



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 czerwca 2021 r.

Poz. 3010

WYROK NR II SA/WR 534/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 marca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

sędzia WSA Władysław Kulon

sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

asesor WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II
na posiedzeniu niejawnym w dniu 23 marca 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Malczyce
z dnia 5 czerwca 2019 r. nr VIII/67/2019
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce,
obręb Malczyce

I. stwierdza nieważność § 42 ust. 3 pkt 1 w zakresie odnoszącym się do terenu ogrodów działkowych, § 45 w zakresie, w jakim odnosi się do terenów oznaczonych symbolami 3R i 5R zaskarżonej uchwały oraz załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie terenów 3R i 5R;

II. dalej idącą skargę oddala;

III. zasądza od Gminy Malczyce na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą z 5.06.2019 r. nr VIII/67/2019, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994) i art. 20 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945) – dalej: u.p.z.p., po stwierdzeniu, że w uchwale nie zostały naruszone ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce przyjętego uchwałą nr VIII/40/2011 Rady Gminy Malczyce z 24.05.2011 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce, w związku z uchwałą nr XXXVII/164/09 Rady Gminy Malczyce z 26.06.2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce z wyłączeniem działek nr 228, 221/5 i 221/6 w obrębie Chomiąża (zmienioną później uchwałami nr XXI/106/2012, nr XXII/164/2017, nr XXXVI/200/2017), Rada Gminy Malczyce uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce, obręb Malczyce.

Pismem z 12.10.2020 r. Wojewoda Dolnośląski skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na opisaną uchwałę.

W petitum skargi organ nadzoru – powołując się na przepisy art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) – wniósł o stwierdzenie nieważności § 42 oraz § 45 uchwały w zakresie, w jakim odnosi się do terenów oznaczonych symbolem 3R i 5R oraz załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie terenów: 1ZP/ZD, 3R i 5R oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Formułując takiej treści żądanie skargi jej autor zarzucił Radzie Gminy podjęcie: § 42 uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały w zakresie terenu 1ZP/ZD z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 pkt 5 i 9 ustawy z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogródkach działkowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2176) dalej: u.r.o.d. oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., polegającym na nieusprawiedliwionym wprowadzeniu zakazu realizacji zabudowy i nieokreśleniu wszystkich wymaganych wskaźników zagospodarowania terenu; § 45 uchwały w zakresie, w jakim odnosi się do terenów oznaczonych symbolami 3R, 5R oraz załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały w zakresie terenów: 3R i 5R z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na naruszeniu ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce przy sporządzaniu miejscowego planu.

Uzasadniając zarzuty skargi organ nadzoru powołał się na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które jest spowodowane nieuprawnionym wprowadzeniem zakazu realizacji zabudowy i nieokreśleniem wszystkich wymaganych wskaźników zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem 1ZD/ZD. Podał, że zgodnie z § 42 uchwały, Rada ustaliła teren zieleni urządzonej i ogrodów działkowych, oznaczony symbolem 1ZD/ZD. Przeznaczanie podstawowe tego terenu to zalesienia, zieleni urządzonej, ogrody działkowe, urządzenia rekreacyjne. W ramach zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, przepisem § 42 ust. 3 pkt 1 uchwały, Rada Gminy wprowadziła zakaz realizacji zabudowy na tym terenie. W powyższym przepisie uchwały wprowadzono zatem ograniczenie w użytkowaniu terenu, polegające na wprowadzeniu zakazu budowy jakichkolwiek budynków na terenie zieleni urządzonej i ogrodów działkowych. Odnosząc regulację planistyczną do przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, autor skargi powołał się na zawartą w art. 2 pkt 5 tej ustawy definicję rodzinnego ogrodu działkowego, przez który rozumie się wydzielony obszar lub obszary przeznaczone na cele rodzinnych ogrodów działkowych, składające się z działek i terenu ogólnego, służące do wspólnego korzystania przez działkowców, wyposażone w infrastrukturę ogrodową. Z przepisu tego wynika więc, że elementem składowym rodzinnego ogrodu działkowego jest infrastruktura ogrodowa. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 9 u.r.o.d. infrastruktura ogrodowa to budynki i budowle, ogrodzenia, aleje i drogi ogrodowe, place zabaw, świetlice, hydrofornie, sieci wodociągowe i energetyczne oraz inne urządzenia znajdujące się na terenie rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego, o ile nie wchodzi w skład przedsięwzięcia. Z powyższego wynika,

że ustawodawca z mocy prawa przyznał osobom korzystającym z działek uprawnienie do wyposażenia ogrodów działkowych w infrastrukturę ogrodową. Przykładem takiej infrastruktury ogrodowej mogą być altany działkowe lub świetlica. Uprawnienie to w pewnym zakresie wyłącza sam ustawodawca w przepisie art. 13 u.r.o.d., stanowiąc, że na terenie działki nie może znajdować się altana działkowa niespełniająca wymagań określonych w art. 2 pkt 9a oraz obiekt gospodarczy o powierzchni zabudowy przekraczającej 35 m² oraz o wysokości przekraczającej 5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich. W ocenie organu nadzoru, wskazanego wyżej uprawnienia nie może wyłączyć Rada Gminy w drodze miejscowego planu. Wprowadzenie na terenie ogrodów działkowych zakazu realizacji zabudowy stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższy pogląd znajduje oparcie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (wyrok WSA we Wrocławiu z 24.08.2016 r., sygn. II SA/Wr 127/16).

Biorąc pod uwagę stwierdzone mankamenty uchwały planistycznej organ nadzoru zauważył, że z uwagi na wprowadzony na terenie 1ZP/ZD zakaz realizacji zabudowy, w przepisie § 42 uchwały nie ustalono większości wymaganych ustawą planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskaźników zagospodarowania terenu (poza procentowym udziałem powierzchni biologicznie czynnej). Nie określono (tak jak w § 40 uchwały, który dotyczy terenu ogródków działkowych i gdzie nie wprowadzono zakazu zabudowy), wskaźnika maksymalnej wielkości powierzchni zabudowy, minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy. Według Wojewody, ewentualne stwierdzenie nieważności samego przepisu dotyczącego zakazu realizacji zabudowy (§ 42 ust. 3 pkt 1 uchwały), spowoduje, że na terenie ogrodów działkowych zabudowa będzie możliwa w oparciu o parametr udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz o ustawowe parametry dotyczące altan - maksymalnej wysokości zabudowy i maksymalnej powierzchni zabudowy, a na terenie zieleni urządzonej tylko w oparciu o parametr udziału powierzchni biologicznie czynnej. Stan taki byłby naruszeniem wymogów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Dlatego organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności całego § 42 oraz załącznika graficznego w zakresie w jakim dotyczy terenu oznaczonego symbolem 1ZP/ZD.

W przypadku zarzutu dotyczącego naruszenia ustaleń Studium organ nadzoru podał, że zgodnie z rysunkiem nr 2 Studium (kierunki rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz infrastruktury technicznej), tereny oznaczone w planie miejscowym symbolem 3R i 5R (załącznik nr 1) zlokalizowane są na terenie oznaczonym w Studium jako tereny projektowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz towarzyszących usług nieuciążliwych, a także istniejącej zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych MN oraz zabudowy letniskowej M. W treści Studium, dotyczącym stref rozwoju zabudowy mieszkaniowej, gospodarczej i usługowej (s. 51) zakłada się: 1) utrzymanie i rozbudowę układów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej i zagrodowej oraz produkcyjno-usługowej oraz dowiązywanie nowych układów do istniejących układów zabudowy z uwzględnieniem parametrów gęstości, skali i charakteru tej zabudowy, dostosowane każdorazowo do indywidualnych wymogów danej lokalizacji; 2) prowadzenie działalności gospodarczej na terenach produkcji rolniczej, w obrębie modernizowanych zabudowań dawnych PGR; 3) wykorzystanie istniejących elementów sieci uzbrojenia technicznego oraz ich modernizację dla podniesienia standardów zamieszkiwania; docelowo zakłada się wyposażenie wszystkich terenów wiejskich w sieci wodociągowe, kanalizacyjne oraz gazowe; 4) utrzymanie istniejącej sieci drogowej przy prowadzeniu sukcesywnej ich modernizacji i rozbudowy.

W ocenie organu nadzoru, powyższe przepisy (ani też żadne inne przepisy Studium) nie dopuszczają ustalania w planie miejscowym przeznaczenia rolnego na terenach przeznaczonych w Studium pod projektowaną zabudowę mieszkaniową jednorodziną lub na terenach istniejącej zabudowy zagrodowej i letniskowej.

Odnosząc się do wyjaśnień Rad dotyczących wskazanej niespójności między planem miejscowym a Studium, organ nadzoru stwierdził, że przepisy Studium nie pozwalają na zmianę przeznaczenia z zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i istniejącej zabudowy zagrodowej i letniskowej na tereny rolne. Regulacja Studium pozwala jedynie na dostosowanie do indywidualnych wymogów danej lokalizacji parametrów gęstości, skali i charakteru tej zabudowy. W myśl zaś § 45 ust. 3 uchwały, ustalenie w planie terenu rolniczego oznacza zakaz na tym terenie realizacji zabudowy, co ewidentnie wykracza poza wytyczną zawartą w Studium.

Wojewoda zauważył również, że zgodnie z tym przepisem przeznaczenie podstawowe terenów rolniczych, oznaczonych symbolami od 1R do 17 R, to tereny upraw rolnych, łąki, stawy hodowlane, ogrody, sady, zalesienia, a przeznaczenie uzupełniające to drogi transportu rolniczego i rowy melioracyjne. Ponadto organ nadzoru zauważył, że jeśli w ocenie Rady, przepisy Studium nie korespondują z zapotrzebowaniem mieszkańców na nowe tereny zabudowy oraz zainteresowaniem inwestorów na tym obszarze, to Rada powinna rozważyć zmianę przepisów Studium, a nie zmieniać wbrew treści Studium przeznaczenie terenów w planie miejscowym.

W doręczonej odpowiedzi na skargę Gmina Malczyce, reprezentowana przez Wójta, wniosła o oddalenie skargi w całości. Podtrzymując dotychczasowe stanowisko wyrażone w toku postępowania nadzorczego autor odpowiedzi na skargę dodatkowo wskazał na brak zasadności bezpośredniego utożsamiania przeznaczenia ogrody działkowe, o którym mowa w § 42 uchwały, z definicją rodzinnych ogrodów działkowych, o których mowa w art. 2 pkt 5 u.r.o.d. Wskazał na istnienie wielu możliwych form zagospodarowania ogrodów działkowych. Ponadto autor odpowiedzi na skargę zwrócił uwagę na specyfikę przedmiotowego terenu, wydzielonego liniami rozgraniczającymi o mieszanych formach przeznaczenia, związanych z szeroko rozumianą zielenią, co może wskazywać na odmienny sposób zagospodarowania niż wynikający z ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Powyższa ustawa określa specyficzną formę organizacyjną ogrodów działkowych (art. 1), w tym przypadku rodzinnych. Enumeratywny zakres planu miejscowego (art. 15 u.p.z.p.) nie umożliwia natomiast wskazywania zasad organizacji/funkcjonowania terenów, a wskazuje na możliwość określania przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Błędem jest zatem zero-jedynkowe przyporządkowanie terenu zieleni i ogrodów działkowych pod rodzinne ogrody działkowe, a w konsekwencji parametry i wskaźniki dotyczące możliwej do realizacji zabudowy. Ustawodawca określił specyficzną formę ogrodów działkowych w drodze ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, nie zakazując jednocześnie powstawania innych form ogrodów działkowych, a znanych z przestrzeni polskich i europejskich miast i wsi. W kompetencji Rady Gminy jest określenie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Wprowadzenie zakazu zabudowy uniemożliwia powstanie pełnego zakresu infrastruktury ogrodowej, zatem w konsekwencji ustaleń planu możliwa będzie do realizacji inna forma organizacyjna, która nie wynika z ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

Pismie przygotowawczym z 21.01.2021 r. pełnomocnik organu nadzoru uznał za nietrafioną argumentację Gminy zawartą w odpowiedzi na skargę. Wskazał, że w polskim porządku prawnym rodzinne ogrody działkowe stanowią jedyną uregulowaną prawnie formę zagospodarowania ogrodów działkowych. Wobec powyższego należy założyć, że jeżeli gmina w miejscowym planie określa przeznaczenie terenu jako ogrody działkowe, to funkcjonują one w oparciu o przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, które ustanawiają jedyną ustawowo uregulowaną formę zagospodarowania ogrodów działkowych. W przeciwnym przypadku należałoby uznać za możliwe również funkcjonowanie ogrodów działkowych, przewidzianych w miejscowym planie, w oparciu o uregulowania tegoż planu (które przecież mają ograniczony zakres), poza regulacją ustawową. Takie założenie, byłoby w opinii organu nadzoru, niedopuszczalne i powodujące chaos prawny w zakresie organizacji i funkcjonowania ogrodów działkowych w Polsce. O słuszności prezentowanego w skardze stanowiska strony skarżącej świadczyć ma również treść preambuły do ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych oraz te przepisy ustawy, które ukazują jaką wagę ustawodawca przykładają do tej formy organizacji ogrodów (art. 3, art. 4 i art. 6).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obciążony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu: "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".

Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. Z kolei pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać przede wszystkim z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08). A ponieważ m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego, to w pojęciu "zasad sporządzania planu miejscowego" mieszczą się także – obok szczegółowych zasad sporządzania tego rodzaju aktów planistycznych, określonych przede wszystkim w u.p.z.p. – także ogólne wymogi, jakie powinien spełniać każdy prawidłowo sporządzony akt prawa miejscowego (zob. szerzej wyrok WSA z 07.03.2019 r., IV SA/Po 1189/18).

W rozpoznawanej skardze jej autor podniósł wyłącznie zarzuty mieszczące się w drugiej z opisanych kategorii wadliwości – naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Pierwszy z takich zarzutów dotyczy nieuprawnionego wprowadzenia zakazu jakiegokolwiek zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 1ZP/ZD (tereny zielni urządzonej i ogrodów działkowych). W tym zakresie skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela stanowisko organu nadzoru dotyczące istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego poprzez przyjęcie w przepisie § 42 ust. 3 pkt 1 uchwały zakazu realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolem 1ZP/ZD w sytuacji, gdy ustawodawca w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych dopuszcza wnoszenie określonych obiektów budowlanych lub budynków na działce wchodzącej w skład rodzinnego ogrodu działkowego. Organ nadzoru trafnie powiązał naruszenie prawa w tym zakresie z przepisem art. 13 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 9a ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych dopuszczają bowiem lokalizację altan działkowych na terenie ogrodów działkowych, a więc wprowadzony przez Radę zakaz realizacji zabudowy na terenach ogródków działkowych, stoi w sprzeczności z przepisem rangi ustawowej. Rada nie miała zatem kompetencji do wprowadzenia zakazu zabudowy na terenie ogrodów działkowych, skoro ustawa dopuszcza lokalizację określonych budynków na tym terenie. Analogiczne stanowisko zostało wyrażone wyrokach WSA we Wrocławiu z: 24.08.2016 r., sygn. akt II SA/Wr 127/16 oraz z 9.02.2021 r., sygn. akt II SA/Wr 603/20. Akceptacja w tym zakresie stanowisko organu oznacza, że Sąd nie podzielił stanowiska wyrażonego w odpowiedzi na skargę, dotyczącego braku podstaw do bezpośredniego utożsamiania terenów ogrodów działkowych, o których mowa w uchwale, do rodzinnych ogrodów działkowych uregulowanych w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych. Trafnie organ nadzoru powołał się na brak uregulowań prawnych, poza ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych, które dotyczyłoby innych form zagospodarowania ogrodów działkowych (odrębnymi kategoriami zagospodarowania pozostają ogródki przydomowe, ogrody zoologiczne i botaniczne). W obowiązującym porządku prawnym rodzinne ogrody działkowe stanowią jedyną uregulowaną prawnie formę zagospodarowania ogrodów działkowych. Dopuszczenie do funkcjonowania ogrodów działkowych na podstawie regulacji planistycznej, z wyłączeniem regulacji ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, prowadziłoby do powstania chaosu i destabilizacji systemu prawnego w zakresie organizacji i funkcjonowania ogrodów działkowych.

W ocenie Sądu orzekającego, analizowane w tym miejscu uchybienie, polegające na nieuprawnionym wprowadzeniu zakazu jakiegokolwiek zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 1ZP/ZD i tym samym braku określenia parametrów zabudowy na terenie ogrodu działkowego nie jest istotne w tym znaczeniu, aby skutkowało stwierdzeniem nieważności całego przepisu § 42 oraz załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w zakresie terenu 1ZP/ZD. Takie stanowisko jest podyktowane kilkoma względami. Po pierwsze dlatego, że dopuszczalne parametry zarówno altan działkowych, jak i obiektów gospodarczych są określone przez ustawę o rodzinnych ogrodach działkowych – odpowiednio przez art. 2 pkt 9a oraz art. 13 ust. 1 pkt 2. Na podstawie tego pierwszego przepisu, przez altanę działkową należy rozumieć wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy lub inny obiekt budowlany, spełniający taką funkcję, położony na terenie działki

w rodzinnym ogrodzie działkowym, o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz o wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m². Z kolei przepis art. 13 ust. 1 pkt 2 u.r.o.d. stanowi, że na terenie działki nie może znajdować się: 1) altana działkowa niespełniająca wymagań określonych w art. 2 pkt 9a; 2) obiekt gospodarczy o powierzchni zabudowy przekraczającej 35 m² oraz o wysokości przekraczającej 5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich. Powyższą regulację dopełnia przepis art. 2 pkt 2 u.r.o.d. przewidujący, że powierzchnia działki nie może przekraczać 500 m². Pomimo zatem braku określenia w planie miejscowym dla terenu 1ZP/ZD maksymalnej wielkości powierzchni zabudowy, minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, w ocenie Sądu, na spornym terenie będzie możliwa zabudowa w oparciu o parametr udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz o ustawowe parametry dotyczące altan - maksymalnej wysokości zabudowy i maksymalnej powierzchni zabudowy. Ponadto biorąc pod uwagę stosunkowo niewielki obszar przewidziany w planie miejscowym pod teren oznaczony symbolem 1ZP/ZD, uchybienie polegające na braku określenia wymaganych parametrów zabudowy, oznaczałoby nadmierną ingerencję we władztwo planistyczne gminy. Jednocześnie w przypadku linii zabudowy, brak określenia tego parametru dla terenu 1ZP/ZD można odczytać jako zgodę lokalnego normodawcy na to, aby linia ta pokrywała się liniami wyznaczonymi na podstawie regulacji ustawowej dotyczącej dróg publicznych (w przypadku terenu 1ZP/ZD przylegającego do terenu 1KDL i 6KDD). W końcu należy zauważyć, że stwierdzenie nieważności planu miejscowego w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1ZP/ZD byłoby nieefektywne, gdyż sprowadzałoby się do tego, że teren ten nie byłby objęty planem, a więc także nie byłoby określenia zasad, wskaźników i parametrów zabudowy. Ponadto powołane przez organ nadzoru regulacje ustawowe nie dawały podstaw do przyjęcia, aby w planie miejscowym było niedopuszczalne przeznaczenie terenu w postaci zieleni urządzonej z całkowitym zakazem zabudowy. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że w ramach przysługującego gminie władztwa planistycznego jest dopuszczalne daleko idące ograniczenie prawa własności nieruchomości, aż do wprowadzenia zakazów zabudowy włącznie (art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.).

Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty orzeczono jedynie o stwierdzeniu nieważności § 42 ust. 3 pkt 3 uchwały w zakresie odnoszącym się do terenów ogrodów działkowych, w pozostałym zakresie oddalając skargę.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów skargi należy wskazać, że w kwestionowanym przez Wojewodę załączniku graficznym nr 1 do uchwały nr VIII/67/2019 Rady Gminy Malczyce z 5.06.2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce, obręb Malczyce, Rada Gminy wyznaczyła tereny oznaczone symbolami 3R i 5R, określone w § 45 uchwały jako tereny rolnicze w sposób naruszający Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Malczyce. Przyjmując ustalenia dla terenów rolniczych o symbolach od 1R do 17R we wskazanym powyżej zapisie planistycznym Rada postanowiła, że w zakresie przeznaczenia terenów obowiązują następujące ustalenia: 1) przeznaczenie podstawowe terenów: tereny upraw rolnych, łąki, stawy hodowlane, ogrody, sady zalesienia; 2) przeznaczenie uzupełniające: drogi transportu rolnego, rowy melioracyjne (§ 45 ust. 2). W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu obowiązuje Rada wprowadziła zakaz realizacji zabudowy (§ 45 ust. 3).

Natomiast dokumentacja graficzna Studium, w tym przede wszystkim rysunek nr 2, na którym przedstawiono kierunki rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz infrastruktury technicznej, jednoznacznie wskazuje, że tereny oznaczone w zaskarżonym akcie planistycznym symbolem 3R i 5R należą do terenu stanowiącego w studium teren projektowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz towarzyszących tej funkcji usług nieuciążliwych, a także istniejącej zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych (MN) i zabudowy lotniskowej (M), dla którego założenia zamieszczono na str. 51 Studium. Wobec wymogu nienaruszalności postanowień obowiązującego studium na dalszym etapie prac planistycznych, prawidłowo – zdaniem Sądu – skarżący organ nadzoru wskazał, że przyjęcie w planie miejscowym innego niż w studium przeznaczenia terenu stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, które należy kwalifikować jako istotne.

W ocenie Sądu, w obowiązujących warunkach prawnych zasadnie też Wojewoda wyjaśnił, że jeżeli organ planistyczny uzna za celowe przyjęcie w planie miejscowym dla danego terenu funkcji innej niż postanowione w studium, to powinien rozważyć podjęcie uprzednio procedury zmiany studium dla wyeliminowania ryzyka naruszenia studium przy dokonywaniu ustaleń planistycznych i zapewnienia zgodności obu dokumentów planistycznych.

Z tych względów Sąd uznał za uzasadniony wniosek kasacyjny dotyczący terenów oznaczonych w zaskarżonej uchwale symbolami 3R i 5R. Tym samym stwierdził nieważność § 45 w zakresie, w jakim odnosi się do terenów oznaczonych symbolami 3R i 5R oraz załącznika nr 1 do tej uchwały, w zakresie terenów: 3R i 5R.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny – stosownie do art. 147 § 1 i art. 151 powoływanej wcześniej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzekł jak w pkt 1 i 2 sentencji.

O kosztach postępowania orzeczono w pkt 3 sentencji wyroku na zasadzie art. 200 w/w ustawy.