



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 lutego 2024 r.

Poz. 1377

WYROK NR II SA/WR 37/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 12 października 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędzia WSA Władysław Kulon

Asesor WSA Malwina Jaworska-
Wołyniak (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 października 2023 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Zagrodno
z dnia 27 maja 2022 r., nr LVI.313.2022
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Radziechów w gminie Zagrodno

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie:

- § 20 w zakresie w jakim określa przeznaczenie terenu 1U w części działki nr 447/2, położonej w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza, określonego w uchwale symbolem ZC oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały – arkusza 1C, w zakresie w jakim wyznacza teren 1U w części działki nr 447/2, położonej w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza, określonego symbolem ZC;
- § 15 w zakresie w jakim określa przeznaczenie terenu 37MN w częściach działek nr 447/1 i 450, położonych w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza, określonego w uchwale symbolem ZC oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały – arkusza 1C, w zakresie w jakim wyznacza teren 37MN w częściach działek nr 447/1 i 450, położonych w odległości 50 m od wyznaczonego cmentarza, określonego w uchwale symbolem ZC;
- § 15 w zakresie w jakim określa przeznaczenie terenów 30MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 37MN, 39MN, 40MN, 41MN, 42MN, 43MN i 44MN oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały – arkusza 1B, 1C w zakresie w jakim wyznacza tereny 30MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 37MN, 39MN, 40MN, 41MN, 42MN, 43MN i 44 MN;
- § 16 w zakresie w jakim określa przeznaczenie terenów 45MN i 46MN oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały – arkusza 1C w zakresie w jakim wyznacza tereny 45MN i 46 MN;

- § 17 oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały – arkusza 1D, 1G, 1H w zakresie w jakim wyznacza tereny 47MN, 48MN, 50MN, 51MN, 52MN i 53 MN;

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

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559, zw. dalej u.s.g.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Zagrodno z dnia 27 maja 2022 r. (nr LVI.313.2022) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Radziechów w gminie Zagrodno wnosząc o stwierdzenie nieważności:

1. § 20 w zakresie w jakim określa przeznaczenie terenu 1U w części działki nr 447/2, położonej w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza, określonego w uchwale symbolem ZC;

2. załącznika graficznego nr 1 do uchwały - arkusza 1C, w zakresie w jakim wyznacza teren 1U w części działki nr 447/2, położonej w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza, określonego w uchwale symbolem ZC;

3. § 15 w zakresie w jakim określa przeznaczenie terenu 37MN w częściach działek nr 447/1 i 450, położonych w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza, określonego w uchwale symbolem ZC;

4. załącznika graficznego nr 1 do uchwały - arkusza 1C, w zakresie w jakim wyznacza on teren 37MN w częściach działek nr 447/1 i 450, położonych w odległości 50 m od wyznaczonego cmentarza, określonego w uchwale symbolem ZC;

5. § 15 uchwały w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenów 30MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 37MN, 39MN, 40MN, 41MN, 42MN, 43MN i 44MN oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały - arkusza 1B, 1C w zakresie w jakim wyznacza on tereny 30MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 37MN, 39MN, 40MN, 41MN, 42MN, 43MN i 44MN;

6. § 16 uchwały w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenów 45MN i 46 MN oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały - arkusza 1C w zakresie w jakim wyznacza on tereny 45MN i 46 MN;

7. § 17 uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały – arkusza 1D, 1G, 1H w zakresie w jakim wyznacza tereny 47MN, 48MN, 50MN, 51MN, 52MN i 53MN.

Nadto skarżący wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Motywuując zasadność stwierdzenia nieważności wskazanych w pkt 1, 2, 3 i 4 przepisów oraz załącznika graficznego w oznaczonym zakresie zaskarżenia Wojewoda wskazał, że zostały one podjęte 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, zw. – dalej rozporządzeniem), polegającym na dopuszczeniu zabudowy usługowej oraz zabudowy mieszkaniowej w odległości do 50 metrów od terenu cmentarza.

Precyzując skarżący wyjaśnił, że w § 20 uchwały zostało ustalone następujące przeznaczenie dla objętego planem terenu 1U: „1) przeznaczenie terenu: usługi;”. Pojęcie usług na potrzeby usługowego przeznaczenia objętych planem terenów zostało zdefiniowane w § 2 pkt 6 uchwały, który stanowi, że: „Ilekcroć w dalszej części uchwały jest mowa o: 6) usługach - należy przez to rozumieć działalność usługową z wykluczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², 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 37MN ustalono w § 15 uchwały, w pkt 1 stanowi: „przeznaczenie terenu - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna;”.

W § 28 uchwały wyznaczono teren ZC, tj. cmentarz.

Skarżący wyjaśnił, że z analizy załącznika graficznego oraz z zasobów serwisu Geoportal wynika, że w odległości do 50 m od terenu cmentarza ZC wyznaczono część w/w terenów 1U (część działki nr 447/2) i 37MN (części działek nr 447/1 i 450). Ponadto, objęte tą strefą w/w części terenu 37MN są niezabudowane, zaś przedmiotowe części terenu 1U są częściowo zabudowane i częściowo niezabudowane.

W odpowiedzi na zapytanie organu nadzoru, Wójt Gminy Zagrodno w piśmie z dnia 6 września 2022 r. wyjaśnił, że w przedmiocie możliwości lokalizacji zabudowy mieszkaniowej oraz innej określonej w § 3 ust. 1 rozporządzenia, w odległości 50 m od cmentarza, decydujące znaczenia ma powołany przepis rozporządzenia, jako przepis odrębny, do których odsyła § 9 pkt 2 uchwały, zgodnie z którym: „W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy ustala się: 2) strefę ochrony sanitarnej w odległości 50 m i 150 m od linii rozgraniczającej cmentarz, w której obowiązują przepisy odrębne;”.

Postanowienia uchwały nie zawierają zakazu realizacji zabudowy mieszkaniowej na części terenu 37MN 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 położonej w przedmiotowej strefie. Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. „W planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy”. Stosownie natomiast do § 3 ust. 1 rozporządzenia „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.”.

Wobec powyższych regulacji postanowienia planu miejscowego – zdaniem Wojewody – powinny przyjąć takie brzmienie, by w zasięgu 50 metrów od granicy cmentarza nie istniała zabudowa mieszkaniowa oraz zabudowa innych obiektów wskazanych w rozporządzeniu oraz, aby istniał bezwzględny zakaz lokalizacji nowej zabudowy i innych obiektów wskazanych w rozporządzeniu, 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 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 uchwały.

Zdaniem skarżącego analiza przepisów uchwały pozwala przyjąć, że spełniony jest, określony w rozporządzeniu, warunek, pozwalający na zmniejszenie „strefy sanitarnej” od cmentarza do 50 metrów. Stosownie bowiem do wyjaśnień Wójta Gminy 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 Zagrodno, ustalając teren cmentarza ZC oraz wyznaczając tereny 1U i 37MN częściowo w zasięgu 50-metrowej strefy sanitarnej od cmentarza, nie ustanowiła: 1) zakazu realizacji zabudowy mieszkaniowej na objętej w/w strefą części terenu 37 MN, 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 metrów zabudowy mieszkaniowej bądź usługowej dopuszczającej realizację obiektów wymienionych w § 3 ust. 1 rozporządzenia (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 ustawy w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia, przez co naruszają ustawową zasadę tworzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy.

Uzasadniając z kolei konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego oznaczonych w pkt 5-7 przepisów uchwały oraz załącznika graficznego wskazanego w zakresie zaskarżenia skarżący podniósł, że regulacje tam zawarte zostały podjęte 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 30MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 42MN, 43MN, 44MN, 45MN, 46MN, 47MN, 48MN, 50MN, 51 MN, 52MN i 53MN 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;

- określeniu dla wyznaczonych w planie miejscowym terenów 37MN, 39MN, 40MN i 41 MN przeznaczenia podstawowego w postaci wyłącznie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 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 kontekście powyższego organ wskazał, że w § 15 uchwały zostało ustalone następujące przeznaczenie podstawowe i zarazem jedyne dla objętych planem terenów 30MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 37MN, 39MN, 40MN, 41MN, 42MN, 43MN i 44MN: „1) przeznaczenie terenu: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna;”.

Według § 16 uchwały przeznaczenie podstawowe i zarazem jedyne dla objętych planem terenów 45MN i 46MN to: „1) przeznaczenie terenu: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna;”.

Natomiast dla terenów 47MN, 48MN, 50MN, 51MN, 52MN i 53MN przeznaczenie podstawowe i jedyne określa § 17 uchwały: „1) przeznaczenie terenu: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna;”.

Określone w uchwale tereny: 30MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 42MN, 43MN, 44MN, 45MN, 46MN, 47MN, 48MN, 50MN, 51MN, 52MN i 53MN 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 37MN, 39MN, 40MN i 41MN znajdują się na wyznaczonych w studium gminy obszarach M1.

W tekście studium, w wierszu 4 tabeli „Radziechów” (s. 160 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.

Odnośnie zaś obszarów M1 tekst studium (wiersza 2 tabeli „Radziechów”, s. 159) 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.

Kwestia wykazanej sprzeczności ustaleń studium i planu miejscowego była przedmiotem postępowania wyjaśniającego. W odpowiedzi na zapytania organu nadzoru, Wójt Gminy Zagrodno w pismach z dnia 6 września i 10 listopada 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. W odniesieniu do terenów M1 wskazał natomiast, 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. Powołał się również na postanowienia ustawy z dnia 20 lipca 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. 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.

Wojewoda nie uwzględnił powyższych wyjaśnień wskazując, że okolicznością bezsporną jest położenie terenów 30MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 42MN, 43MN, 44MN, 45MN, 46MN, 47MN, 48MN, 50MN, 51MN, 52MN i 53MN w Studium w ramach obszarów określonych jako tereny wielofunkcyjne o przewadze zabudowy zagrodowej wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej (RM1). Są to więc rzeczywiście 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 zawarte w § 15 pkt 1, § 16 pkt 1 i § 17 pkt 1 postanowienia uchwały dla tych terenów w ogóle nie przewidują zabudowy zagrodowej. Co więcej, w powołanym wyżej piśmie z dnia 10 listopada 2022 r. Wójt Gminy Zagrodno wyjaśnia, że określone w powołanych przepisach uchwały przeznaczenie odnosi się również do zabudowy planowanej, co tym samym nie wyłącza tych terenów spod nowej zabudowy mieszkaniowej. Ponadto, brak odpowiedzi Gminy na wątpliwości i zapytania organu nadzoru, w trakcie postępowania wyjaśniającego, w przedmiocie odniesienia przeznaczenia podstawowego terenu 30MN do zabudowy istniejącej lub planowanej, również czynią zasadnym i wykazującym zarzut skargi w przedmiocie tych wątpliwości.

Podobnie okolicznością bezsporną, przyznaną przez stronę przeciwną, jest – zdaniem skarżącego – położenie terenów 37MN, 39MN, 40MN i 41 MN 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 – zdaniem Wojewody - ich przeznaczenie nie powinno umożliwiać realizacji nowej zabudowy mieszkaniowej - plan miejscowy powinien zawierać zakaz realizacji nowej zabudowy mieszkaniowej na tych terenach. Tymczasem z pisma Wójta Gminy Zagrodno z dnia 10 listopada 2022 r. wynika, że określone w § 15 pkt 1 uchwały przeznaczenie podstawowe tych terenów obejmuje realizację również planowanej, a więc nowej zabudowy mieszkaniowej. Ponadto wśród funkcji towarzyszących obszarów M1, które mogłoby być realizowane samodzielnie (część 7.1., s. 151 tekstu studium), studium nie przewiduje dla obszarów M1 funkcji mieszkaniowej. W związku z powyższym nie będzie miał zastosowania zapis zawarty w studium, dopuszczający w miejscowości Radziechów jedynie utrzymanie obecnych terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy mieszkaniowej o cechach zabytkowych (s. 145 tekstu studium, tabela „Obszary funkcjonalne w podziale na obręby wiejskie, z opisem głównych kierunków zmian”, wiersz „Radziechów”).

Zdaniem Wojewody 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 wywodząc, że strona przeciwna powołuje się na wynikające ze studium wyłączenie terenów 30MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 42MN, 43MN, 44MN, 45MN, 46MN, 47MN, 48MN, 50MN, 51MN, 52MN, 53MN, 37MN, 39MN, 40MN i 41 MN spod nowej zabudowy mieszkaniowej, w odniesieniu również do w/w ustawy, 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 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) pełnego pominięcia zabudowy zagrodowej dla terenów 30MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 42MN, 43MN, 44MN, 45MN, 46MN, 47MN, 48MN, 50MN, 51MN, 52MN i 53MN; 2) pełnego zastąpienia zabudowy zagrodowej zabudową mieszkaniową na w/w terenach; 3) przeznaczenia terenów 30MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 42MN, 43MN, 44MN, 45MN, 46MN, 47MN, 48MN, 50MN, 51MN, 52MN, 53MN, 37MN, 39MN, 40MN i 41MN pod realizację planowanej (nowej) zabudowy mieszkaniowej.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Zagrodno wniosła o jej oddalenie.

W uzasadnieniu organ w odniesieniu do § 20 uchwały w zakresie w jakim określa przeznaczenie terenu 1U w części działki nr 447/2 położonej w odległości 50 m od cmentarza i załącznika graficznego 1C do uchwały w zakresie w jakim wyznacza on teren 1U w odległości 50 m od cmentarza wskazał, że zgodnie z zapisami planu na terenie 1U w odległości do 50 m od cmentarza można lokalizować usługi, prowadzić działalność

usługową (zgodnie z § 2 pkt 6 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.

Odnosząc się do zarzutów względem § 15 uchwały w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenu 37MN w częściach działek nr 447/1 i 450 położonych w odległości 50 m od cmentarza i załącznika graficznego 1C do uchwały w zakresie w jakim wyznacza on teren 37MN w odległości 50 m od cmentarza organ wyjaśnił, że w strefie w odległości 50 m od linii rozgraniczającej cmentarz znajduje się część działek nr 447/1 i 450 przeznaczonych w planie miejscowych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną - teren 37 MN. Pojęcie zabudowy jednorodzinnej zostało zdefiniowane w § 3 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2022 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1065) - jest to jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi. Przywołane rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej odnosi się do lokalizacji budynków (zabudowań) a nie terenów przeznaczonych pod daną funkcję. Zgodnie z zapisami planu na terenie 37MN w odległości do 50 m od cmentarza można lokalizować zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z zachowaniem przepisów odrębnych, a więc nie można lokalizować zabudowań mieszkalnych, można natomiast lokalizować zabudowania (budynki) towarzyszące zabudowie mieszkalnej, takie jak garaże czy budynki gospodarcze.

Względem zarzutów dotyczących § 15 uchwały w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenów 30MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 37MN, 39MN, 40MN, 41MN, 42MN, 43MN i 44MN oraz załącznika graficznego nr 1 arkuszy 1B i 1C Rada podniosła, że zgodnie z obowiązującym studium tereny te przeznaczone są pod RM1 - tereny wielofunkcyjne o przewadze 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 jednorodzinną, z zachowaniem na terenie przewagi zabudowy zagrodowej. Tereny 37MN, 39MN, 40MN i 41 MN przeznaczone są w studium pod - tereny wielofunkcyjne mieszkaniowo - usługowe, wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej. 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. Dla terenów tych wszelkie odstępstwa uregulowane są zapisami wynikającymi z ustaleń przepisów odrębnych. Wyłączenie spod nowej zabudowy mieszkaniowej na terenach RM1 i M1 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 (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., a zaskarżoną uchwałę organ przyjął w dniu 27 maja 2022 r., czyli w zakreślonym terminie.

Podobną argumentację organ przywołał względem § 16 uchwały w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenów 45MN i 46MN oraz załącznika graficznego nr 1 arkusza 1C w zakresie w jakim wyznacza on tereny 45MN i 46MN oraz § 17 uchwały i załącznika graficznego nr 1 arkusza 1D, 1G, 1H w zakresie w jakim wyznacza on tereny 47MR 48MNL 50MN, 51 MN, 52MN i 53MN.

Wreszcie, na koniec Rada wyjaśniła, że prace nad zmianą Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zagrodno zostały zainicjowane uchwałą Rady Gminy Zagrodno z dnia 7 listopada 2016 r. w sprawie przystąpienia do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zagrodno, a więc po wejściu w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Podstawą zmiany studium było dostosowanie treści i zawartości studium do aktualnych wymagań ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przepisów odrębnych, w tym lokalizacji funkcji związanych z zabudową mieszkaniową w obszarze oddziaływania istniejących elektrowni wiatrowych.

W nadesłanym do tut. Sądu piśmie z dnia 22 lutego 2023 r. strona skarżąca podtrzymała swoje stanowisko w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (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 (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634; 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 szczególnie 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.

Stosownie do treści 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 u.s.g., 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 § § 20 w zakresie w jakim określa przeznaczenie terenu 1U w części działki nr 447/2, położonej w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza, załącznik graficzny nr 1 do uchwały - arkusz 1C, w zakresie w jakim wyznacza teren 1U w części działki nr 447/2, położonej w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza, § 15

w zakresie w jakim określa przeznaczenie terenu 37MN w częściach działek nr 447/1 i 450, położonych w odległości 50 m od wyznaczonego w uchwale cmentarza, oraz załącznik graficzny nr 1 do uchwały - arkusz 1C, w zakresie w jakim wyznacza on teren 37MN w częściach działek nr 447/1 i 450, 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 przywołanego rozporządzenia z dnia 25 sierpnia 1959 r. poprzez dopuszczenie zabudowy usługowej oraz zabudowy mieszkaniowej w odległości do 50 m od terenu cmentarza.

Niedopuszczalność takiego usytuowania terenów była już przedmiotem rozważań tutejszego Sądu i stanowisko zawarte w zapadłych już orzeczeniach w tym zakresie jest nadal aktualne. Zgodnie z § 3 ust. 1 cyt. rozporządzenia 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 rozporządzeniu 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 37 MN 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 37 MN 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 przyjąć takie brzmienie, by w zasięgu 50 m od granicy cmentarza nie istniała zabudowa mieszkaniowa oraz zabudowa innych obiektów wskazanych w rozporządzeniu oraz, aby istniał bezwzględny zakaz lokalizacji nowej zabudowy i innych obiektów wskazanych w rozporządzeniu, 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 rozporządzenia, jest zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego osób mieszkających w pobliżu cmentarzy. 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 rozporządzenia jest więc skutkiem wykluczenia szkodliwego pod względem sanitarnym oddziaływania na otoczenie, o czym mowa w § 1 ust. 1 tegoż aktu 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 rozporządzeniu określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarza od terenów, w szczególności mieszkaniowych” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 października 2019 r., II SA/Wr 447/19).

Niesłusznym jest zatem twierdzenie Rady Gminy, że zgodnie z zapisami planu na terenie 37 MN w odległości do 50 m od cmentarza nie można lokalizować zabudowań mieszkalnych, można natomiast lokalizować zabudowania (budynki) towarzyszące zabudowie mieszkalnej, takie jak garaże czy budynki gospodarcze. Z zapisów zaskarżonej uchwały zakaz takiej lokalizacji nie wynika.

Ponadto, w przepisach § 3 ust. 1 rozporządzenia 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 6 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 rozporządzenia w sposób istotny narusza przepisy art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia, 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 37 MN (część działki nr 447/1 i 450) oraz 1U (część działki nr 447/2) 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 MN) oraz zakazu zabudowy usługowej w postaci w/w zakładów (część terenu 1U). Z zapisów planu na terenie 1U w odległości do 50 m od cmentarza nie wynika – wbrew twierdzeniom Rady – że wykluczona jest działalność związana z produkcją i przechowywaniem artykułów żywnościowych i żywniem zbiorowym. Nie można bowiem uwzględnić stanowiska strony przeciwnej wskazującego, że dopuszczalnym jest usytuowanie innych budynków niż objęte zakazem z cyt. rozporządzenia. Rada Gminy wprost bowiem nie wprowadziła takiej możliwości, gdyż na terenie objętym symbolem 1U dopuściła szeroki zakres usług, nie doprecyzowując, jakiego rodzaju usługi, ze względu na położenie terenu w strefie sanitarnej, są wyłączone z zagospodarowania.

Z powyższych względów konieczne było wyeliminowanie z obrotu prawnego przywołanych wyżej regulacji.

Sąd podzielił również stanowisko Wojewody odnośnie zarzutu niezgodności ze studium § 15 uchwały w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenów 30MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 37MN, 39MN, 40MN, 41MN, 42MN, 43MN i 44MN oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały - arkusza 1B, 1C w zakresie w jakim wyznacza on tereny 30MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 37MN, 39MN, 40MN, 41MN, 42MN, 43MN i 44MN; §16 uchwały w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenów 45MN i 46 MN oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały - arkusza 1C w zakresie w jakim wyznacza on tereny 45MN i 46 MN oraz § 17 uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały – arkusza 1D, 1G, 1H w zakresie w jakim wyznacza tereny 47MN, 48MN, 50MN, 51MN, 52MN i 53MN.

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 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 u.p.z.p.).

Związanie postanowieniami studium zawartych 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 § 15, 16 i 17 zaskarżonej uchwały dla oznaczonych tam terenów: 30MN-34MN, 35MN, 37MN, 39MN-48MN, 50MN-53MN określono podstawowe i zarazem jedyne przeznaczenie terenu – tj. zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, co jednak nie jest zgodne z przeznaczeniem oznaczonym dla tych terenów w Studium. W tym ostatnim bowiem akcie dla terenów 30MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 42MN, 43MN, 44MN, 45MN, 46MN, 47MN, 48MN, 50MN, 51 MN, 52MN i 53MN przyjęto zabudowę zagrodową jako funkcję główną, wyłączono te tereny spod nowej zabudowy mieszkaniowej oraz nie przewidziano dla tych terenów zabudowy mieszkaniowej jako funkcji towarzyszącej. Tereny te w studium położone są na obszarach oznaczonych symbolem RM1 – tj. tereny wielofunkcyjne o przewadze zabudowy zagrodowej wyłączone spod zabudowy mieszkaniowej. Wśród funkcji towarzyszących studium zaś przewiduje: 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, łęgowej, 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.

Z powyższego zatem wynika, że dla terenów tych zaskarżony akt prawa miejscowego nie przewiduje zabudowy zagrodowej, a nadto – jak to ustalono w postępowaniu nadzorczym – wbrew zapisom studium – zabudowę mieszkaniową jednorodziną lokalny prawodawca odnosi również do zabudowy planowanej co też sprzeczne jest z postanowieniem studium wyłączającym te tereny spod zabudowy mieszkaniowej.

Oczywista niezgodność między miejscowym planem a studium zachodzi także względem terenów, które w planie zostały oznaczone symbolem 37 MN, 39 MN, 40 MN, 41 MN, a które w studium znajdują się na

obszarach oznaczonych symbolem M1, tj. 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.

W ocenie Sądu także w tym przypadku mamy w studium do czynienia z wyłączeniem spod nowej zabudowy mieszkaniowej, jednakże okoliczność ta nie wynika już z postanowień zaskarżonej uchwały, która przewiduje zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Nadto, w toku postępowania nadzorczego ustalono, że określone w § 15 pkt 1 przeznaczenie podstawowe obejmuje realizację również nowej zabudowy mieszkaniowej.

Tym samym, słusznie organ nadzoru stwierdził w skardze, że w rozpoznawanej sprawie - w odniesieniu przywołanych terenów - 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 zawartych w odpowiedzi na skargę twierdzeń Rady wyjaśnić trzeba, że umożliwienie na gruncie ustawowym, na podstawie art. 15 ust. 8 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, uchwalenia planów miejscowych przewidujących lokalizację budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa będące odstępstwem od wyłączenia spod nowej zabudowy mieszkaniowej w obszarze oddziaływania istniejących elektrowni wiatrowych, nie oznacza jednocześnie dopuszczenia odstępstwa od zgodności postanowień ze studium.

Skoro bowiem podstawą zmiany studium w rozpoznawanej sprawie – jak to wskazał organ Gminy - 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 również przewidywać możliwość wynikającą z przywołanego art. 15 ust. 8. Skoro takiej możliwości uchwała z dnia 28 grudnia 2018 r. nie przewiduje, 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 pomijanie 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 30MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 42MN, 43MN, 44MN, 45MN, 46MN, 47MN, 48MN, 50MN, 51MN, 52MN i 53MN oraz wyłączenia tych terenów spod nowej zabudowy mieszkaniowej. Podobnie też związana była dla terenów 37 MN, 39 MN, 40 MN i 41 MN przyjętym w studium wyłączeniem spod nowej zabudowy mieszkaniowej oraz tym, że wspomniany akt nie przewiduje dla tych terenów zabudowy mieszkaniowej jako funkcji towarzyszącej.

Z przytoczonych względów, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej zakwestionowane przez organ nadzoru zapisy, co orzeczono w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie zawarte w pkt II znajduje zaś swoje uzasadnienie w brzmieniu 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 (Dz.U. z 2018 r. poz. 265 ze zm.).