



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 31 stycznia 2024 r.

Poz. 783

### WYROK NR II SA/WR 175/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 lipca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński  
(sprawozdawca)

starszy sekretarz sądowy Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 lipca 2023 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Zagrodno  
z dnia 27 maja 2022 r. nr LVI.312.2022  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Modlikowice  
w gminie Zagrodno

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.**

## Uzasadnienie

Skargą z 08.03.2023 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej: Wojewoda, organ nadzoru), działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40) – dalej: u.s.g., zaskarżył uchwałę nr LVI.312.2022 Rady Gminy Zagrodno z 27.05.2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Modlikowice w gminie Zagrodno (dalej: zaskarżona uchwała). Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności całości zaskarżonej uchwały. Formułując takiej treści żądanie skargi jej autor zarzucił Radzie Gminy Zagrodno podjęcie:

- uchwały z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.” w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy z 20.07.2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r., poz. 2625 ze zm.) – dalej: „u.p.w.” poprzez brak uzgodnienia projektu planu z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: Dyrektor RZGW), dotyczącego zabudowy i zagospodarowania terenów położonych w zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią;

- § 32 uchwały, w zakresie ustaleń dla terenu o symbolu 6R oraz załącznika graficznego nr 1A w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu 6R uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 95 ust. 1 ustawy z 09.06.2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r., poz. 1072) – dalej: „u.p.g.g.”, polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujawnienia w planie miejscowym udokumentowanego złoża piasków i żwirów KN 1412 „Radziechów”;

- § 13 uchwały, w zakresie w jakim określa przeznaczenie terenów 1MN, 12MN i 13MN oraz § 14 uchwały, w zakresie w jakim określa przeznaczenie terenów 8MN i 9MN oraz załącznika graficznego nr 1B do uchwały, w zakresie terenu o symbolu 1MN, załącznika graficznego nr 1D w zakresie terenów o symbolu 8MN i 9MN, załącznika graficznego nr 1E w zakresie terenów o symbolu 12MN i 13MN z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na określeniu dla wyznaczonych terenów przeznaczenia podstawowego w postaci wyłącznie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, podczas gdy studium 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;

- § 18 pkt 1 uchwały oraz załącznika nr 1F do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu U/MN z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozp.MI.”, polegającym na wprowadzeniu sprzecznych ustaleń pomiędzy tekstem uchwały a jej załącznikiem graficznym w zakresie przeznaczenia terenu o symbolu U/MN;

- § 28 pkt 3 lit. b i c u.p.z.p. z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z 20.06.2002 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), zwanego dalej: „zasadami techniki prawodawczej”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu poprzez zamieszczenie w uchwale wewnętrznie sprzecznych regulacji;

- załącznika nr 1H do uchwały w zakresie wyznaczonych w liniach rozgraniczających terenów o symbolach od 32R do 37R oraz 12KDZ z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozp.MI, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenów przedstawionych na załączniku graficznym nr 1H do uchwały, oznaczonych symbolami od 32R do 37R.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda obszernie umotywował zarzuty zaznaczając w szczególności, że projekt planu miejscowego w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (załącznik 1B – tereny: 1MN, 2R, 3R, 3ZL, 1WS, 2WS; 1C - tereny: K, 7RM, 1U, 5WS, 6WS, 7R, 6R, 8R, 3KDZ; 1D - teren 10R; 1E - tereny: 15MN, 12MN, 15RM; 1F - tereny:

2MN/U, 8WS; 1G - tereny 6ZL, 23RM, 2RU, 2MW/U; 1E, 16R i 1H - 15WS, 14WS, 18WS, 20R, 21R, 22R, 15ZL, 14ZL), wymagał uzgodnienia przez Dyrektora RZGW (art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte u.p.z.p. oraz art. 166 ust. 2 pkt 5 u.p.w.), czego jednak nie uczyniono - po wcześniejszej decyzji odmownej. Uzyskanie pozytywnego (akceptującego) uzgodnienia w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią jest warunkiem koniecznym w toku procedury planistycznej, a ostateczne rozstrzygnięcie w kwestii poprawności dokonanych zmian należało do właściwości organów odpowiedzialnych za proces uzgodnienia. Mając na względzie powyższe, jak również fakt, że to Dyrektor RZGW jest organem, posiadającym kompetencję do oceny ustaleń planu miejscowego pod kątem spełniania wymagań w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, zdaniem organu nadzoru, brak uzgodnienia z tym organem w toku procedury ustaleń planu miejscowego traktować należy jako istotne naruszenie prawa. Brak uzgodnienia uniemożliwił kontrolę legalności przyjętych w projekcie planu miejscowego rozwiązań oraz mógł spowodować, że przyjęte rozwiązania planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby przyjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzenia aktu planistycznego. Biorąc pod uwagę powyższe Wojewoda stwierdził, że Rada Gminy, podejmując w dniu 27.05.2022 r. uchwałę w sprawie planu miejscowego, którego projekt nie został uzgodniony z Dyrektorem RZGW, w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, dopuściła się istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu. Naruszenie art 17 pkt 6 u.p.z.p. polegające na braku uzgodnienia stanowi tak rażące naruszenie procedury planistycznej, że niezależnie od innych uchybień oznacza konieczność stwierdzenia nieważności planu miejscowego.

Uzasadniając zarzut dotyczący naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 95 ust. 1 u.p.g.g. polegający na brak ujawnienia w planie miejscowym udokumentowanego złoża piasków i żwirów KN 1412 „Radziechów” autor skargi wskazał, że złożo kopaliny obejmuje wyznaczony w planie miejscowym, w części tekstowej i na załączniku graficznym (załącznik nr 1A do uchwały), teren o symbolu 6R. Zgodnie z § 32 dla terenów 1R-31R ustala się przeznaczenie: tereny rolnicze. Jednocześnie uchwała nie przewiduje żadnych dodatkowych ustaleń dla terenu 6R. Wojewoda podkreślił, że obowiązek ujawnienia udokumentowanego złoża kopaliny rozciąga się na każdy z dokumentów planistycznych wskazanych w art. 95 ust. 1 u.p.z.p., w tym miejscowy plan obejmujący obszar, na którym jest zlokalizowany.

W uzasadnieniu zarzutu dotyczącego sprzeczności ustaleń miejscowego planu z postanowieniami studium autor skargi wskazał, że w § 13 uchwały ustalono przeznaczenie podstawowe i zarazem jedyne terenów o symbolach 1MN, 12MN i 13MN jako: „1) przeznaczenie terenu: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna”. Dla terenów o symbolach 8MN i 9MN przeznaczenie podstawowe i jedyne ustalono w § 14 uchwały jako: „1) przeznaczenie terenu: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna”. Tereny 1MN, 8MN, 9MN, 12MN i 13MN położone są na wyznaczonych w studium obszarach RM1. W tekście studium - w wierszu 3 tabeli „Modlikowice” (s. 161 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, 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. W zapisach ogólnych tekstu studium, nieodnoszących się do danego obszaru czy miejscowości, zawartych w części 7.1. (s. 151 tekstu studium) dopuszczono aby funkcje towarzyszące określone dla danego terenu były realizowane samodzielnie bez funkcji głównej. W świetle przywołanej treści studium, zdaniem Wojewody, tereny 1MN, 8MN, 9MN, 12MN i 13MN znajdują się na obszarach określonych w studium jako tereny wielofunkcyjne o przewadze zabudowy zagrodowej wyłączonych spod nowej zabudowy mieszkaniowej (RM1). Tymczasem postanowienia uchwały, w jej § 13 i § 14, w ogóle nie przewidują zabudowy zagrodowej dla wskazanych terenów. Jeżeli zatem są to tereny wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej, to ich przeznaczenie nie powinno umożliwiać realizacji

nowej zabudowy mieszkaniowej. Plan miejscowy powinien zawierać zakaz realizacji nowej zabudowy mieszkaniowej na tych terenach. Odnosząc się do stanowiska Gminy zaprezentowanego w toku procedury nadzorczej organ nadzoru zauważył, że o ile zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa nie wykluczają się, to Rada w toku sporządzania i uchwalania niniejszego planu, biorąc pod uwagę treść studium, związana była wynikającym ze studium ograniczeniem polegającym na braku możliwości: 1) zupełnego pominięcia zabudowy zagrodowej dla terenów 1MN, 8MN, 9MN, 12MN i 13MN; 2) przeznaczenia terenów 1MN, 8MN, 9MN, 12MN i 13MN pod realizację planowanej (nowej) zabudowy mieszkaniowej. Podsumowując zarzut naruszenia art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. skarżący organ nadzoru wskazał, że jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów jest nienaruszalność ustaleń studium przez ustalenia planu miejscowego, zarówno w odniesieniu do całego obszaru objętego planem, jak i jego poszczególnych terenów oraz przewidzianych dla nich ustaleń w zakresie sposobu ich zagospodarowania i zabudowy. Rada gminy uchwała plan właśnie po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. W przypadku analizowanej uchwały nienaruszalność ta nie została zachowana w odniesieniu do przeznaczenia terenów 1MN, 8MN, 9MN, 12MN i 13MN.

Przedstawiając kolejny z zarzutów skargi jej autor wskazał, że w § 18 uchwały Rada wprowadziła ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego symbolem U/MN. W punkcie 1 ustalono, że przeznaczenie podstawowe tego terenu to usługi. Teren o tym symbolu wyznaczono na załączniku graficznym nr 1F do uchwały. Zgodnie z legendą teren ten opisano jako „teren usług i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej”. Również w treści uchwały, w ustaleniach ogólnych, w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, wprowadzono wymóg zachowania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku dla terenów U/MN jak dla terenów mieszkaniowo-usługowych (§4 pkt 4 lit. b uchwały). W tej sytuacji Wojewoda wskazał na sprzeczność ustaleń tekstu uchwały, które przewidują na terenie U/MN możliwość realizacji jedynie usług z ustaleniami załącznika graficznego, który przewiduje na tych obszarach możliwość realizacji zabudowy usługowej i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Wobec tego występuje wyraźna różnica między częścią tekstową i graficzną uchwały w sposobie określenia przeznaczenia podstawowego terenu o symbolu U/MN. Rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 18 uchwały oraz załącznika nr 1F do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu U/MN w związku z rozbieżnością ustaleń przepisu uchwały z rysunkiem planu.

W zakresie żądania stwierdzenia nieważności § 28 pkt 3 lit. b i c uchwały Wojewoda zwrócił uwagę, że w § 28 uchwały zawarto ustalenia szczegółowe dla terenu infrastruktury technicznej związanej z gospodarką ściekową, oznaczonego na załączniku graficznym nr 1C do uchwały symbolem K. Ustalając parametry oraz wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu Rada określiła m.in. wskaźnik intensywności zabudowy oraz wskaźnik zabudowy. W § 28 pkt 3 lit. b i c uchwały przyjęto: „b) wskaźnik intensywności zabudowy - od 0,01 do 0,02 dla terenu 1K; od 0,01 do 1 dla terenu 2K; c) wskaźnik zabudowy: 0,1 dla terenu 1K; 0,9 dla terenu 2K”. Jednocześnie, na załącznikach graficznych do uchwały widnieje tylko jeden teren infrastruktury technicznej związanej z gospodarką ściekową i oznaczony jest on jedynie symbolem literowym - K, bez numeru. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Nie ulega wątpliwości, że ustalając wskaźnik intensywności zabudowy oraz wskaźnik zabudowy dla konkretnych terenów, wyznaczonych liniami rozgraniczającymi, wartości te należy określić w sposób jednoznaczny. Tymczasem, jak wynika z treści uchwały, Rada dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem K ustaliła w § 28 kilka, wzajemnie wykluczających się wartości. Dodatkowo wartości te określono w istocie dla terenów, które w ogóle nie zostały przewidziane w planie miejscowym, tj. terenów o symbolu 1K i 2K. Wojewoda jednocześnie nie podzielił wyjaśnień Wójta Gminy, według którego postanowienia § 28 pkt 3 lit. b i c uchwały zawierają zapisy, które pojawiły się na wcześniejszych etapach prac nad planem, gdzie teren K miał symbol 1K. Dla terenu K należy stosować parametry jak dla terenu 1K. Wojewoda wskazał, że żadne z tych ustaleń nie odnosi się wprost do terenu o symbolu K. Obie regulacje

odnoszą się bowiem do terenów o symbolach 1K i 2K, których na załączniku graficznym do uchwały brak. W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru, taki sposób sformułowania ustaleń planu narusza zasadę prawidłowej legislacji, uniemożliwiając lub znacznie utrudniając adresatom planu miejscowego przesądzić o jego treści normatywnej.

W uzasadnieniu ostatniego z zarzutów skargi organ nadzoru wskazał, że z załącznika graficznego nr 1H do uchwały, stanowiącego jeden z rysunków planu, w granicach obszaru objętego planem znajdują się - wyznaczone w liniach rozgraniczających - tereny oznaczone symbolami od 32R do 37R oraz teren 12KDZ. Jednocześnie w treści uchwały brak jest jakichkolwiek ustaleń dotyczących tych terenów. W § 32 uchwały wprowadzono ustalenia dla terenów rolniczych, jednak wyłącznie dla terenów oznaczonych symbolami od 1R do 31R. Z kolei w § 33 wprowadzono ustalenia dla terenów dróg publicznych zbiorczych, jednak tylko dla terenów oznaczonych symbolami od 1KDZ do 11KDZ. Podnosząc, że część tekstowa planu oraz załącznik graficzny stanowią całość i powinno być możliwe jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Wojewoda stwierdził, że w przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu. Nie można tego naruszenia kwalifikować jako omyłki pisarskiej.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Zagrodno wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi Wójt wskazała, że w przypadku obszaru oznaczonego w studium jako RM1, wyłączenie spod nowej zabudowy mieszkaniowej związane jest z położeniem terenów w obszarze oddziaływania od istniejących elektrowni wiatrowych, co wynika z przepisów odrębnych - str. 150, część III-3 pkt 6 studium. Obszar ten wyznaczony został w odległości dziesięciokrotności wysokości istniejących elektrowni, zgodnie z ustawą z 20.05.2016r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Dla terenów tych wszelkie odstępstwa uregulowane są zapisami wynikającymi z ustaleń przepisów odrębnych - str. 150, część III-3 pkt 6 studium. Przepisy odrębne w tym przypadku zawiera ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Zgodnie z § 15 ust. 8 tej 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 16.07.2016 r. i termin 72 miesięcy od dnia wejścia w życie minął 16.07.2022 r. Uchwała nr LVL312.2022 została przyjęta przez Radę Gminy Zagrodno w dniu 27.05.2022 r., czyli w terminie 72 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Studium przyjęte zostało uchwałą Rady Gminy Zagrodno z 28.12.2018 r., a więc po wejściu w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. W swoim założeniu studium miało umożliwić uchwalenie w terminie 72 miesięcy od wejścia w życie ustawy w zakresie elektrowni wiatrowych, planów miejscowych dla funkcji związanych z zabudową mieszkaniową. W przedstawionym stanie prawnym - obowiązującym na dzień uchwalenia skarżonego planu miejscowego, według Wójta, było możliwe przeznaczenie w planie miejscowym na terenach wyznaczonych w studium jako RM1 terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną przy zachowaniu na terenach RM1 przewagi zabudowy zagrodowej. Teren RM1 wyznaczony w studium, na obszarze którego położony jest wyznaczony w planie teren 8MN ma powierzchnię 2,1335 ha, natomiast teren 8MN wyznaczony w planie ma powierzchnię 0,1821 ha, co stanowi 8,5% terenu wyznaczonego w studium pod RM1. Teren 9MN wyznaczony w planie ma powierzchnię 0,0504 ha i zawiera się w granicach zainwestowania wiejskiego wyznaczonych w studium, jednakże studium nie wskazuje do jakiego obszaru funkcjonalnego należy, w związku z czym określając jego przeznaczenie w planie kierowano się obecnym zagospodarowaniem i użytkowaniem gruntowym. Teren 9MN zgodnie z ewidencją gruntów nie jest terenem rolnym, należy do gruntów zabudowanych i zurbanizowanych Bi - inne tereny zabudowane. Teren RM1 wyznaczony w studium, na obszarze którego położony jest wyznaczony w planie teren 13MN ma powierzchnię 1,2036 ha, natomiast teren 13MN wyznaczony w planie ma powierzchnię 0,3561 ha, co stanowi 29,6% terenu wyznaczonego w studium pod RM1. W związku z powyższym tylko § 13 uchwały w zakresie w jakim określa on przeznaczenie terenu 1MN oraz załącznik nr 1B do uchwały w zakresie w jakim wyznacza on teren 1MN został podjęty z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Odnosząc się do zarzutu istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego poprzez brak uzgodnienia projektu planu miejscowego z Dyrektorem RZGW w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenów położonych w zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, Wójt wyjaśnił, że z powodu błędu w wykazie uzgodnień dołączonych do dokumentacji planistycznej, powstało mylne przeświadczenie o pozytywnym uzgodnieniu projektu planu. W związku z odmową uzgodnienia projektu planu skorygowano przebieg obszarów szczególnego zagrożenia powodzią na załącznikach graficznych do uchwały oraz zastosowano poprawną szrafurę obszarów, zgodnie ze wskazaniem zawartymi w odmownej decyzji RZGW. Część tekstowa planu nie została skorygowana o wnioskowane ustalenia RZGW. Ponadto Rada Gminy, w celu usunięcia zaistniałych nieprawidłowości, w tym m.in. uzupełnienia zapisów uchwały w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, podjęła uchwałę nr LXVI.397.2023 z 31.03.2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Modlikowice w gminie Zagrodno.

Jako powód braku ujawnienia w zaskarżonej uchwale udokumentowanego złoża piasków i żwirów KN 1412 „Radziechów” autor odpowiedzi na skargę powołał się na błąd w interpretacji przebiegu tego złoża, polegający na tym, że sporządzając projekt planu mylnie przyjęto, że granice udokumentowanego złoża przebiegają w obrębie Jadwisin.

W przypadku kolejnego z zarzutów skargi Wójt przyznał, że Rada wyznaczyła teren U/MN, dla którego ustala się przeznaczenie zgodnie z tekstem uchwały pod usługi, zgodnie z załącznikiem graficznym nr 1F pod usługi i zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, co powoduje, że tekst uchwały i załącznik graficzny do uchwały nie są spójne. Przepis § 18 uchwały dotyczący terenu U/MN zawiera omyłkę pisarską, polegającą przypadkowym usunięciu zapisu „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna”, prawidłowy zapis § 18 pkt 1 powinien brzmieć: „przeznaczenie terenu: usługi, zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna”. W celu usunięcia zaistniałych nieprawidłowości podjęta została uchwała nr LXVI.397.2023.

Odnosząc się do zarzutów skargi dotyczących § 28 pkt 3 lit. b i c uchwały Wójt wyjaśnił, że są to zapisy, które pojawiły się na wcześniejszych etapach prac nad planem, gdzie teren K miał symbol 1K. Jak w poprzednich przypadkach, w celu usunięcia zaistniałych nieprawidłowości podjęta została uchwała nr LXVI.397.2023.

Brak ujęcia w ustaleniach treści uchwały terenów przedstawionych na załączniku graficznym 1H do uchwały, odznaczonych symbolami od 32R do 37R Wójt tłumaczył omyłką pisarską i również w tym przypadku wskazał na podjęcie uchwały nr LXVI.397.2023.

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

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Jak wynika z art. 28 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 977) – dalej „u.p.z.p.”, nieważność uchwały 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.

Tryb sporządzania planu należy rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, a zasady sporządzania planu jako merytoryczną jego zawartość (przyjęte w nim ustalenia). Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego. Naruszenie zasad to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych, które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego.

Odnosząc się do zarzutu najdalej idącego, kwestionującego prawidłowość przeprowadzonej procedury planistycznej, to niewątpliwie tereny przedstawione na załączniku graficznym do uchwały na arkuszach 1B (tereny 1MN, 2R, 3R, 3ZL, 1WS, 2WS), 1C (tereny: K, 7RM, 1U, 5WS, 6WS, 7R, 6R, 8R, 3KDZ), 1D (teren 10R), 1E (tereny: 15MN, 12MN, 15RM), 1F (tereny: 2MN/U, 8WS), 1G (tereny 6ZL, 23RM, 2RU, 2MW/U,

1E, 16R) i 1H (15WS, 14WS, 18WS, 20R, 21R, 22R, 15ZL, 14ZL), znajdują się na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi wynoszącym 10% i 1%). W zakresie zabudowy i zagospodarowania tereny położone na tych obszarach wymagały uzgodnienia z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: Dyrektor RZGW), w trybie art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte u.p.z.p. i art. 166 ust. 2 pkt 5 u.p.w. Jak wynika z akt sprawy Wójt Gminy Zagrodno zwrócił się do Dyrektora RZGW, przed uchwaleniem planu miejscowego, o uzgodnienie tego projektu. Decyzją z 04.01.2022 r., nr 2/RPP/M-1993/2022 Dyrektor odmówił uzgodnienia przedstawionego projektu. Z dokumentacji planistycznej oraz ustaleń dokonanych w trakcie postępowania nadzorczego wynika, że przeprowadzono jedynie częściową korektę projektu planu miejscowego w zakresie wymagań wskazanych w decyzji z 02.01.2022 r. i nie wystąpiono o ponowne uzgodnienie projektu planu. W tym stanie rzeczy brak uzgodnienia projektu planu miejscowego z Dyrektorem RZGW należy zakwalifikować za nieistotne naruszenie prawa. Tylko ten organ jest w stanie ocenić, w jaki sposób powinny przebiegać poszczególne granice obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jakie tereny strefy te powinny objąć, a także jakie ustalenia w treści planu powinny znaleźć się w związku z wyznaczeniem tych stref. Brak takiego uzgodnienia uniemożliwia kontrolę legalności przyjętych w planie miejscowym rozwiązań oraz mógł spowodować, że przyjęte rozwiązania planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby przyjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzenia aktu planistycznego. Naruszenie art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte u.p.z.p. oraz art. 166 u.p.w., polegające na braku uzgodnienia świadczy zatem o rażącym naruszeniu procedury planistycznej.

Nie budzi również wątpliwości sądu, co jest także niesporne między stronami, że na terenie objętym planem miejscowym występuje udokumentowane złoż kopaliny w postaci złoża pisaków i żwirów KN 1412 „Radziejów”. Zaskarżona uchwała nie zawiera jednak żadnej informacji w tym zakresie. Wskazane złożo obejmuje wyznaczony w planie miejscowym, w części tekstowej i na załączniku graficznym (załącznik nr 1A do uchwały), teren o symbolu 6R. Zgodnie z § 32 dla terenów 1R-31R ustala się przeznaczenie: tereny rolnicze. Uchwała nie przewiduje żadnych dodatkowych ustaleń dla terenu 6R. Jak wynika z powołanych w skardze przepisów art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. oraz art. 95 ust. 1 u.p.g.g. ustawodawca nałożył na Radę Gminy, obowiązek ujawnienia, a więc poinformowania o występowaniu na terenie objętym planem udokumentowanych złóż kopalin. Plan miejscowy ma wyłącznie ujawniać istnienie takiego złoża celem jego ochrony. Przez „ujawnienie złóż” należy rozumieć podanie konkretnej nazwy i numeru oraz oznaczenie konturów ich granic w części graficznej. Z powyższych względów zgodzić należy się z Wojewodą, że w razie wystąpienia udokumentowanych złóż kopalin obowiązkiem Rady jest uwzględnienie ich w uchwalanym planie. Brak ujawnienia udokumentowanych złóż w planie miejscowym jest naruszeniem zasad jego sporządzania i to nawet w sytuacji gdy generalne uwarunkowania konkretnego obszaru wskazują, że nie zakłada się eksploatacji takiego złoża (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 11.01.2017 r., sygn. akt IV SA/Po 693/16).

Odnosnie do zarzutu skargi dotyczącego sprzeczność ustaleń planu miejscowego z postanowieniami studium, to zdaniem Sądu, zasadnie organ nadzoru dowiódł, że w odniesieniu do terenów 1MN, 8MN, 9MN, 12MN i 13MN (zgodnie z § 13 i § 14 uchwały przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną), nie została zachowana zasadna nienaruszalności z ustaleniami studium, gdzie wymienione tereny położone są na obszarach RM1 (tereny wielofunkcyjne o przewadze zabudowy zagrodowej wyłączone spod nowej zabudowy mieszkaniowej). Zakwestionowane w skardze postanowienia § 13 i § 14 uchwały nie tylko nie przewidują zabudowy zagrodowej dla wskazanych terenów ale także nie wyłączają tych terenów spod nowej zabudowy mieszkaniowej. Biorąc zatem pod uwagę treść studium, zgodzić się należało z organem nadzoru, że Rada Gminy uchwalając plan miejscowy związana była wynikającym ze studium ograniczeniem polegającym na braku możliwości zupełnego pominięcia zabudowy zagrodowej dla terenów 1MN, 8MN, 9MN, 12MN i 13MN oraz przeznaczenia tych terenów pod realizację planowanej (nowej) zabudowy mieszkaniowej. Nie stanowi przy tym podstaw do przyjęcia zakwestionowanych przez organ nadzoru rozwiązań planistycznych powołana w odpowiedzi na skargę regulacja ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Dopuszczenie na podstawie art. 15 ust. 8 tej ustawy możliwości uchwalenia planów miejscowych, w których przewidziana zostanie lokalizacja budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której

wchodzi funkcja mieszkaniowa, na podstawie przepisów dotychczasowych, w odległości mniejszej niż dziesięciokrotna wysokość elektrowni wiatrowych, nie oznacza wyłączenia obowiązywania w opisanej procedurze przepisów art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Tym samym wskazane przez organ nadzoru naruszenie ustaleń studium jest oczywiste i ma charakter istotny, ponieważ w sposób odmienny od studium określa możliwości zagospodarowania terenów 1MN, 8MN, 9MN, 12MN i 13MN. Zakwestionowane w skardze regulacje 13 i § 14 uchwały świadczą o naruszeniu zasad sporządzania planu przewidzianych w przepisach art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., co skutkowało koniecznością stwierdzenia nieważności w tym zakresie zaskarżonej uchwały.

Weryfikacja pozostałych zarzutów skargi doprowadziła do potwierdzenia istotnego naruszenia zasad sporządzania planu oraz zasad poprawnej (przyzwoitej) legislacji, poprzez wprowadzenie w planie miejscowym wewnątrz sprzecznych regulacji. Podzielić zatem należało stanowisko organu nadzoru, że rozbieżność między § 18 uchwały, gdzie w punkcie 1 ustalono przeznaczenie podstawowe dla terenu U/MN w postaci usług, a jego załącznikiem graficznym nr 1F, gdzie w legendzie tereny te opisano jako teren usług i zabudowy mieszkaniowej jednorocznej, a ponadto w ustaleniach ogólnych uchwały, w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, wprowadzono wymóg zachowania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku dla terenów U/MN, jak dla terenów mieszkaniowo-usługowych (§ 4 pkt 4 lit. b uchwały), stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 18 uchwały oraz załącznika nr 1F do uchwały w zakresie wyznaczonego w liniach rozgraniczających terenu o symbolu U/MN. Z kolei w § 28 pkt 3 lit. b i c uchwały zawarto ustalenia szczegółowe dla terenu infrastruktury technicznej związanej z gospodarką ściekową - oznaczonego na załączniku graficznym 1C symbolem K, które zawierają wzajemnie wykluczające się wartości dotyczące wskaźnika intensywności zabudowy i wskaźnika zabudowy. Ponadto na załączniku graficznym do uchwały widnieje tylko jeden teren infrastruktury technicznej związanej z gospodarką ściekową, który oznaczony jest jedynie symbolem literowym - K, bez numeru. W tym zakresie uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Nie można również konwalidować poprzez posłużenie się formułą „omyłki pisarskiej” istotnego naruszenia zasady sporządzania planu miejscowego polegającego na braku ujęcia w ustaleniach zawartych w treści uchwały terenów oznaczonych symbolami od 32R do 37R na załączniku graficznym nr 1H do uchwały. Słusznie zwraca uwagę organ nadzoru, że część tekstowa planu oraz załącznik graficzny stanowią całość. Postanowienia części tekstowej planu oraz oznaczenia graficzne powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem części tekstowej miejscowego planu. W przypadku, gdy powiązanie takie nie jest możliwe, oznacza to, że zostały naruszone zasady sporządzania planu. Skoro do wyrysowanych na załączniku graficznym do uchwały terenów oznaczonych symbolami od 32R do 37R i terenu o symbolu 12KDZ nie odnosi się część tekstowa planu miejscowego, to w tym zakresie istnieje niespójność pomiędzy treścią planu, a jego częścią graficzną. Ponadto o takiej niespójności świadczy zestawienie treści § 33 uchwały, zawierające ustalenia dla terenów dróg publicznych zbiorczych, jednak tylko dla terenów oznaczonych symbolami od 1KDZ do 11 KDZ, w sytuacji gdy na rysunku planu znajduje się teren 12KDZ. Powyższe oznacza, że miejscowy plan we wskazanym zakresie został podjęty z naruszeniem zasad sporządzania planu.

Przedstawione w skardze naruszenia prawa uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Na oceną taką przemawia istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego oraz skala istotnych naruszeń zasad sporządzenia tego planu i ich wpływ na funkcjonowanie w obrocie prawnym uregulowań prawnych zaskarżonego aktu. Wyeliminowanie wyłącznie wadliwych uregulowań planistycznych prowadziłoby do sytuacji, w której zaskarżony akt planistyczny nie spełniałby celu jakiemu ma służyć.

Mając powyższe na względzie Sąd orzekł na zasadzie art. 147 § 1 ustawy z 30.08.2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 259 ze zm.).