



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2023 r.

Poz. 1199

WYROK NR II SA/WR 72/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 listopada 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

referent Natalia Rusinek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 listopada 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Mietków
z dnia 20 czerwca 2017 r. nr XXIX/198/2017
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w
części wsi Domanice

- I. stwierdza nieważność § 5 pkt 1-3, § 7 pkt 2 lit. a i b, § 10 pkt 1 i 2 oraz załącznika graficznego nr 1 dla terenów oznaczonych RM, UT, RU/WS zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego nr 2 do tej uchwały dla terenu oznaczonego MN w części dotyczącej obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie;**
- II. zasądza od Gminy Mietków na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru złożył skargę na uchwałę Rady Gminy Mietków z dnia 20 czerwca 2017 r. sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części wsi Domanice. Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2017 r. poz. 1875) wniósł o stwierdzenie nieważności § 5 pkt 1-3, § 7 pkt 2 lit. a i b, § 10 pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały dla terenów oznaczonych RM, UT, RU/WS i załącznika graficznego nr 2 do tej uchwały dla terenu oznaczonego MN w części dotyczącej obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarżący zarzucił Radzie Gminy Mietków podjęcie § 5 pkt 1-3, § 7 pkt 2 lit. a i b, § 10 pkt 1 i 2 uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały dla terenów oznaczonych RM, UT, RU/WS oraz załącznika graficznego nr 2 do tej uchwały dla terenu oznaczonego MN w części dotyczącej obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie, z istotnym naruszeniem art. 88a ust. 3 i 88l ust. 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), polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie ustalenia granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Na uzasadnienie wniosków i zarzutów skargi organ nadzoru wskazał, że w dniu 20 czerwca 2017 r., na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 5 o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z uchwałą nr XX/134/2016 Rady Gminy Mietków z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części wsi Domanice, Rada Gminy Mietków podjęła uchwałę nr XXIX/198/2017 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części wsi Domanice. Rzeczona uchwała wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 29 czerwca 2017 r., zatem upłynął 30 dniowy termin dający organowi nadzoru możliwość stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały we własnym zakresie.

Wojewoda dostrzegł, że w podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także art. 20 ust. 1 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie 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. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

W skardze podkreślono, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią, 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 w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Mietków, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 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). Podkreślono przy tym, że od dnia 18 listopada 2015 r. z mocy zmienionego art. 28 ust. 1 ustawy planistycznej nieważność powodują wyłącznie takie naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, które są istotne (do dnia zmiany art. 28 ust. 1 wadę nieważności powodowało każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, nawet nieistotne - art. 41 pkt 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. poz. 1777).

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:

1) wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych, z wyjątkiem dróg rowerowych;

2) sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk;

3) 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 pieszego lub rowerowego.”.

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, że obszary szczególnego zagrożenia powodzią stanowią tereny wyłączone spod zabudowy. Dodatkowo, przepisami 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. 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.

Ponadto, 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.

Wojewoda stwierdził, że zaskarżoną uchwałą Rada Gminy Mietków, w drodze planu miejscowego, ustaliła przeznaczenie terenów w obrębie wsi Domanice, wyznaczając m.in. tereny oznaczone symbolem:

- 1) RM - teren zabudowy zagrodowej;
- 2) RU/WS - teren obsługi produkcji w gospodarstwach rybackich i wody powierzchniowe;
- 3) UT - teren usług z zakresu turystyki wodnej;
- 4) MN - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Jako istotne uznano to, iż do wymienionych wyżej terenów odnosi się regulacja zawarta w § 12 pkt 5 uchwały, zgodnie z którą: „na obszarach planu występują obszary szczególnego zagrożenia powodzią rzeki Bystrzycy – Q1%, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat, dla których obowiązują zakazy wynikające z przepisów odrębnych (Prawo wodne). Warunki uzyskania

ewentualnego odstępstwa od tych zakazów reguluje ustawa Prawo wodne". Wyjaśniono też, że w przepisach odsyłających zawartych w § 10 pkt 1 lit. d i lit. e, § 10 pkt 2 lit. e oraz § 10 pkt 3 lit. i uchwały - zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Gminy Mietków (pismo z dnia 20 lipca 2017 r., znak Bd.6722.02.2016) - nastąpiło błędne odesłanie do treści § 13 pkt 5 zamiast § 12 pkt 5. W przedmiotowej uchwale brak jest jednostki redakcyjnej oznaczonej jako „§ 13 pkt 5”. Prawidłowo sformułowane ww. przepisy odsyłające powinny się zatem odnosić do § 12 pkt 5 uchwały.

W § 5 pkt 1 uchwałodawca ustalił, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem RM ustala się: a) przeznaczenie podstawowe na zabudowę zagrodową, b) przeznaczenie uzupełniające na teren obsługi produkcji w gospodarstwach rybackich. Tym samym teren RM został jednoznacznie wskazany jako teren przeznaczony pod zabudowę.

Jednocześnie w § 10 pkt 1 lit. d i lit. e uchwały, wskazano, że dla terenu RM dopuszcza się nowe budynki związane z prowadzeniem gospodarstwa rybackiego oraz dopuszcza się rozbudowę istniejących budynków.

W § 5 pkt 2 uchwałodawca ustalił, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem RU/WS ustala się przeznaczenie podstawowe na: a) teren obsługi produkcji w gospodarstwach rybackich, b) wody powierzchniowe. Z kolei w § 10 pkt 1 lit. f uchwały postanowiono, że wysokość nowej zabudowy na terenie RU/WS nie może przekraczać 7 m. Tym samym teren RU/WS został jednoznacznie wskazany jako teren przeznaczony pod zabudowę.

Z kolei w § 10 pkt 1 lit. d i lit. e uchwały, wskazano, że dla terenu RU/WS dopuszcza się nowe budynki związane z prowadzeniem gospodarstwa rybackiego oraz dopuszcza się rozbudowę istniejących budynków.

W § 5 pkt 3 uchwałodawca ustalił, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem UT ustala się przeznaczenie podstawowe na usługi z zakresu turystyki wodnej. Z kolei w § 10 pkt 2 lit. f uchwały postanowiono, że wysokość zabudowy na terenie UT nie może przekraczać 6 m. Tym samym teren UT został jednoznacznie wskazany jako teren przeznaczony pod zabudowę.

Natomiast w § 10 pkt 2 lit. e uchwały, wskazano, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem UT dopuszcza się wyłącznie budynki służące obsłudze rekreacji i turystyki wodnej.

W § 5 pkt 5 uchwałodawca ustalił, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN ustala się przeznaczenie podstawowe na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Tym samym teren MN został jednoznacznie wskazany jako teren przeznaczony pod zabudowę.

Jednocześnie w § 10 pkt 3 lit. i uchwały, wskazano, że dla terenu MN w granicy obszaru szczególnego zagrożenia powodzią obowiązują ustalenia zawarte w § 13 pkt 5 [powinno być: § 12 pkt 5].

Oceniając przywołane zapisy Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że dopuszczono realizację zabudowy na terenach, na których ustawowo - z mocy art. 88l Prawa wodnego - obowiązuje zakaz jej wznoszenia. Ponadto z rysunku planu stanowiącego załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały wynika, że na dzień uchwalania planu ww. tereny nie były zainwestowane (dotyczy terenów: RM, RU/WS, UT).

Zdaniem organu nadzoru wprowadzając przeznaczenie ww. terenów pod zabudowę zagrodową (RM), terenów obsługi produkcji w gospodarstwach rybackich (RU/WS), usługi z zakresu turystyki wodnej (UT), zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (MN), uchwałodawca działał w sprzeczności z przepisami art. 88l Prawa wodnego zakazującego wykonywania obiektów budowlanych w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, a także art. 88a cyt. ustawy, który wyraźnie wskazuje, że to na gminie ciąży obowiązek zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej, w tym jej zapobieganie oraz ograniczanie potencjalnych negatywnych skutków powodzi. Dopuszczając natomiast na niezainwestowanych terenach możliwość wprowadzania nowej zabudowy, Rada Gminy świadomie - mając bowiem wiedzę o zagrożeniu powodzią - naraża na negatywne skutki powodzi potencjalnych inwestorów.

Powyższe nie wypełnia także obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pomimo 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.

Wprawdzie w § 10 pkt 1 lit. d i lit. e, § 10 pkt 2 lit. e oraz § 10 pkt 3 lit. i uchwały, ustalono, że na wskazanych tam terenach usytuowanych w granicach szczególnego zagrożenia powodziowego obowiązują, zgodnie z § 13 pkt 5 [powinno być: § 12 pkt 5], zakazy wynikające z przepisów odrębnych (zawarte w Prawie wodnym), to jednak tak zredagowana norma wprowadza sprzeczność w ustaleniach planu. Z jednej strony plan dopuszcza w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowe zainwestowanie (zabudowę), z drugiej natomiast odsyła do ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych Prawa wodnego, nie wskazując jednak wprost konkretnych przepisów tej ustawy. Nie jest zatem jasne, czy tereny RM, RU/WS, UT, MN mogą w rzeczywistości zostać zainwestowane, czy też jednak mają do nich zastosowanie przepisy odrębne np. art. 88l Prawa wodnego, wyłączający możliwość ich zabudowy. Taki sposób konstruowania przepisów planów miejscowych został negatywnie oceniony przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa. Na przykład w piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 czerwca 2017 r., znak DPP.1.070.7.2017.MP, wskazano, że „warunkowe” dopuszczenie zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w planach miejscowych lub w decyzjach o warunkach zabudowy jest praktyką niekorzystną dla inwestorów, którzy, pomimo objęcia nabywanej nieruchomości obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przewidującym możliwość jej zabudowy lub istnienia decyzji o warunkach zabudowy dopuszczającej realizację inwestycji, mogą nie posiadać pełnej wiedzy co do uwarunkowań mających wpływ na faktyczną możliwość zagospodarowania takich nieruchomości. Nadto w tym samym piśmie stwierdzono, że „Ustalenia planu miejscowego nieokreślające jednoznacznie sposobu zagospodarowania terenu, mają faktycznie charakter warunkowy, co z kolei stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności takiego planu, w całości lub części, przez wojewodę lub sąd administracyjny.”.

Kontynuując uzasadnienie podniesionych zarzutów skarżący zaznaczył, że odstępstwem od ograniczenia wynikającego z art. 88l ust. 1 Prawa wodnego jest zgoda dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, o czym stanowi art. 88l 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. 88l ust. 1 Prawa wodnego ma jednak charakter wyjątku od zasady, iż na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią istnieje zakaz zabudowy.

Ponadto plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, kształtuje sposób wykonywania prawa własności - stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uznanie legalności zapisów: § 5 pkt 1, § 10 pkt 1 lit. d i lit. e; § 5 pkt 2, § 10 pkt 1 lit. f, § 10 pkt 1 lit. d i lit. e; § 5 pkt 3, § 10 pkt 2 lit. f, § 10 pkt 2 lit. e; § 5 pkt 5, § 10 pkt 3 lit. i uchwały czytanych łącznie, oznaczałoby w ocenie organu nadzoru 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 tego planu.

Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować - § 25 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zdaniem organu nadzoru, wobec braku jednoznaczności regulacji badanej uchwały, a tym samym niemożności przesądzenia o możliwości zagospodarowania terenów RM, RU/WS, UT, MN należy uznać skarżoną uchwałę za wadliwą, co potwierdzono orzecznictwem sądowoadministracyjnym przywołanym w skardze.

Według strony skarżącej w tym stanie rzeczy ustalenia planu miejscowego zatwierdzonego uchwałą Nr XXIX/198/2017 Rady Gminy Mietków, w zakresie ochrony przed powodzią, uznać należy za sprzeczne z ustawą Prawo wodne, ponieważ nie realizują dyspozycji konkretnej normy tej ustawy wynikającej z art. 88l ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a także § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym, nie ma znaczenia okoliczność uzgodnienia przedmiotowego planu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, dokonanego w trybie art. 4a pkt 2 Prawa wodnego, w związku z art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym. W obecnym stanie prawnym brak jest przesłanek, by można było uznać, iż „pozytywne” uzgodnienie projektu planu mogło zostać jednocześnie uznane za podstawę wprowadzenia do planu miejscowego kwestionowanych ustaleń. Spełnienie ustawowego wymogu dokonania stosownych uzgodnień nie może mieć tylko charakteru formalnego, ale musi polegać na merytorycznym sprawdzeniu rozwiązań przyjętych w projekcie planu miejscowego przez organ specjalistyczny w zakresie jego kompetencji określonych w stosownych przepisach. W konsekwencji również na etapie badania legalności podejmowanej uchwały w przedmiocie planu miejscowego weryfikacji merytorycznej podlegają orzeczenia organów uzgadniających. W przedmiotowej sprawie pomimo pozytywnego uzgodnienia projektu planu z właściwym organem (Postanowienie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2017 r., znak TUPAJ/7121/209/2039/16/17), ustalenia planu, w którym dopuszcza się zabudowę na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, przez co naruszają ustawową zasadę tworzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zdaniem organu nadzoru, nie ma przy tym znaczenia okoliczność powołania się w § 10 pkt 1 lit. d i lit. e, § 10 pkt 2 lit. e oraz § 10 pkt 3 lit. i uchwały na uwzględnienie przepisów odrębnych w odniesieniu do terenów położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, gdyż rozmieszczenie terenów przewidzianych do zainwestowania na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią uniemożliwia w zasadzie realizację zagospodarowania zaplanowanego uchwałą nr XXIX/198/2017 Rady Gminy Mietków.

W rozpatrywanej sprawie, wskazane istotne naruszenie zasad sporządzania planu daje organowi nadzoru podstawę do wnioskowania o stwierdzenie nieważności § 5 pkt 1-3, § 7 pkt 2 lit. a i b, § 10 pkt 1 i 2 uchwały nr XXIX/198/2017 Rady Gminy Mietków z dnia 20 czerwca 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części wsi Domanice oraz załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały dla terenów oznaczonych RM, UT, RU/WS oraz załącznika graficznego nr 2 do tej uchwały dla terenu oznaczonego MN w części dotyczącej obszaru szczególnego zagrożenia powodzią. Zapobiegnie to realizacji nowej zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w oparciu o przedmiotowy plan, a jednocześnie pozwoli na realizację zabudowy planowanej poza obszarami szczególnego zagrożenia powodzią.

W odpowiedzi na skargę wniesiono o jej oddalenie z uwagą, że nie zasługuje ona na uwzględnienie, jest pozbawiona podstaw zarówno faktycznych jak i nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa i jako taka winna zostać oddalona. Rada Gminy Mietków wskazała przy tym, że w przedmiotowej sprawie nie wystąpiły przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jako chybiony uznano zarzut istotnego naruszenia art. 88a ust. 3 i art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne oraz art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie ustalenia granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Po przytoczeniu zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie zadań własnych gminy oraz istotnego i nieistotnego naruszenia prawa zastrzeżono, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są jedynie istotne naruszenia prawa, co poparto orzecnictwem. Według autora odpowiedzi na skargę charakteryzującego przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały wynikające z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skarżący nie uzasadnił żadnej z nich. Podkreślono przy tym i szczegółowo omówiono zasadę, w myśl której podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały jest kwalifikowane naruszenie zasad sporządzania planu.

Nie podzielił także autor pisma procesowego stanowiska Wojewody Dolnośląskiego co do zarzutu „braku stabilności porządku prawnego”, wynikający z istniejącej w ocenie organ nadzoru sytuacji „gdy, mimo uchwalenia planu miejscowego nie jest wiadomo jak może zostać zagospodarowany teren objęty ustaleniami tego planu”. Wskazał on, że wszyscy uczestnicy procesu planistycznego, wbrew twierdzeniom organu nadzoru, z postanowień zaskarżonego planu doskonale uzyskują wiedzę jaki jest sposób zagospodarowania terenu objętego zaskarżoną uchwałą. W szczególności wątpliwości takich nie ma Regionalny Dyrektor Ochrony

Środowiska we Wrocławiu. Podkreślono, że normy planu miejscowego posiadają daleko idącą specyfikę. Po pierwsze, są to normy, których treść wywodzimy odpowiednio kompilując część tekstową planu z jego rysunkiem, dochodząc w ten sposób do wymaganych przez prawodawcę wzorów powinnoego zachowania się. Po drugie, normy planu z jednej strony posiadają charakter generalny, gdyż ich adresatem jest każdy, z drugiej strony wykazują, z różnym stopniem abstrakcji, przeznaczenie terenów objętych planem. Niezależnie od tego, wobec właściciela terenu objętego planem, który jest zindywidualizowany, postanowienia planu mają wymiar indywidualny i względnie konkretny. Niezależnie od postanowień generalnych, plan ten rozstrzyga lub odpowiednio determinuje, w sposób właściwy dla tworzenia prawa miejscowego, konkretne relacje, stosunki w tym administracyjnoprawne, których stronami są właściciele sąsiednich działek. Wątpliwości Wojewody Dolnośląskiego uzasadniane w tej mierze wewnętrznym pismem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa są nieuzasadnione. Zaskarżona uchwała została wydana w stanie prawnym obowiązującym w czerwcu 2017 r., a zatem pod rządami ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121), nie sposób zatem badać jej pod kątem wytycznych interpretacyjnych dotyczących obecnie obowiązujących przepisów.

Zdaniem Rady nie doszło również do naruszenia żadnych technik prawodawczych, przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej określając te zasady (do aktów prawa miejscowego stosowane jedynie odpowiednio, przy czym pominięto w rozporządzeniu odniesienia do miejscowych aktów prawa wewnętrznego) nie mogą stanowić podstawy do oceny legalności miejscowych aktów normatywnych, w tym zwłaszcza aktów o tak szczególnej konstrukcji i charakterze jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, składające się z dwóch części tekstowej i graficznej. Tym samym nawet ewentualne naruszenie określonych w rozporządzeniu zasad legislacji nie może stanowić podstawy do uznania, że uchwalając plan miejscowy naruszono zasady jego sporządzania.

Względem zarzutu dotyczącego naruszenia art. 88a ust. 3 ustawy Prawo wodne podniesiono, że sporządzenie planu miejscowego jest skomplikowanym procesem, charakteryzującym się koniecznością podjęcia szeregu czynności prawnych, dokładnie opisanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a Rada Gminy Mietków dopełniła w niniejszej sprawie wszelkich formalności związanych z zachowaniem obowiązków proceduralnych. Wskazany przepis jest normą ogólną dotyczącą ochrony przed powodzią. W celu skutecznej ochrony ludności przed powodzią konieczna jest współpraca organów administracji publicznej ze społeczeństwem. Przepis art. 88a ust. 3 określa narzędzia planistyczne w zakresie działań związanych z ochroną przeciwpowodziową. Dyrektywa 2007/60/WE wskazuje trzy narzędzia planistyczne w zakresie ochrony przeciwpowodziowej:

- 1) mapy zagrożenia powodziowego,
- 2) mapy ryzyka powodziowego,
- 3) plany ryzyka powodziowego.

Dla doliny rzeki Bystrzycy w obszarze objętym kwestionowanym planem miejscowego zagospodarowania przestrzennego Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej sporządził mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego, na których zostały przedstawione obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Gmina Mietków-Rada Gminy Mietków otrzymała te dokumenty i w żaden sposób nie naruszyła norm wynikających z powołanego wyżej przepisu. Należy podkreślić, że wydanie zaskarżonej uchwały zostało poprzedzone właściwymi ustaleniami i analizą w zakresie ochrony przeciwpowodziowej.

Zgodnie z art. 4a ustawy Prawo wodne sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej w celu zapewnienia prawidłowego gospodarowania wodami, w tym w szczególności ochrony zasobów wodnych oraz ochrony ludzi i mienia przed powodzią. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska we Wrocławiu postanowieniem z dnia 20 lutego 2017 r. nr WPN.610.13.2017.DŚ uzgodnił projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części wsi Domanice, dla terenów zlokalizowanych w granicach Parku Krajobrazowego „Dolina Bystrzycy”. Postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonane przez Gminę Mietków zostały sformułowane w sposób całkowicie zgodny z poczynionymi w/w sposób

uzgodnieniami. Nie sposób zgodzić się z sugerowaną przez organ nadzoru marginalizacją dokonanych przez gminę i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu uzgodnień. Są one w zakresie ochrony przeciwpowodziowej kluczowym i istotnym elementem procesu planistycznego. To właśnie podmiot do tego zobowiązany zbadał, czy ewentualne zapisy planu nie będą ingerowały w prowadzoną na wielu poziomach działania ochronę przeciwpowodziową.

Zarzute naruszenia art. 881 ustawy Prawo wodne nie został także podzielony. Po jego przytoczeniu w odpowiedzi na skargę podano, że jego interpretacja przy uwzględnieniu dyrektyw językowych i systemowych prowadzi do przyjęcia, że na etapie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego wymagane jest jedynie uzgodnienie projektu planu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej, w zakresie wskazanym w art. 4a Prawa wodnego; w szczególności zaopiniowanie w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (art. 11 ust. 6 lit. i u.p.z.p.). Jeżeli nie utrudni to ochrony przed powodzią, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze decyzji, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, zwolnić od zakazów określonych w ust. 1 (ust. 4). Do wniosku o wydanie decyzji, o której mowa w ust. 2 dołącza się charakterystykę planowanych działań wraz z podstawowymi danymi technicznymi i opisem planowanej technologii robót, mapę sytuacyjno-wysokościową z naniesionym schematem planowanych obiektów i robót, a w razie potrzeby, obliczenia hydrauliczne i hydrologiczne (ust. 6). Decyzja, o której mowa w ust. 2 wygasa, jeżeli w terminie 2 lat od dnia, w którym stała się ostateczna, nie uzyskano wymaganego pozwolenia wodnoprawnego. Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może jednakże zwolnić od zakazów określonych w ust. 1 art. 881 Prawa wodnego, w tym od zakazu budowy obiektów budowlanych jedynie inwestora na etapie procesu inwestycyjnego, bowiem tylko wtedy jest możliwe złożenie dokumentacji wymaganej przepisem art. 881 ust. 4 Prawa wodnego. Z tych przyczyn interpretacja zaprezentowana przez organ nadzoru w skardze burzy zasadę racjonalności ustawodawcy. Jeśli dokonanie uzgodnień w zakresie postanowień planu miejscowego z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska we Wrocławiu miałoby nie mieć żadnego znaczenia, to po co ustawodawca wprowadzałby taki obowiązek? Wojewoda Dolnośląski nie wziął w swoich rozważań pod uwagę, że zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przedmiotowym wypadku zawierają jedynie dopuszczalność ewentualnej zabudowy, ale pod warunkiem uzyskania zwolnienia od zakazu zabudowy na podstawie stosownej decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu. Gdyby zapisy miejscowego planu nie zawierały sformułowań uzgodnionych z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska we Wrocławiu, a jedynie tak jak to widzi organ nadzoru bezwzględny zakaz zabudowy, to wystąpienie o uzyskanie takiej decyzji byłoby niemożliwe. Podkreślić również należy, że właśnie brak uzgodnień obligowałby Gminę Mietków do wprowadzenia w planie zagospodarowania przestrzennego tego zakazu. Ale nie wynikałoby to z literalnego interpretowania przepisu art. 881 Prawa wodnego, ale właśnie z braku stosownych uzgodnień z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska we Wrocławiu, które oznaczałaby wtedy brak możliwości o ubieganie się o zwolnienie od zakazu. Subiektywna interpretacja przepisów przez Wojewodę Dolnośląskiego powoduje kreowanie po stronie organu nadzoru uprawnień, których nie na podstawie obowiązujących przepisów nie posiada, a obowiązującym w chwili wydania zaskarżonej uchwały stanie prawnym, to organy do tego powołane, weryfikowały stan zagrożenia danej inwestycji i jej dopuszczalność w kontekście dobra wyższego jakim jest ochrona przeciwpowodziowa. Na uzasadnienie zajętego stanowiska w odpowiedzi na skargę wskazano na wydanie przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu decyzji dotyczącej nieruchomości znajdującej się w granicach przedmiotowego planu.

Kontynuując Wójt Gminy Mietków stanowisko organu nadzoru mające wykazać rzekome naruszenie przez organ gminy art. 881 Prawa wodnego uznał za oparte na nieuprawnionych i nieprawdziwych przesłankach. Stwierdzono, że Wojewoda Dolnośląski zarzuca Gminie Mietków-Radzie Gminy Mietków dopuszczenie realizacji zabudowy na terenach, na których istnieje zakaz jej wznoszenia, używając przy tym określenia „terenów dotychczas niezainwestowanych”. Jest to istotny błąd w ustaleniach faktycznych. Na spornym terenie istnieje od wielu lat Gospodarstwo Rybackie Domanice, które zajmuje się przede wszystkim hodowlą karpia. W głównej mierze składa się ono ze sztucznego stawu hodowlanego o powierzchni 2,7 ha oraz magazynu ryby

żywej. Dla potrzeb funkcjonowania tego gospodarstwa Starosta Powiatu Wrocławskiego wydał w dniu 7 października 2016 r. decyzją nr 601/2016 pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód dla potrzeb kompleksu stawów, które obowiązują do dnia 7 października 2036 r.. Wymienione przez Wojewodę Dolnośląskiego enumeratywnie zapisy uchwały nr XXIX/198/2017 Rady Gminy Mietków z dnia 20 czerwca 2017 r. mające rzekomo zezwalać na zabudowę, dotyczą terenów, na których już obecnie znajduje się w/w gospodarstwo rybackie. Co więcej zmieniony zaskarżoną uchwałą poprzedni plan również przewidywał dla terenu RM zabudowę zagrodową, obecnym planem dokonano jedynie dostosowania terenu objętego planem do granic władania właściciela, czyli granic działek. Wskazano także na argumenty pozaprawne przemawiające przeciwko interpretacji przepisów prezentowanej przez Wojewodę Dolnośląskiego i opierające się na zasadach logiki, gdzie miałyby być bowiem posadowione gospodarstwo rybackie, jak nie na terenach w pobliżu cieków wodnych.

Zwrócono też uwagę, że to właśnie Wojewoda Dolnośląski w rozporządzeniu z dnia 21 listopada 2006 r. w sprawie Parku Krajobrazowego „Dolina Bystrzycy” (Dz. Urz. Woj. Doln. nr 252, poz.3735 oraz z 2008 r. nr 317 poz.3921), a zatem terenu objętego zaskarżoną uchwałą, wyłączył z zakazu budowania nowych obiektów w pasie szerokości 100m od linii brzegów, rzek, jezior i innych zbiorników wodnych - obiekty służące turystyce wodnej, gospodarce wodnej i gospodarce rybackiej.

Zdaniem gminnego prawodawcy z art. 88l ust. 2 Prawa wodnego wynika, że jeżeli nie utrudni to ochrony przed powodzią, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze decyzji, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, zwolnić od zakazów określonych w ust. 1, to jest m.in. od zakazu zabudowy obiektów budowlanych. Przewidziana w zaskarżonej uchwale możliwość sytuowania budynków na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi będzie możliwa wówczas, gdy inwestor uzyska decyzję właściwego organu administracji zezwalającą na taką lokalizację. Tak rozumiane przepisy miejscowego planu nie naruszają wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymogu określenia zagospodarowania i granic obszaru szczególnego zagrożenia powodzią. Nie doszło zatem w przedmiotowej sprawie do naruszenia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a ustalenia planu miejscowego zawarte w zaskarżonej uchwale określają sposób zagospodarowania terenu ściśle i jednoznacznie. Nakazując uwzględnienie studiów ochrony przeciwpowodziowej oraz przepisów odrębnych w planie miejscowym ustawodawca miał na celu jednoznaczne wskazanie w planistycznym akcie prawa miejscowego charakterystycznych obszarów objętych odrębnymi przepisami. Takie zapisy zostały dokonane w niniejszej sprawie. Zarzuty formułowane w tym zakresie wydają się odnosić do innego stanu faktycznego i w niniejszej sprawie są gołosłowne.

W dalszej części podano, że postanowienia art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie oznaczają przecież, że treść ww. przepisów odrębnych ma być przeniesiona wprost do części tekstowej planu zagospodarowania przestrzennego. W myśl art. 15 ust. 1 ustawy projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Z treści przepisu wynika jednoznacznie, że część graficzna stanowi integralną część planu. Mając to na uwadze, należy rozpatrywać postanowienia części graficznej w ścisłym związku z brzmieniem części tekstowej. Zatem rysunek nie jest "lustrzanym" odbiciem części tekstowej, a dopełnieniem i zobrazowaniem jej treści. Podkreślono przy tym, że jakiegokolwiek niejasności planu miejscowego powinny być usuwane w drodze wykładni jego przepisów i po rozważeniu całości brzmienia tego aktu prawa miejscowego.

Zaskarżona uchwała szczegółowo wylicza jakie tereny zostały nią objęte. W tym zakresie nie budzi żadnych wątpliwości co do obszarów nią objętych. Rysunek planu jest czytelny i co do zasady daje generalny obraz zasad zagospodarowania. Ich szczegółowe zasady zawiera część tekstowa. Obie części czytane łącznie dają dopiero pełny obraz intencji przestrzennych organu planistycznego. Natomiast wprost obowiązująca regulacja załącznika graficznego jest dopełnieniem regulacji zawartej w części opisowej, a nie jej wykładnią. Dopełnienie to może oznaczać łączne spełnianie przesłanek przepisu zawartego w części opisowej planu z przesłanką wskazaną w załączniku graficznym. Skoro rysunek stanowi jedynie dopełnienie części tekstowej

i może zawierać też treści, które z pewnych względów nie mogły znaleźć się w części tekstowej, to per analogia można wnosić, że nie wszystko z części tekstowej musi pojawić się w załączniku graficznym.

Gmina Mietków-Rada Gminy Mietków podniosła, że materiał dokumentacyjny zgromadzony w niniejszej sprawie a stanowiący podstawę kontroli legalności uchwały pozwala przyjąć, że rozwiązania przyjęte w studium co do terenów zagrożonych powodzią oparte zostały na rzetelnym rozważeniu wszystkich istotnych okoliczności dotyczących z jednej strony uwarunkowań i potrzeb wynikających z zagrożeń oraz ochrony przed powodzią, a z drugiej strony - lokalnych uwarunkowań społecznych i ekonomicznych.

Końcowo podkreślono, że proces uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się również z koniecznością ingerencji w istniejące na terenie objętym planem prawa podmiotów prywatnych, a tym samym prowadzi do ujawnienia sprzecznych interesów pomiędzy wspólnotą samorządową, a obywatelami. Zgodnie z doktrynalną koncepcją władztwa planistycznego, mającą umocowanie w przepisie art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organom gminy przysługuje prawo władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem. W pojęciu władztwa planistycznego mieszczą się właśnie wprowadzone przez plany miejscowe ograniczenia prawa własności. Na rozprawie w dniu 18 kwietnia 2018 r. pełnomocnik organu przedłożyła rozstrzygnięcia Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie dotyczące uzgodnienia realizacji przedsięwzięcia i zwalniające z zakazu wykonywania robót na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią wydane dla terenu objętego przedmiotowym planem. Pełnomocnik skarżącego ustosunkowując się do przedmiotowych rozstrzygnięć w piśmie procesowym z dnia 23 maja 2018 r. podtrzymał skargę w całości.

Na rozprawie w dniu 7 listopada 2018 r. pełnomocnicy stron podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:

Skarga jest uzasadniona. Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302; dalej: p.p.s.a.) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Zaznaczyć jednak należy, że rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sąd administracyjny stosuje przepis art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.; dalej: 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. Wskazany przepis ustanawia zatem dwie podstawowe przesłanki zgodności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z prawem. Pierwszą z nich – materialnoprawną – należy wiązać z zawartością planu miejscowego (część tekstowa, graficzna i załączniki), przyjętymi w nim ustaleniami, a także standardami dokumentacji planistycznej. Natomiast druga przesłanka ma charakter formalnoprawny i odnosi się do sekwencji czynności rady gminy poczynawszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2348/12, orzeczenia.nsa.gov.pl). Zaznaczyć też należy, że 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. Stosownie do treści art. 15 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy musi uwzględniać obowiązujące przepisy prawa. Tymczasem jak słusznie wskazał Wojewoda dla wyznaczonych na rysunku planu miejscowego obszarów bezpośredniego zagrożenia

powodzią nie wprowadzono jednoznacznych zakazów wynikających z przepisów ustawy Prawo wodne. Na obszarach tych obejmujących w części jednostki oznaczone symbolami RM, UT, RU/WS i MN dopuszczono w uchwale do realizacji obiektów budowlanych.

Zdaniem Sądu, w świetle przywołanych unormowań, należy uznać, że organ uchwałodawczy gminy dopuścił się istotnego naruszenia prawa w zakresie zasad sporządzania planu miejscowego odnośnie do jego zawartości, tak w części tekstowej, jak i graficznej w kontrolowanej uchwale. Jak trafnie przytacza skarga część obszarów objętych planem znajduje się na terenie szczególnie zagrożonym powodzią, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie. Uzasadniając rozstrzygnięcie zawarte w wyroku Sąd ocenił, że pomimo pozytywnego uzgodnienia projektu planu z właściwym organem, ustalenia planu, w których dopuszcza się do zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 881 ust. 1 ustawy Prawo wodne, przez co naruszają ustawową zasadę tworzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.. Z przepisu art. 881 ust. 1 ustawy Prawo wodne bezsprzecznie wynika, że na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią nie była i nie jest możliwa realizacja zabudowy. Stosownie bowiem do treści przywołanego przepisu ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: 1) wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych; 2) sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk; 3) zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie. 2. Jeżeli nie utrudni to ochrony przed powodzią, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze decyzji, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, zwolnić od zakazów określonych w ust. 1.

Niezgodnie z przywołaną regulacją, w kontrolowanym planie dopuszczono jednak możliwość zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, przeznaczając w planie tereny pod: zabudowę zagrodową, obsługi produkcji w gospodarstwach rybackich i wody powierzchniowe, usług z zakresu turystyki wodnej i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Istotne w rozpatrywanej sprawie jest wskazanie, iż w § 5 pkt 1 dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem RM ustalono przeznaczenie podstawowe na zabudowę zagrodową i przeznaczenie uzupełniające na teren obsługi produkcji w gospodarstwach rybackich. Niesprzecznie zatem przewidziano możliwość zabudowy terenu oznaczonego jako RM. Nadto, co wynika z § 10 pkt 1 lit. d i lit. e uchwały, na terenie RM dopuszczono budowę nowych budynków związanych z prowadzeniem gospodarstwa rybackiego oraz rozbudowę istniejących budynków.

Z kolei w § 5 pkt 2 ustalono dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem RU/WS przeznaczenie podstawowe jako teren obsługi produkcji w gospodarstwach rybackich i wody powierzchniowe, a jednocześnie w § 10 pkt 1 lit. f uchwały postanowiono, że wysokość nowej zabudowy na terenie RU/WS nie może przekraczać 7 m. Niewątpliwie więc teren RU/WS został przeznaczony pod zabudowę, a przy tym w § 10 pkt 1 lit. d i lit. e uchwały, wskazano, że dla terenu RU/WS dopuszcza się nowe budynki związane z prowadzeniem gospodarstwa rybackiego oraz dopuszcza się rozbudowę istniejących budynków.

Podobnie z zapisów zawartych w § 5 pkt 3 wynika, iż dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem UT ustala się przeznaczenie podstawowe na usługi z zakresu turystyki wodnej. Zaś w § 10 pkt 2 lit. f uchwały postanowiono, że wysokość zabudowy na terenie UT nie może przekraczać 6 m. Analiza powyższych zapisów prowadzi wprost do konkluzji, że teren UT także przeznaczono pod zabudowę. Dowodzi tego również brzmienie § 10 pkt 2 lit. e uchwały wskazującego, że dla terenu UT dopuszcza się wyłącznie budynki służące obsłudze rekreacji i turystyki wodnej.

Z kolei w § 5 pkt 5 odnoszącym się do terenu MN przewidziano zabudowę mieszkaniową jednorodziną. W tym przypadku przeznaczenie terenu nie może budzić najmniejszych wątpliwości.

W świetle wskazanych zapisów uchwały nie można tracić z pola widzenia faktu potwierdzonego zresztą w § 12 pkt 5 uchwały, że na obszarach planu występują obszary szczególnego zagrożenia powodzią rzeki Bystrzycy – Q1%, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat, dla których obowiązują zakazy wynikające z przepisów odrębnych tj. ustawy Prawo wodne. Skoro tak, to nie do przyjęcia okazuje się stanowisko Rady Gminy Mietków prezentowane w piśmie procesowym jakoby uzgodnienie przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska projektu planu miejscowego postanowieniem z dnia 20 lutego 2017 r. stanowiło akceptację możliwości zabudowy terenów zagrożonych powodzią. Nie istnieje przecież żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego, który dopuszczał by możliwość zabudowy na terenach ryzyka powodziowego o ile projekt planu przez organ ochrony środowiska zostanie pozytywnie zaopiniowany. Zdaje się, że celem zatwierdzania projektu planu miejscowego jest danie właściwemu organowi możliwości wskazania ewentualnych uchybień w zakresie Prawa wodnego, co jak wskazuje praktyka niekoniecznie ma miejsce w praktyce.

Skoro już mowa o możliwości zabudowy terenów zagrożonych powodzią, mimo braku odpowiednich regulacji w tym względzie w planie zagospodarowania przestrzennego należy potwierdzić, że istotnie taka istnieje. Ma ona jednak charakter wyjątkowy i zdaje się całkowicie niezależny od woli gminnego prawodawcy. Ustawodawca przewidział bowiem w art. 88l ust. 2 Prawa wodnego możliwość dla dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej wyrażenia zgody na zwolnienie z zakazów. Faktycznie jednak zgoda ta stanowi odstępstwo od zasady.

Analiza stanowiska Rady Gminy Mietków daje podstawy do przyjęcia, że dla terenu objętego planem właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej korzysta z przysługujących mu uprawnień i wydaje rozstrzygnięcia w tym zakresie. Ewidentnym dowodem w tym względzie są kopie dokumentów przedłożonych Sądowi przez pełnomocnika organu w toku postępowania sądowoadministracyjnego. Wydane decyzje zdają się być też odpowiedzią na wątpliwości Rady Gminy Mietków co do możliwości zabudowy właściwą infrastrukturą terenów np. od lat użytkowanych do celów gospodarki wodnej czy rybackiej.

W świetle jednoznaczności obowiązujących przepisów zarówno ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak i ustawy Prawo wodne nie do przyjęcia jest stanowisko prezentowane w odpowiedzi na skargę, że zarzuty Wojewody Dolnośląskiego nie dają się zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, co warunkuje niemożliwość stwierdzenia nieważności kwestionowanych zapisów uchwały. Stanowisko Wojewody znajduje pełną akceptację składu orzekającego, a dodatkowo za jego słuszością przemawia jednolite w tym względzie orzecznictwo sądowoadministracyjne.

Za zasadnością twierdzeń skargi przemawia także treść dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (tzw. Dyrektywą Powodziową), która stanowi, iż ochrona przed powodzią polega na zarządzaniu ryzykiem powodziowym. Nadto 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. Nadto, co istotne, 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.

Trzeba jednoznacznie stwierdzić, że nie można przewidzieć możliwości zabudowy terenów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego. Podobne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny prezentuje odnośnie zakazu, o których mowa w art. 88I ust. 1 ustawy - Prawo wodne m.in. zakaz budowy obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2014r., sygn. akt II OSK 1530/14, z dnia 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14 - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wprawdzie Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej może, w drodze decyzji, zwolnić od zakazów, o których mowa w ust. 1 (zakazów zabudowy na terenach zagrożonych powodzią), określając warunki niezbędne dla ochrony przed powodzią, jeżeli nie utrudni to zarządzania ryzykiem powodziowym, ale następuje to w drodze indywidualnego aktu administracyjnego i dotyczy to sytuacji jednostkowej, gdy po szczegółowej analizie konkretnego stanu faktycznego, wyspecjalizowany organ stwierdzi, że planowana inwestycja nie spowoduje utrudnień w zarządzaniu ryzykiem powodziowym. Oznacza to, że jedynie decyzja właściwego organu wydana na podstawie tego przepisu może zezwolić na zabudowę w aktualnie określonym obszarze zagrożenia powodziowego. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 2016 r. (II OSK 3135/14) „w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że skoro art. 88 I ust. 2-6 ustawy Prawo wodne w zakresie możliwości uzyskania odstępstwa od zakazu realizacji obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią określa organy właściwy w sprawie zwolnienia od zakazów określonych w art. 88 I ust. 1 ustawy Prawo wodne, sposób postępowania w tych sprawach i formę działania, to tym samym tylko dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej posiada kompetencje do określania w drodze decyzji administracyjnej wyjątków od ustanowionego zakazu budowy obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Kompetencje i zadania właściwych organów określone w ustawie nie mogą być natomiast powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Zakaz ustanowiony w art. 88I ust. 1 ustawy Prawo wodne, m.in. sytuowania obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, powinien zatem znaleźć odzwierciedlenie w planie miejscowym, z którego zapisów powinno jednoznacznie wynikać, że obszary szczególnego zagrożenia powodzią nie są przewidziane do zabudowy. Ponadto istotnym jest, aby obszar szczególnego zagrożenia powodzią był jednoznacznie określony zarówno w części tekstowej jak i graficznej planu. Jeżeli bowiem przepis rangi ustawy wyklucza możliwość budowy obiektów budowlanych na terenach szczególnie zagrożonych powodzią, to nie można przewidzieć możliwości zabudowy tych terenów w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko to jest zgodne z utrwalonym już orzecznictwem sądów administracyjnych (zob. np. wyroki NSA z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1530/14, i z dnia 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) i Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni podziela zaprezentowaną w nich wykładnię”. Sąd całkowicie podziela zaprezentowany w tych orzeczeniach pogląd NSA.

Reasumując, skarga podlegała uwzględnieniu, stąd na podstawie art. 147 p.p.s.a. należało orzec jak na wstępie. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. poz. 1804, ze zm.).