



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 sierpnia 2019 r.

Poz. 4766

WYROK NR II SA/WR 36/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 15 kwietnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-
Kremis (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant

Natalia Rusinek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 kwietnia 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta Kamienna Góra
z dnia 28 czerwca 2017 r. nr XXXV/232/17
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego dla obszaru w rejonie ulicy Nadrzecznej w Kamiennej
Górze

I. stwierdza nieważność § 29 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami MN-2, MN-4, MN-5 i MN-6 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,
§ 31 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych MW-3 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,
§ 32 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami P-1 i P-2 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,
§ 34 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami RM-2 i RM-3 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,
§ 35 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami U-2, U-3 i U-4 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią zaskarżonej uchwały oraz załącznika nr 1 do tej uchwały dla terenów oznaczonych U-3, U-4 oraz dla terenów oznaczonych MN-2,

MN-4, MN-5, MN-6, MW-3, P-1, P-2, RM-2, RM-3, U-2 w części dotyczącej obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i średnie;

II. zasądza od Gminy Miejskiej Kamienna Góra 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 Miasta Kamienna Góra z dnia 28 czerwca 2017 r. nr XXXV/232/17 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulicy Nadrzecznej w Kamiennej Górze. Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 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. 2017 r. poz. 1369 ze zm.) wniósł o stwierdzenie nieważności § 29 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami MN2, MN4, MN-5 i MN6 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią § 31 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolem MW-3 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, § 32 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami P-1 i P-2 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią § 34 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami RM-2 i RM-3 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, § 35 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami U-2, U-3 i U-4 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią skarżonej uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały dla terenów oznaczonych U-3, U-4 oraz dla terenów oznaczonych MN-2, MN-4, MN-5, MN-6, MW-3, P-1, P-2, RM-2, RM-3, U-2 w części dotyczącej obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i średnie i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zarzucono Radzie Miasta Kamienna Góra podjęcie: - § 29 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami MN2, MN4, MN-5 i MN6 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, § 31 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolem MW-3 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią § 32 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami P-1 i P-2 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, § 34 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami RM-2 i RM-3 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, § 35 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami U-2, U-3 i U-4 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią uchwały oraz załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały dla terenów oznaczonych U-3, U-4 oraz dla terenów oznaczonych MN-2, MN-4, MN-5, MN-6, MW-3, P-1, P-2, RM-2, RM-3, U-2 w części dotyczącej obszarów szczególnego zagrożenia powodzią na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i średnie - 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), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie ustalenia granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Na uzasadnienie organ nadzoru wskazał, że Rada Miasta Kamienna Góra na sesji w dniu 28 czerwca 2017 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz po stwierdzeniu zgodności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kamienna Góra, podjęła uchwałę nr XXXV/232/17 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulicy Nadrzecznej w Kamiennej Górze, zwaną dalej „uchwałą”. Została ona przekazana dnia 3 lipca 2017 r. do organu nadzoru i wpłynęła do tegoż organu dnia 7 lipca 2017 r. Kontrolowana uchwała została podjęta m.in. na podstawie 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.

W podstawie prawnej uchwały przywołano również przepis art. 20 ust. 1 ustawy, który stanowi, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu ustaleń nienaruszalności studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania,

zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Organ podkreśla, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazane zostały przez ustawodawcę w art. 28 ust. 1 ustawy.

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. Zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów i dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 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 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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwoliła stwierdzić, że rada, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, są niewątpliwie przepisy ustawy Prawo wodne, dotyczące obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, gdyż obszary w planie miejscowym występują. W myśl § 15 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uchwały w planie znajduje się obszar szczególnego zagrożenia powodzią na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat, Q10 %, wskazany graficznie na rysunku planu i w ustaleniach szczegółowych w odniesieniu do poszczególnych terenów oraz szczególnego zagrożenia powodzią na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat, Q 1 %, wskazany graficznie na rysunku planu i w ustaleniach szczegółowych w odniesieniu do poszczególnych terenów. Z zapisami korespondują ustalenia zawarte na załączniku graficznym do uchwały.

W rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy Prawo wodne obszarami szczególnego zagrożenia powodzią są (między innymi) 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. Stosownie do przepisu art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne „na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających 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 pasie regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzek lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk; 3) zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz dna morskiego, budową przebudową lub remontem drogi rowerowej, a także utrzymywania z 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 ograniczenia potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej.

Tymczasem z załącznika graficznego do uchwały wyraźnie wynika, że normodawca lokalny na niektórych terenach dopuścił sytuowanie nowej zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Dotyczy to terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolami MN-2, MN-4, MN-5, MN-6

(na części tych terenów znajdują się obszary szczególnego zagrożenia powodzią), terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczonego symbolem MW-3 (na części tego terenu znajduje się obszar szczególnego zagrożenia powodzią), terenów obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oznaczonych symbolami P-1 i P-2 (na części tych terenów znajdują się obszary szczególnego zagrożenia powodzią), terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (zagrodowej) oznaczonych symbolami RM-2 i RM-3 (na części tych terenów znajdują się obszary szczególnego zagrożenia powodzią), terenów zabudowy usługowej oznaczonych symbolami U-2 (na części tego terenu znajduje się obszar szczególnego zagrożenia powodzią) oraz U-3 i U-4 (tereny te w całości są obszarami szczególnego zagrożenia powodzią).

Na wymienionych terenach, tereny dopuszczone do zabudowy (na rysunku planu wyrysowane są nieprzekraczalne linie nowej zabudowy oraz zabudowa istniejąca) znajdują się w mniejszym lub większym stopniu na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Ustalenia graficzne planu korespondują z zapisami § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały, w których wskazuje się, że w planie znajdują się obszary szczególnego zagrożenia powodzią na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i średnie, wskazane graficznie na rysunku planu i określone w ustaleniach szczegółowych w odniesieniu do poszczególnych terenów. Należy przy tym podkreślić, że jednocześnie w § 15 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały wskazano, że w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią pokazanego na załączniku graficznym - obowiązują przepisy odrębne (zakazy) określone w ustawie Prawo wodne.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić trzeba, że tym planem miejscowym dopuszczono realizację zabudowy na terenach, na których ustawowo - z mocy art. 88l Prawa wodnego - obowiązuje zakaz jej wnoszenia. Ponadto, zdaniem organu nadzoru, uchwałodawca działał w sprzeczności z przepisem art. 88a Prawa wodnego, który wyraźnie wskazuje, że to na gminie ciąży obowiązek zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej, w tym jej zapobieganie oraz ograniczanie potencjalnych negatywnych skutków powodzi. Dopuszczając możliwość wprowadzania nowej zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią Rada Miasta Kamienna Góra 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 bowiem uwzględnienia w planie granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią rada nie uwzględniła ograniczeń wynikających zarówno z obowiązujących przepisów Prawa wodnego jak i z występujących uwarunkowań powodziowych. Wprawdzie w § 15 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały ustalono, że w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią pokazanego na załączniku graficznym - obowiązują przepisy odrębne (zakazy) określone w ustawie Prawo wodne, to jednak tak zredagowana norma wprowadza sprzeczność w ustaleniach planu. Z jednej strony bowiem plan dopuszcza na niektórych terenach w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowe zainwestowanie (zabudowę), z drugiej natomiast odsyła do zakazów określonych w ustawie Prawo wodne (w tym zakaz wykonywania zabudowy). Nie jest zatem jasne, czy na obszarach szczególnego zagrożonych powodzią na terenach MN-2, MN-4, MN-5, MN-6, MW-3, P-1, P-2, RM-3, U-2, U-3, U-4 można realizować nową zabudowę, czy też jednak mają do niej zastosowanie przepisy odrębne, tj. art. 88l Prawa wodnego, wyłączający możliwość zabudowy. W tym miejscu można także wskazać, że taki sposób konstruowania przepisu planów miejscowych został negatywnie oceniony przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa. 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 i inwestorów, którzy, pomimo objęcia nabywanej nieruchomości obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przewidującym możliwość jej zabudowy i 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, „ustalenia planu miejscowego nieokreślające jednoznacznie sposobu zagospodarowania terenu, mają faktycznie charakter warunkowy, co z kolei stanowi podstawę do stwierdzeń nieważności takiego planu, w całości lub części, przez wojewodę lub sąd administracyjny”.

Ponadto należy mieć na uwadze, że plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego kształtuje sposób wykonywania prawa własności - stosownie do art. 6 ust. 1 ustaw o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pozostawienie w planie możliwości realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oznaczało zaakceptowanie braku stabilności porządku prawnego. Nie można bowiem mówić o stabilności planistycznej w sytuacji, gdy mimo uchwalenia planu miejscowego nie jest wiadomo jak może zostać zagospodarowany teren objęty ustaleniami planu. Wojewoda Dolnośląski, pismem z dnia 18 sierpnia

2017 r., zwrócił się do Przewodniczącego Rady Miasta Kamienna Góra z prośbą o udzielenie wyjaśnień dotyczących uchwały Nr XXXV/232/17, między innymi w zakresie dopuszczenia realizacji nowej zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w sytuacji gdy na obszarach tych zgodnie z §15 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały obowiązują zakazy wskazane w art. 881 oraz art. 41 ust. 1 i 3 ustawy Prawo wodne. W odpowiedzi Przewodniczący Rady Miasta Kamienna Góra, w punkcie 7 pisma z dnia 25 sierpnia 2017 r., wskazał: „Plan na terenach MN-5, MN-6, MW-3, P-1, P-2, RM-2, RM-3 U-2, U-3, U-4 dopuszcza realizację nowej zabudowy. Tereny te stanowią obszar szczególnego zagrożenia powodzią na którym obowiązują zakazy określone w ustawie Prawo wodne. Ustawa ta reguluje również zasady i warunki uzyskania ewentualnych odstępstw od lokalizacji obiektów budowlanych. W tekście planu, w ustaleniach ogólnych (§ 15 ust. 1 pkt 1) wprowadzono zapisy nt. obszarów szczególnego zagrożenia powodzią pokazanego na załączniku graficznym, dla których obowiązują przepisy odrębne, określone w ustawie Prawo wodne. Takie ustalenia w projekcie planu zostały dwukrotnie (przed zmianą i po zmianie przepisów prawa) uzgodnione z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu: Postanowienie ZP/U/7121/1528/1411/1259/13 z dnia 20 listopada 2013 r. - w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na zalanie wodami powodziowymi. Postanowienie TO/U/7121/155/16 z dnia 4 kwietnia 2016 r. w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi;”

Ustosunkowując się do cytowanych wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miasta Kamienna Góra przynależy, że odstępstwem od ograniczenia wynikającego z art. 881 ust. 1 Prawa wodnego jest zgoda dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, o czym stanowi art. 881 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 do ochrony przed powodzią, jeżeli nie utrudni to zarządzania ryzykiem powodziowym”. Trzeba jednak podkreślić, że zwolnienie od zakazu wynikającego z art. 881 ust. 1 Prawa wodnego ma jednak charakter wyjątku od zasady, iż na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią istnieje zakaz zabudowy. Zauważyć również należy, że zwolnienie to następuje w drodze decyzji administracyjnej, a więc ma charakter indywidualny konkretny. Zupełnie odmienną procedurą jest procedura planistyczna, która kończy się uchwaleniem aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, którego ustalenia mają charakter powszechnie obowiązujący. Z tych to wskazanych przyczyn, w ocenie organu nadzoru, nie można 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 następuje w drodze decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu indywidualnego postępowania administracyjnego.

W przeciwnym razie owo zwolnienie od zakazów pozbawione zostałoby swojej istoty, tj. charakteru wyjątku od zasady. Zdaniem wojewody należy również podnieść, że okoliczność uzgodnienia 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 drugiej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ma znaczenia dla oceny legalności tego planu przez organ nadzoru. W obecnym stanie prawnym brak jest bowiem przesłanek, by można było uznać, iż „pozytywne” uzgodnienie projektu planu mogło zostać jednocześnie uznane za podstawę wprowadzenia do planu miejscowego kwestionowanych ustaleń. Trzeba bowiem przyjąć, że 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 mimo pozytywnego uzgodnienia projektu planu z właściwym organem ustalenia planu, którym dopuszcza się zabudowę na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 881 ust. 1 ustawy Prawo wodne, przez co naruszają ową zasadę tworzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. akt II OSA 1063/12 stwierdził, że: „Niewątpliwie koniecznością jest to, aby już na etapie tworzenia aktów planistycznych prawidłowo uwzględniane były programy ochrony przeciwpowodziowej. Dlatego tak ważne jest, aby Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej - na etapie uzgadniania i opiniowania projektowanych aktów w zagospodarowania planowania przestrzennego - dokonywał rzetelnej analizy w zakresie problematyki och. przeciwpowodziowej. (...) Zauważyć również trzeba, że dla konkretyzacji określa ograniczeń ważne jest prawidłowe określenie zasięgów zagrożenia powodziowego na te obszary”.

W tym stanie rzeczy uzasadnione jest wnoszenie przez organ nadzoru o stwierdzenie nieważności załącznika graficznego nr 1 do tej uchwały dla terenów oznaczonych U-3, U-4 oraz dla terenów oznaczonych MN-2, MN-4, MN-5, MN-6, MW-3, P-1, P-2, R RM-3, U-2 w części dotyczącej obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, a także korespondujących z tymi graficznymi ustaleniami przepisami tekstu uchwały. Zapobieganie realizacji nowej zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, na podstawie tego planu, pozwoli na realizację norm powszechnie obowiązujących w terenie, a jednocześnie pozwoli na realizację zabudowy planowanej obszarami szczególnego zagrożenia powodzią.

Działając w imieniu Gminy Miejskiej Kamienna Góra, w odpowiedzi na skargę Wojewody Dolnośląskiego z dnia 20 grudnia 2017 r. (doręczoną w dniu 27 grudnia 2017 r.) strona przeciwna wniosła o nieuwzględnienie skargi co najmniej w odniesieniu do terenów: MN-4, MW-3 i P-1, gdzie funkcje podstawowe w założonym zakresie można zlokalizować bez wchodzenia na tereny szczególnego zagrożenia powodzią, który w wymienionych terenach stanowi minimalną wielkość lub, gdzie opisana jest istniejąca struktura zabudowy (np. teren MN-2); 2) z wykrystalizowaną strukturą zabudowy, tj. tereny: MN-2, MN-6, P-2, RM-3, U-2, U-3 i U-4. Wniesiono także o zasądzenie od strony skarżącej kosztów postępowania według norm przepisanych. Na uzasadnienie wskazano, że Wojewoda Dolnośląski jako organ nadzoru wniosł skargę na Uchwałę nr XXXV/232/17 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 28 czerwca 2017 r. W skardze zarzucił podjęcie: 1) § 29 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami: MN-4, MN-5 i MN-6 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią; 2) § 31 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolem w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią; 3) § 32 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami P w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią; 4) § 34 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami i RM-3 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią; 5) § 35 w zakresie ustalającym przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami: U i U-4 w części obszarów szczególnego zagrożenia powodzią; 6) załącznika graficznego (załącznik nr 1 uchwały) dla terenów oznaczonych U-3 i U dla terenów oznaczonych: MN-2, MN-4, MN-5, MN-6, MW-3, P-1, P-2, RM-2, RM-: w części dotyczących obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, na I prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i średnie, - z istotnym naruszeniem art. 88a ust. 3 i art. 88I ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1121) oraz art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy z nią 27 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie ustalania granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

W ocenie Gminy Miejskiej Kamienna Góra powyższa skarga jest nieuzasadniona. Autor opracowania bardzo starannie analizował uwarunkowania przestrzenne zainwestowania ustalając uwarunkowania przestrzenne, które znalazły odzwierciedlenie w planie. W odniesieniu do poszczególnych terenów należy wskazać okoliczności, które miały wpływ na wprowadzone ustalenia w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią MN-2 obszar dopuszczony do zabudowy znajduje się poza obszarem szczególnego zagrożenia powodzią - z wyłączeniem działki 307/2 obręb 5, gdzie na mocy decyzji o warunkach zabudowy i pozwolenia budowlanego (oraz jak należy przypuszczać Dyrektora RZGW - zwalniającej z zakazu zabudowy) wydano pozwolenie budowlane i obiekt (mały dom jednorodzinny) jest w trakcie budowy - obecnie stan surowy zamknięty. Liniami zabudowy opisano ten obiekt oraz obiekt istniejący - Zielona 3. zagrożenia powodzią poza zaledwie 12,7m² powierzchni działek nr 133/1 i 75/1 obręb 5 (na głębokości 1,2 m). Ponieważ zabudowa tego terenu zwrócona będzie w kierunku ulicy Nadrzecznej (tyłem do obszaru szczególnego zagrożenia powodzią) nawet zaprojektowanie zabudowy na poziomie terenu od strony ulicy - wyniesie jego zaplecze nad poziom terenu nie mniej niż 0,6 m (a więc ponad poziom wód zalewowych w tym terenie wynoszący do 0,5 m (§ 29 ust. 3 lit. b). MW-3 liniami zabudowy opisano zabudowę istniejącą w funkcji podstawowej (narożnik budynku pozostaje w zasięgu obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, przy czym poziom posadzki obiektu wyniesiony jest nad poziom terenu ok. 0,6 m oraz zabudowę gospodarczą w dużej mierze istniejącą (i przedłużoną z powodów kompozycyjnych - do ugości budynku mieszkalnego). 1 obszar dopuszczony do zabudowy znajduje się poza obszarem szczególnego zagrożenia powodzią z wyłączeniem niewielkiej części od strony nasypu kolejowego. 3 terenach MN-6, P-2, RM-2 i U-2 linie za-budowy opisują zabudowę istniejącą, przy czym część terenu MN-6 - znajduje się poza zasięgiem obszaru szczególnego zagrożenia powodzią. Na terenach MN-5 i RM-3 - dopuszczono nową zabudowę o funkcji podstawowej, przy czym odrzucona została uwaga zmierzająca do zwiększenia wskaźnika zabudowy na terenie MN-5 (działka nr 123/3 obręb 5) a sama zabudowa liniami zabudowy została ograniczona do wąskiego pasa w przypadku tego terenu i zlokalizowana punktowo w odniesieniu do istniejącej zabudowy na terenie RM-3. Autor opracowania

analizował możliwość wprowadzenia zabudowy w uzgodnieniu Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu. Ustalenia planu zostały wyprowadzone po długim i starannym procesie planistycznym (dwukrotna odmowa uzgodnienia, w tym również z uwagi na zmianę przepisów prawnych w trakcie opracowywania projektu) z Dyrektorem RZGW, który uzgadniając projekt planu uwzględnił zarządzanie ryzykiem powodzi. Tereny te stanowią obszar, na którym obowiązują zakazy określone w ustawie Prawo wodne jednak ustawa ta reguluje również zasady i warunki uzyskania ewentualnych odstępstw od zakazów lokalizacji obiektów budowlanych. W tekście planu, w ustaleniach ogólnych (§ 15 ust. 1 pkt 1) wprowadzono zapisy nt. terenów szczególnego zagrożenia powodzią, pokazanego na załączniku graficznym, dla których obowiązują przepisy odrębne, określone w ustawie Prawo wodne. Jednak zgodnie ówczesnie obowiązującym prawem tylko Dyrektor RZGW może w drodze decyzji administracyjnej, zwolnić od zakazu budowy na terenie szczególnego z powodzią, w której określa warunki niezbędne dla ochrony przed powodzią.

Obecnie obowiązujące przepisy - ustawa Prawo wodne zachowują ciągłość procedury prawnej w tym zakresie, umożliwiają zabudowę na terenach szczególnego zagrożenia powodzią, po uzgodnieniu z art. 166 z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Natomiast wymagania oraz warunki dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposób ustalania zostanie określony w przepisach wykonawczych (zgodnie z ust. 14 ww. artykułu).

Wojewódzki sąd administracyjny zważył:

Skarga jest uzasadniona. Zgodnie z art. 147 § 1 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.) 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 szczególnie 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 poczynwszy 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 ustawy o 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 MN, MW, U, P 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 wysokie i średnie. Uzasadniając rozstrzygnięcie zawarte w wyroku sąd ocenił, że pomimo pozytywnego uzgodnienia projektu planu z właściwym organem, ustalenia planu, w których do-puszcza się do zabudowy 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 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym (dalej: u.p.z.p.). Z przepisu art. 88l 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 (Dz. U. z 2017 r., poz. 1121) 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 mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, zabudowę usługową. I tak lektura unormowań, zawartych w planie wskazuje, że w § 29 planu, mającym odniesienie do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - oznaczonych symbolami MN-1 do MN 13 - 1. Obowiązują następujące ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania: przeznaczenie podstawowe zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; przeznaczenie uzupełniające zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna. W p. 3 tego paragrafu uchwalono 3. Obowiązują następujące ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych: a) na terenach MN znajduje się obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat, Q10%, wskazany graficznie na rysunku planu, obejmujący częściowo tereny MN-4 i MN-6, oraz teren MN-12 - gdzie obszar szczególnego zagrożenia powodzią znajduje się poza terenem dopuszczonym do zabudowy, b) na terenach MN znajduje się obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat, Q1%, wskazany graficznie na rysunku planu, obejmujący częściowo tereny MN-2, MN-5, oraz tereny MN-4, MN-10 i MN-12 - gdzie obszar szczególnego zagrożenia powodzią znajduje się poza terenem dopuszczonym do zabudowy. Dalej w § 31, obejmującym tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej - oznaczone symbolami MW -1 do MW - 3 -, dla których określono 1) przeznaczenie podstawowe a/ zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna; w ust. 3. określono ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych wskazując, że a) w planie znajduje się obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat, Q10%, wskazany graficznie na rysunku planu, obejmujący częściowo teren MW-3 - gdzie obszar szczególnego zagrożenia powodzią znajduje się poza terenem dopuszczonym do zabudowy, b) w planie znajduje się obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat, Q1%, wskazany graficznie na rysunku planu, obejmujący częściowo teren MW-3. Następnie § 32. uchwały, określający tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów - oznaczone symbolem P-1 i P-2 wskazuje, że, dla tego terenu obowiązują następujące ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania: 1) przeznaczenie podstawowe; a) zabudowa produkcyjna, b) zabudowa magazynowa, c) zabudowa biurowa, socjalna, d) infrastruktura drogowa i techniczna do obsługi funkcji przeznaczeń terenu, 2) przeznaczenie uzupełniające: a) sklep firmowy, b) mieszkanie właściciela zakładu produkcyjnego, dla terenu P-2.

W świetle zapisów planu (ust. 2) dla tego terenu obowiązują następujące ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych - na terenach P znajduje się obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat, Q1%,

wskazany graficznie na rysunku planu, obejmujący częściowo tereny P-1 i P- 2. Dalej w § 34, dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - oznaczonych symbolami RM -1 do RM - 3; w p. 3 napisano: obowiązują następujące ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych: a) w obrębie terenów RM znajduje się obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat, Q10%, wskazany graficznie na rysunku planu, obejmujący częściowo teren RM-2, oraz tereny RM-1 i RM-3 - gdzie obszar szczególnego zagrożenia powodzią znajduje się poza terenem dopuszczonym do zabudowy, b) w obrębie terenów RM znajduje się obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat, Q 1%, wskazany graficznie na rysunku planu, obejmujący częściowo tereny RM-2 i RM-3, oraz teren RM-1 - gdzie obszar szczególnego zagrożenia powodzią znajduje się poza terenem dopuszczonym do zabudowy. Kolejno w § 35, gdzie ujęto zasady kształtowania terenów zabudowy usługowej - oznaczony symbolami U - 1 do U-4 1.

Uchwalono, że obowiązują następujące ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnych przeznaczeniach lub różnych zasadach zagospodarowania: p. 10 przeznaczenie podstawowe: zabudowa usługowa, z wyłączeniem handlu detalicznego o pow. sprzedaży większej niż 400 m.2, za-budowa mieszkaniowa jednorodzinna, dla prowadzących działalność gospodarczą na terenach U-1, U-3 i U-4; dla terenów U-2 do U- 4 nie dopuszcza się obiektów gastronomii, poradni i pracowni medycznych, hoteli; dla terenu U-3 i U-4 dopuszcza się usługi zamieszkania zbiorowego okresowego przebywania ludzi związanego z ich czasowym zakwaterowaniem. W p. 3. określono obowiązujące ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych - w obrębie terenów U znajduje się obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat, Q 1%, wskazany graficznie na rysunku planu, obejmujący częściowo teren U-2. oraz w całości tereny U-1 i U-3. Również organoleptyczna analiza załącznika graficznego do uchwały wskazują, że tereny wskazane w skardze są objęte zagrożeniem powodziowym, choć istotnie niektóre w nieznacznej części.

Dalej trzeba powiedzieć, że jak wskazują akta planistyczne, Regionalny Za-rząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu pismem z dnia 29 października 2012 r. zwrócił uwagę organu stanowiącego gminy na wymagania ochrony przeciwpowodziowej, pisząc, że dla zlewni rzeki Bóbr w granicach administracyjnych gminy Kamienna Góra zostało opracowane „Studium ochrony przed powodzią zlewni rzeki Górny Bóbr”, w którym dla rzeki Bóbr zostały określone obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią, obszary potencjalnego zagrożenia powodzią, obszary potencjalnego zagrożenia powodzią oraz obszary wymagające ochrony przed zalaniem. Z kolei w wykazie materiałów planistycznych, które organ wziął pod uwagę, w toku prac planistycznych, znajduje się studium ochrony przed powodzią zlewni rzeki Bóbr oraz mapy zagrożenia powodziowego udostępnione przez RZGW. Postanowieniem z 26 marca 2016 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Morskiej uzgodnił projekt planu w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. W uzasadnieniu zwrócono uwagę na treść art. 88l Prawa wodnego i zakaz budowy obiektów budowlanych na terenach zagrożenia powodziowego.

Wynika z tego, że już organ uzgadniający zwrócił uwagę rady, że na terenach szczególnego zagrożenia powodzią istnieje całkowity, ustawowy zakaz zabudowy.

Można jeszcze dodać, że dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (tzw. Dyrektywą Powodziową) 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. 88l 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. 88 I 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.

Odnosząc się do stanowiska strony przeciwnej, zaprezentowanego w odpowiedzi na skargę można wskazać, że argumenty podniesione w niej nie mogą odnieść zamierzonego skutku. Dotyczą one bowiem w istocie sytuacji konkretnych nie-ruchomości gruntowych i możliwości ich zagospodarowania w kontekście ograniczeń ustawowych dla terenów zalewowych. W świetle dotychczasowych rozważań i rozdziału kompetencji, kwestie

te jako indywidualne nie mogą być regulowane przez akt o charakterze abstrakcyjnym, a także nie mogą stanowić podstawy do jego badania przez sąd.

Reasumując, skarga podlegała uwzględnieniu, stąd na podstawie art. 147 ppsa, należało orzec jak na wstępie. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w art. 200 ppsa, 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.).