawy i jądra sporu - jeżeli poprzednio obowiązujący plan miejscowy na terenie oznaczonym w aktualnym studium jako R ustalał „ogrody

działkowe”, to ogrody działkowe mogą być nadal dopuszczone, nawet jeżeli studium już ich nie przewiduje, i taki stan rzeczy będzie zgodny ze studium.

Adekwatnym dla sprawy, poprzednio obowiązującym planem miejscowym był miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Polkowice i obrębu Polkowice Dolne, przyjęty uchwałą nr XI/83/99 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 16 września 1999 r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z dnia 3 listopada 1999 r. nr 30 poz. 1284). Jeżeli ów plan z 1999 r. przewidywał dla przedmiotowego terenu (ujętego w aktualnym jako ZD - ogrody działkowe: 4P.2.ZD, 4P.3.ZD, 4P.4.ZD, 4P.5.ZD) ogrody działkowe, to nie będzie można zarzucić niezgodności ze studium, nawet gdy studium przewiduje zmianę.

Plan z 1999 r. teren oznaczony aktualnym planem jako 4P.2.ZD obejmował jednostką oznaczoną 29 MN, RPO (rysunek) i przewidywał dla niej: „osiedle domków jednorodzinnych - w realizacji. W południowej części terenu - sady, ogrody, plantacje (tekst planu z 1999 r. s. 15). Na rysunku planu z 1999 r. południowa część obszaru 29 MN, RPO to sady, plantacje, uprawy pod osłonami (legenda mapy). Według tej legendy ogrody działkowe charakteryzują się odrębnym oznaczeniem, zaś na rysunku planu ogrody działkowe usytuowane są w innych lokalizacjach (np. 34 ZD, 60 ZD); z rysunku planu z 1999 r. nie wynika, aby na terenie 29 MN, RPO wskazano ogrody działkowe, ponieważ w południowej części jest to teren sadów, plantacji, upraw pod osłonami. Skoro prawodawca planistyczny (w planie z 1999 r.) pewne obszary wyraźnie wydzielił jako ogrody działkowe, nadając im wprost takie przeznaczenie, to nie można przypisywać przeznaczenia ogrodów działkowych innym obszarom, w ten sposób w planie miejscowym nieoznaczonym. W konsekwencji nie jest uprawnione traktowanie obecnego (wskazanego w aktualnie obowiązującym planie) przeznaczenia pod ogrody działkowe jako utrzymania wcześniejszego przeznaczenia, wynikającego z poprzedniego planu miejscowego, ponieważ z poprzedniego planu, w szczególności jego rysunku, takie przeznaczenie nie wynika. Już na marginesie można jeszcze podnieść, że fragment terenu 4P.2.ZD (lewy górny fragment terenu - według rysunku aktualnego planu) wkracza na teren, który zgodnie z planem 1999 r. przeznaczony był pod zabudowę, co także przeczy kontynuacji.

Z podobną, *mutatis mutandis*, sytuacją mamy do czynienia wobec terenów w obecnym planie oznaczonych 4P.3.ZD, 4P.4.ZD, 4P.5.ZD. Zgodnie z planem z 1999 r. znajdowały się one przy granicy terenu zabudowy, na obszarze oznaczonym 30 UR, RZ. Według tekstu tego planu (z 1999 r.) 30 UR, RZ (UR - usługi rzemiosła) to „projektowany zespół działek rzemieślniczych i usługowo - mieszkalnych wzdłuż ul. Wojska Polskiego. Pozostały teren - ze względu na istniejące linie EE o ograniczonej dostępności inwestycyjnej - trwale użytki zielone, intensywne uprawy”. W ocenie Sądu do tych kategorii nie zaliczają się ogrody działkowe, tym bardziej, o czym była mowa już wcześniej, że ogrodowi działkowemu autor miejscowego planu z 1999 r. przypisał odrębne tereny i oznaczenia. Tym samym brak przesłanek, aby doszukać się w obecnym planie kontynuacji, w zakresie przeznaczenia na ogrody działkowe, względem poprzedniego planu. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z 1999 r. ogrody działkowe posiadały przypisane im oznaczenia oraz tereny, i nie pokrywały się one z terenami 4P.2.ZD - 4.5.ZD z aktualnego planu miejscowego. Z tego powodu nie można zgodzić się, że zaszła sytuacja z jednostki redakcyjnej studium 17.4. ust. 5 (s. 254), w której dopuszcza się - uznając za zgodne z ustaleniami Studium - przyjmowanie w ustaleniach nowych planów miejscowych utrzymania dotychczasowego przeznaczenia (określonego w obowiązujących planach miejscowych), sposobu zagospodarowania i zabudowy lub sposobu wykorzystania, także na terenach (lub ich fragmentach), na których Studium przewiduje ich zmianę.

Reasumując, Sąd podzielił zarzut skarżącego i wyeliminował zaskarżony przepis miejscowego planu z obrotu prawnego. Przeznaczenie w § 29 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego opisaną na wstępie uchwałą wskazanych terenów na ogrody działkowe narusza ustalenia studium ponieważ, po pierwsze, treść studium na relevantnych terenach nie przewiduje ogrodów działkowych, a po drugie, nie zachodzi sytuacja kontynuacji, która mogłaby usprawiedliwiać niezgodność z aktualnym brzmieniem studium. W tej sytuacji argumentacja Gminy nie mogła znaleźć uznania. O kosztach orzeczono na zasadzie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.