



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 17 lutego 2023 r.

Poz. 1197

### WYROK NR II SA/WR 237/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 czerwca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

referent Ewa Trojan

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 27 czerwca 2018 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej Legnicy  
z dnia 25 września 2017 r. nr XXXVII/367/17  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
miasta Legnicy - centrum przesiadkowego

**I. stwierdza nieważność § 6 ust. 1, ust. 2 pkt. 1, pkt. 2, pkt. 3, pkt. 4, pkt. 5, pkt. 7, ust. 5, ust. 6, ust. 7, ust. 8, ust. 9, ust. 11 zaskarżonej uchwały w zakresie ustalającym przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem 2U, UC w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 2U, UC w części dotyczącej obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat (Q 1%);**

**II. umarza postępowanie w pozostałym zakresie.**

### Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.), dalej „p.p.s.a.” – wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Legnicy nr XXXVII/367/17 z dnia 25 września 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy – centrum przesiadkowego.

W skardze wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem 2U,UC w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie terenu oznaczonego symbolem 2U,UC w części dotyczącej obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat (Q1%) oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda zarzucił Radzie Gminy podjęcie wskazanych powyżej zapisów uchwały wraz z załącznikiem graficznym z istotnym naruszeniem z istotnym naruszeniem art. 88a ust. 3 i 88l ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121) oraz art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), dalej „u.p.z.p.”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie ustalenia granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Wojewoda dokonał oceny zgodności przedmiotowej uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., która pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska Legnicy, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego w zakresie objętym wnioskiem o stwierdzenie nieważności.

Wskazać trzeba w tym miejscu, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a że standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587).

Wojewoda wskazał, że z treści § 15 ust. 2 pkt 1 uchwały oraz załącznika graficznego do uchwały wynika, że w planie znajdują się obszary szczególnego zagrożenia powodzią, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat (Q1%).

W uzasadnieniu skargi Wojewoda przytoczył treść art. 88 l Prawa wodnego, stwierdzając jednocześnie, że z powołanego przepisu jednoznacznie wynika, że obszary szczególnego zagrożenia powodzią stanowią tereny wyłączone spod zabudowy. Dodatkowo, zdaniem organu nadzoru, przepisem art. 88a Prawa wodnego ustawodawca zastrzegł, że zadaniem organów administracji samorządowej jest ochrona przed powodzią. Ochrona ta powinna być prowadzona z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym.

Z załącznika graficznego do uchwały wyraźnie wynika, że normodawca lokalny w przypadku terenu 2U,UC – o przeznaczeniu usługowym, w tym umożliwiającym realizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup> - dopuścił sytuowanie zabudowy na wyznaczonych w obrębie tego terenu obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Na terenie 2U,UC obszary dopuszczone do zabudowy znajdują się w mniejszym lub większym stopniu również na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Ustalenia graficzne planu korespondują z zapisami § 15 ust. 2 pkt 1 uchwały, w których wskazano, że na rysunku planu oznaczono (na podstawie map zagrożenia powodziowego) obszary szczególnego zagrożenia powodzią, na

których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat. Obszary wymienione w ust. 2 pkt 1 tego przepisu stanowią obszary szczególnego zagrożenia powodzią, dla których obowiązują wymogi przepisów odrębnych.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowy plan miejscowy dopuścił realizację zabudowy na terenach, na których – z mocy obowiązującego w dniu podjęcia uchwały art. 881 Prawa wodnego – obowiązywał zakaz jej wznoszenia. Co więcej, uchwałodawca działał również w sprzeczności z art. 88a Prawa wodnego, który wyraźnie wskazuje, że na gminie ciąży obowiązek zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej, w tym jej zapobieganie oraz ograniczanie potencjalnych negatywnych skutków powodzi.

Wojewoda wskazał na obowiązek wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pomimo uwzględnienia w planie granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, rada nie uwzględniła ograniczeń wynikających z obowiązujących przepisów Prawa wodnego jak i z występujących uwarunkowań powodziowych.

Wojewoda zwrócił uwagę na występującą sprzeczność w ustaleniach plany. Z jednej strony bowiem plan dopuszcza na wyznaczonych na terenie 2U,UC obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowe zainwestowanie (zabudowę), z drugiej natomiast odsyła do zakazów określonych m. in. w Prawie wodnym, jako odrębnej regulacji (w tym do zakazu realizacji zabudowy). Nie jest zatem jasne, czy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią znajdujących się na terenie 2U,UC można realizować nową zabudowę, czy też jednak mają do nich zastosowanie przepisy Prawa wodnego wyłączające możliwość ich zabudowy.

Organ nadzoru zwrócił uwagę, że plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, kształtuje sposób wykonywania prawa własności – stosownie do art. 6 ust. 1 u.p.z.p. Pozostawienie w planie możliwości realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oznaczałoby zaakceptowanie braku stabilności porządku prawnego. Nie można mówić o stabilności planistycznej w sytuacji, gdy mimo uchwalenia planu miejscowego nie jest wiadomo jak może zostać zagospodarowany teren objęty ustaleniami planu.

Organ nadzoru wskazał, że odstępstwem od ograniczenia wynikającego z art. 88 l ust. 1 Prawa wodnego jest zgoda dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, o czym stanowi art. 88 l ust. 2 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem „dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze decyzji, zwolnić od zakazów, o których mowa w ust. 1, określając warunki niezbędne dla ochrony przed powodzią, jeżeli nie utrudni to zarządzania ryzykiem powodziowym.". Zwolnienie od zakazu wynikającego z art. 88 l ust. 1 Prawa wodnego ma jednak charakter wyjątku od zasady, iż na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią istnieje zakaz zabudowy. Zwolnienie to następuje w drodze decyzji administracyjnej, a więc w sposób indywidualny i konkretny. Odmienną procedurą jest procedura planistyczna, która kończy się uchwaleniem aktu prawa miejscowego, którego ustalenia mają charakter powszechnie obowiązujący – generalny i abstrakcyjny. W ocenie Wojewody, nie można było uzasadniać dopuszczenia w planie miejscowym nowej zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią tym, że ustawodawca wprowadził możliwość wyjątkowego odstępstwa od zakazu zabudowy na tych obszarach, które to odstępstwo następowało w drodze decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu indywidualnego postępowania administracyjnego. W przeciwnym razie owe zezwolenie od zakazów pozbawione zostałyby swojej istoty, tj. charakteru wyjątku od zasady.

W doręczonej Sądowi odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie od skarżącego kosztów postępowania według norm przypisanych. Organ wyjaśnił, że ustalając przeznaczenie terenu wzięto pod uwagę aktualne zagospodarowanie terenu oraz jego dotychczasowe przeznaczenie i uznano za zasadne skorzystanie z możliwości odstępstwa, jakie daje ustawa Prawo wodne. Plan miejscowy nie powinien ograniczać możliwości inwestowania na obszarze szczegółowego zagrożenia powodzią, jeżeli ustawa (akt prawny wyższego rzędu od aktu prawa miejscowego), przewiduje możliwość uzyskania odstępstwa, zwłaszcza, że cały teren objęty planem jest położony w centrum miasta, w bezpośrednim sąsiedztwie śródmieścia, przy dworcu kolejowym oraz dworcu autobusowym i stanowi część istniejącego zainwestowania miejskiego. Organ przywołał art. 390 Prawa wodnego wskazując, że wynika z niego, iż dopuszcza się możliwość sytuowania obiektów budowlanych na terenach szczególnego zagrożenia powodzią po uzyskaniu odpowiednich pozwoleń

i spełnieniu określonych wymogów. Z uwagi na możliwość uzyskania przez inwestora indywidualnego pozwolenia, ustalono w planie możliwość lokalizowania na terenach szczególnego zagrożenia nowej zabudowy jak i modernizacji oraz remontu istniejących budynków. Ponadto pełnomocnik organu wskazał, że projekt miejscowego planu uzyskał pozytywne uzgodnienia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu. Zdaniem pełnomocnika organu, Wojewoda nie może kwestionować uzgodnień organu administracji rządowej.

Na rozprawie w dniu 27 czerwca 2018 r. pełnomocnik skarżącego oświadczył, że cofa skargę w zakresie § 6 ust. 2 pkt 6, § 6 ust. 3 oraz § 6 ust. 4, a także § 6 ust. 10 oraz ust. 12 zaskarżonej uchwały. W pozostałym zakresie pełnomocnik organu podtrzymał skargę.

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

Rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd przeprowadza ocenę zgodności przedmiotowej uchwały z prawem pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że 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. Jednak nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Skargę w niniejszej sprawie wniósł Wojewoda Dolnośląski na uchwałę Rady Miejskiej Legnicy nr XXXVII/367/17 z dnia 25 września 2017 r. w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy – centrum przesiadkowego.

W skardze wniósł o stwierdzenie nieważności § 6 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem 2U,UC w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie terenu oznaczonego symbolem 2U,UC w części dotyczącej obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat (Q1%) oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Organ nadzoru zarzucił Radzie Gminy podjęcie wskazanych powyżej przepisów uchwały wraz z załącznikiem graficznym z istotnym naruszeniem art. 88a ust. 3 i 88l ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego oraz art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie ustalenia granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Stosownie do przepisu art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, „na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych, z wyjątkiem dróg rowerowych; sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk; zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, budową, przebudową lub remontem drogi rowerowej, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie oraz czynności związanych z wyznaczaniem szlaku turystycznego I pieszego lub rowerowego.”

Należy zgodzić się z Wojewodą, że z powyższych przepisów wynika, iż obszary szczególnego zagrożenia powodzią stanowią tereny wyłączone spod zabudowy.

Ponadto ustawodawca w art. 88a Prawa wodnego zastrzegł, że zadaniem organów administracji samorządowej jest ochrona przed powodzią. Ochrona ta powinna uwzględniać mapy zagrożenia powodziowego, mapy ryzyka powodziowego oraz plany zarządzania ryzykiem powodziowym. Ochronę przed powodzią realizuje się, uwzględniając wszystkie elementy zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności zapobieganie, ochronę, stan należytego przygotowania i reagowanie w przypadku wystąpienia powodzi, usuwanie skutków powodzi, odbudowę i wyciąganie wniosków w celu ograniczania potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej.

Przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 15 ust. 2 pkt 7), nałożono na gminę obowiązek uwzględniania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego oraz szczególnych zasad ich zagospodarowania. Obszarami szczególnego zagrożenia powodzią w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy Prawo wodne są obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat, obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat, obszary, między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 18, stanowiące działki ewidencyjne. Z kolei przez ryzyko powodziowe - według art. 9 ust. 1 pkt 13c ustawy Prawo wodne - rozumie się kombinację prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi i potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, zaś celem zarządzania ryzykiem powodziowym - w myśl normy art. 9 ust. 1 pkt 1b ustawy Prawo wodne - jest ograniczenie potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej. Oznacza to, że jakiegokolwiek działania lub czynności powodujące zwiększenie ryzyka powodziowego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią są sprzeczne z wyżej wskazanym celem.

Z załącznika graficznego do uchwały wyraźnie wynika, że w przypadku terenu 2U,UC o przeznaczeniu usługowym, w tym umożliwiającym realizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup> Rada Miejska Legnicy dopuściła sytuowanie zabudowy na wyznaczonych w obrębie tego terenu obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Na terenie 2U,UC obszary dopuszczone do zabudowy znajdują się w mniejszym lub większym stopniu na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Ustalenia graficzne planu korespondują z zapisami § 15 ust. 2 pkt 1 uchwały, w których wskazano, że na rysunku planu oznaczono (na podstawie map zagrożenia powodziowego) obszary szczególnego zagrożenia powodzią, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat. Obszary wymienione w ust. 2 pkt 1 tego przepisu stanowią obszary szczególnego zagrożenia powodzią, dla których obowiązują wymogi przepisów odrębnych.

Zdaniem Sądu rację ma Wojewoda, że zaskarżony plan miejscowy dopuścił realizację zabudowy na terenach szczególnego zagrożenia powodzią, na których prawdopodobieństwo powodzi jest średnie i wynosi raz na sto lat (Q1%). Ponadto na tym terenie jest dopuszczona zabudowa, a z mocy art. 88 I Prawa wodnego - obowiązuje zakaz jej wznoszenia.

Powyższe nie wypełnia także obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pomimo bowiem uwzględnienia w planie granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, rada gminy nie uwzględniła ograniczeń wynikających zarówno z obowiązujących przepisów Prawa wodnego, jak i z występujących uwarunkowań powodziowych.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody Dolnośląskiego wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że Sąd uznał zarzuty skargi za zasadne, jednocześnie zgadzając się z prezentowaną w skardze argumentacją, co skutkowało stwierdzeniem nieważności załącznika graficznego nr 1 do przedmiotowej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 2U,UC w części dotyczącej obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, a także korespondujących z tymi graficznymi ustaleniami przepisów tekstu uchwały.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 88 l ust. 1 Prawa wodnego oraz art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku.

Wobec oświadczenia pełnomocnika skarżącego organu złożonego na rozprawie w dniu 27 czerwca 2018 r. o cofnięciu skargi w zakresie § 6 ust. 2 pkt 6, § 6 ust. 3 oraz § 6 ust. 4, a także § 6 ust. 10 oraz ust. 12 zaskarżonej uchwały, Sąd uznał, że cofnięcie skargi nie zmierza do obejścia prawa i nie spowoduje utrzymania w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności. Mając powyższe na uwadze, Sąd w punkcie drugim wyroku na podstawie art. 60 w zw. z art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a. umorzył postępowanie.