



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 lutego 2024 r.

Poz. 1282

WYROK NR II SA/WR 198/23
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 października 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędzia NSA Halina Filipowicz –
Kremis

Asesor WSA Marta Pawłowska

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym

na posiedzeniu niejawnym w Wydziale II w dniu 10 października 2023 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Bardzie

z dnia 8 grudnia 2022 r. nr XLI/299/2022

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla
wsi Opolnica – etap I

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;

II. zasądza od Miasta i Gminy Bardo na rzecz strony skarżącej kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40) – dalej: u.s.g. jako organ nadzoru, wniósł skargę na uchwałę nr XLI/299/2022 Rady Miejskiej w Bardzie z dnia 8 grudnia 2022r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Opolnica – etap I (dalej jako: zaskarżona uchwała).

Wnioskując o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, organ nadzoru zarzucił Radzie Miejskiej w Bardzie podjęcie tej uchwały z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu tj:

1/ art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.” w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy z 20.07.2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r., poz. 2625 ze zm.) – dalej: „u.p.w.” poprzez brak uzgodnienia projektu planu z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: Dyrektor RZGW);

2/ art. 20 ust. 1 w związku z art. 17 pkt 14 u.p.z.p., poprzez nierozpatrzenie przez Radę Miejską w Bardzie złożonych do projektu planu uwag, które nie zostały uwzględnione przez Burmistrza

oraz z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu, tj:

3/ art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; zwanego dalej „rozporządzeniem”) przez wprowadzenie w § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały postanowień niezgodnych z jej załącznikiem graficznym.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru obszernie umotywował przedstawione wyżej zarzuty zaznaczając w szczególności, że na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego znajdują się obszary szczególnego zagrożenia powodzią (por. § 10 pkt 2 uchwały). Przytaczając regulacje zawarte w art. 166 ust. 1, ust. 2 i ust. 10 u.p.w. Wojewoda stwierdził, że kwestionowany plan miejscowy w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, wymagał uzgodnienia z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Tymczasem w przedłożonej do uchwały dokumentacji planistycznej znajdują się kolejno: postanowienie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 16 czerwca 2014 r., znak: ZP/U/7121/790/14 o odmowie uzgodnienia projektu planu; postanowienie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 1 października 2014r., znak: ZP/U/7121/1263/14 o odmowie uzgodnienia projektu planu; postanowienie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2014 r., znak: ZP/U/7121/1604/1263/14 o odmowie uzgodnienia projektu planu oraz decyzja nr 611/RPP/M-1938/2021 Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 31 grudnia 2021r. odmawiająca uzgodnienia projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Pomimo braku uzgodnienia projektu planu miejscowego z Dyrektorem RZGW, Rada Miejska w Bardzie podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia tego planu.

Skarżący zwrócił również uwagę, że w dniu 27 stycznia 2023 r. – w toku postępowania nadzorczego - doręczona mu została decyzją Dyrektora RZGW z dnia 30 grudnia 2022 r. (wydana w reakcji na wniosek Burmistrza Miasta i Gminy Bardo z dnia 16 grudnia 2022 r.) odmawiająca uzgodnienia projektu przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe wskazuje, że uzgodnienia projektu planu nie uzyskano ani przed podjęciem uchwały, ani w wyniku wystąpienia o jego następce uzgodnienie.

Przywołując ustalenia wynikające ze wskazanej wyżej decyzji Dyrektora RZGW z dnia 30 grudnia 2022 r., autor skargi podniósł, że na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią objętego planem znajdują się tereny wolne od istniejącej zabudowy i nisko zainwestowane, tj. tereny: lasów i zadrzewienia (ZL), rolnicze (R), trwałych użytków zielonych - łąk i pastwisk (ZR), zieleni parkowej (ZP) i ogródków działkowych (ZD), jak też tereny zabudowane i przeznaczone do zabudowy, tj. tereny: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), zabudowy mieszkaniowo-usługowej (MU), zabudowy zagrodowej (RM), zabudowy usługowej (U) oraz tereny usług turystyczno-rekreacyjnych (UT), usług sportowo-rekreacyjnych (US) oraz tereny urządzeń elektroenergetycznych (EE), a także tereny kolejowe i drogi. Dyrektor RZGW stwierdził, że ograniczeń związanych z obszarem szczególnego zagrożenia powodzią określonych w § 10 pkt 5 uchwały nie ustalono wobec terenów ZP/1, na których dopuszczono także lokalizację plenerowych urządzeń sportowo-

rekreacyjnych, z kolei na terenie ZD/1 ustalono zakaz lokalizacji kubaturowej i zakaz lokalizacji budynków z pomieszczeniami ale jedynie na stały pobyt ludzi, co w ocenie organu budzi wątpliwości dopuszczenia budowy budynków z pomieszczeniami na czasowy pobyt ludzi. Dyrektor RZGW wskazał na dopuszczony sposób zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w obrębie terenów oznaczonych symbolami UT/4, RM/13, RM/16, RM/24 i MU/1, które położone są niekorzystnie względem obszarów wyznaczonych na mapach zagrożenia powodziowego, graniczące z korytem rzeki Nysa Kłodzka, a w przypadku terenów UT/4 i RM/13 dodatkowo, na ich usytuowanie w zakolu rzeki. W bezpośrednim sąsiedztwie koryta rzeki Nysy Kłodzkiej znajdują się tereny zielone (ZR) oraz tereny sportowo-rekreacyjne (US), dla których ustalenia nie powinny dopuszczać zabudowy w granicach szczególnego zagrożenia powodzią. Dla terenu US/4 wskazano na ustanowione nieprzekraczalne linie zabudowy, podczas gdy większa część terenu znajduje się w strefie, dla której ustanowiono zakaz zabudowy. Na terenach US/3 i US/6 dopuszczono urządzenia służące uzyskaniu energii ze źródeł odnawialnych, podczas gdy są one usytuowane tuż przy korycie rzeki Nysa Kłodzka, a teren US/6 nawet w korycie rzeki.

Organ nadzoru wyjaśnił, że podstawę prawną dla decyzji Dyrektora RZGW z dnia 30 grudnia 2022 r. odmawiającej uzgodnienia projektu planu stanowi art. 166 ust. 10 pkt 3 i pkt 5 u.p.w., w świetle którego, uzgodnienia odmawia się, jeżeli planowana zabudowa lub planowane zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią: 3) stanowią zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków; 5) utrudniają zarządzanie ryzykiem powodziowym. Na mocy art. 166 ust. 2 pkt 5 u.p.w. projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Przywołując powyższe, Wojewoda stwierdził, że procedując uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należało, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte u.p.z.p. w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 u.p.w., uzgodnić projekt planu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Organy planistyczne takiego uzgodnienia nie uzyskały nie tylko w stosunku do projektu planu miejscowego, ale także podjętej już uchwały. W wyniku analizy opisaną wyżej decyzji z 31 grudnia 2022 r. odnoszącej się do ustaleń uchwały, autor skargi stwierdził, że uwagi tego wyspecjalizowanego organu mają wpływ na zasady sporządzania planu, tj. na ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się bowiem obowiązkowo m.in. granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

W związku z powyższym Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały z uwagi na naruszenie przepisów u.p.z.p. oraz przepisów u.p.w., poprzez brak uzyskania uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Opolnica - etap I w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Naruszenie trybu podjęcia uchwały miało bowiem istotny wpływ na ustalenia planu. Wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, organ uzasadnił natomiast koniecznością zachowania integralności ustaleń dla całego obszaru wsi Opolnica, który obejmuje plan.

Argumentując kolejny zarzut skargi Wojewoda wskazał na art. 17 pkt 14 u.p.z.p. z którego wynika obowiązek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przedstawienia radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, które złożone zostały po wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu. Analiza czynności podejmowanych w toku uchwalenia planu wykazała bowiem, że Rada Miejska w Bardzie nie rozstrzygnęła nieuwzględnionych przez Burmistrza uwag złożonych w dniach 22 października 2022 r. oraz 7 października 2022 r. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że uwagi te - nie uwzględnione w załączniku nr 2 do uchwały - nie zostały przedłożone Radzie Miejskiej do rozpatrzenia na skutek błędu w przygotowywaniu materiałów na sesję.

W związku z powyższym organ nadzoru podkreślił, że skoro w załączniku nr 2 do uchwały (określonym, w § 1 ust. 3 pkt 1 uchwały, jako „rozstrzygnięcie Rady Miejskiej w Bardzie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w czasie jego wyłożeń do publicznego wglądu”) brak jest stanowiska Rady Miejskiej zawierającego jasne i czytelne rozstrzygnięcie w przedmiocie nieuwzględnionych przez Burmistrza uwag, to uzasadnione jest twierdzenie, że uwagi złożone do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu i nieuwzględnione przez Burmistrza, nie były rozstrzygane także przez Radę Miejską. Treść załącznika nr 2 do uchwały przedstawia bowiem jedynie rozstrzygnięcie uwagi

(negatywne) dokonane przez Burmistrza oraz uzasadnienie rozstrzygnięcia dokonane przez ten organ. Tym samym, w związku z uchwaleniem planu dopuszczono się naruszenia art. 20 ust. 1 i art. 17 pkt 14 u.p.z.p w zakresie obowiązku rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych przez Burmistrza uwag do projektu planu. Naruszenie to ma charakter istotny również z tego powodu, że, jak wynika z treści załącznika nr 2 do uchwały, przedmiotem uwag były kwestie istotne dla zasad i sposobu zagospodarowania objętych planem terenów jak: zasady kształtowania zabudowy, wskaźniki zagospodarowania terenów MN1-MN18, przeznaczenie terenu. Mając na uwadze treść przedstawionych uwag i ich ewentualny wpływ na rozwiązania przyjęte w planie, Wojewoda stwierdził, że wadliwość polegająca na braku rozstrzygnięcia ww. uwag przez Radę ma charakter istotny, ponieważ prowadzi do sytuacji, w której nie można wykluczyć, że przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania planu.

Uzasadniając zarzut podjęcia § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p i § 8 ust. 2 rozporządzenia, autor skargi wyjaśnił, że w ww. przepisie uchwały, w ustaleniach dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej Rada Miejska ustaliła strefę „W” ścisłej ochrony zabytków archeologicznych, nie określając jednocześnie w tekście planu i na rysunku planu zasięgu tej strefy. Z wyjaśnień Burmistrza Miasta i Gminy Bardo złożonych w toku postępowania nadzorczego wynika, że nie wskazano zasięgu strefy „W” ścisłej ochrony zabytków archeologicznych, ponieważ w granicach planu nie występuje taka strefa. Ustalenia zawarte w § 7 ust. 1 pkt 3 znalazły się w uchwale omyłkowo.

Wskazując na powyższe organ nadzoru stwierdził, że omówiona rozbieżność między tekstem planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały w związku z rozbieżnością ustaleń przepisu uchwały z rysunkiem planu. Stanowisko takie potwierdza bogate orzecznictwo sądowoadministracyjne na które autor skargi się powołał. W konkluzji stwierdził, że wprowadzenie w tekście uchwały uregulowań odnoszących się do strefy „W” ścisłej ochrony zabytków archeologicznych nie znajdujących odzwierciedlenia na załączniku graficznym, a nadto w ogóle nie występujących w granicach obszaru przyjętego uchwałą, powoduje: po pierwsze, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu, po drugie, że uchwała jest nieczytelna. Pozostawienie w treści uchwały uregulowania § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały w praktyce dezinformuje adresatów w zakresie wyżej wskazanych ustaleń.

W odpowiedzi na skargę organ gminy wniósł o uznanie jej za uzasadnioną oświadczając, że przychylił się w całości do wszystkich podniesionych w niej zarzutów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 137), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej p.p.s.a.).

Po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. zgodnie z którą, nieważność aktu powoduje istotne naruszanie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wyjaśnić także trzeba, że zasady sporządzania planu dotyczą kwestii

merytorycznych: zawartości aktu, treści jego ustaleń, standardów dokumentacji planistycznej; tryb sporządzania planu miejscowego oznacza natomiast kolejność podejmowanych przez organ czynności w toku procedury planistycznej. Przy wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania uchwały istotne jest, że rada gminy związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko bowiem w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Przy interpretacji przesłanki istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku. Rozważania te winny uwzględniać cel powyższej regulacji, którym jest zagwarantowanie praw podmiotów, jakie mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wyrażną wolą ustawodawcy było zatem pozostawienie organom gminy uprawnienia do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (aktów prawa miejscowego) przy jednoczesnym nałożeniu obowiązku przestrzegania reguł stanowienia prawa. Samodzielność uchwałodawcza gminy doznaje zatem ograniczenia, co wynika także z rygorystycznego uregulowania procesu legislacyjnego przy stanowieniu przepisu gminnego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a szczególnie, wobec konieczności przestrzegania poszczególnych etapów stanowienia tego prawa.

Szczegółowy przebieg postępowania zmierzający do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określony został w art. 17 u.p.z.p. Jednym z etapów uchwalania planu jest uzgodnienie projektu z właściwymi organami, wśród których wymieniony został dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte u.p.z.p.). Wymóg uzgodnienia projektu planu z niniejszym organem wynika nadto z przepisów odrębnych, tj. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Według art. 166 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy, projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Uzgodnienie to dokonywane jest w drodze decyzji (po przeprowadzeniu odrębnego postępowania). Nadto w art. 16 pkt 34 ww. ustawy określono obszary szczególnego zagrożenia powodzią, stanowiąc, że są to obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%, obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%, obszary między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano wał przeciwpowodziowy, a także wyspy i przymuliska (o których mowa w art. 224 ustawy), stanowiące działki ewidencyjne oraz pas techniczny. Dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego, zgodnie z art. 169 ust. 1 u.p.w., sporządza się mapy zagrożenia powodziowego. Na mapach zagrożenia powodziowego, zgodnie z art. 169 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 u.p.w., przedstawia się w szczególności obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi 0,2% lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego; obszary szczególnego zagrożenia powodzią; obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia wału przeciwpowodziowego, wału przeciwsztormowego, budowli piętrzącej.

W okolicznościach niniejszej sprawy nie jest sporne, że na części terenów objętych projektem planu miejscowego (a obecnie już planem) znajdują się obszary szczególnego zagrożenia powodzią na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10% oraz jest średnie i wynosi 1%. Obszary te obejmują zarówno tereny wolne od istniejącej zabudowy i nisko zainwestowane jak i tereny zabudowane i przeznaczone do zabudowy. Niniejsze wymagało więc uzgodnienia projektu planu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Sąd miał przy tym na uwadze, że procedura planistyczna w rozpoznawanej sprawie toczy się od 2009 r. a obecne brzmienie art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąty obowiązuje od 1 stycznia 2018 r. w związku z wejściem w życie ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Okoliczność ta pozostaje jednak bez wpływu na konieczność uzyskania uzgodnienia odpowiedniego organu także przed tą datą, co wprost wynikało z przepisów Prawa wodnego w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne i obowiązującego wówczas art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzeci u.p.z.p.

Z akt sprawy wynika, że Prezydent Miasta i Gminy Bardo, przed uchwaleniem planu czterokrotnie zwracał się do Dyrektora RZGW o uzgodnienie projektu planu. Postanowieniami z dnia 16 czerwca 2014r, z dnia 1 października 2014 r. z dnia 16 grudnia 2014 r. oraz decyzją z dnia 31 grudnia 2021 r. kompetentny organ odmówił uzgodnienia przedstawionego projektu. Pomimo tego plan został uchwalony. Po podjęciu zaskarżonej uchwały, organ wykonawczy gminy po raz kolejny zwrócił się do Dyrektora RZGW o uzgodnienie projektu planu (choć po pierwsze plan został już ogłoszony, nadto ustawodawca obliuguje do uzgodnienia projektu planu), ale i tak wydana w tym przedmiocie decyzja z dnia 30 grudnia 2022 r. okazała się odmowną.

W tym stanie rzeczy, Sąd podzielił zarzut skargi, że brak uzgodnienia projektu planu miejscowego z Dyrektorem RZGW należy zakwalifikować za naruszenie prawa polegające na istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu. Tylko bowiem odpowiedni organ uzgadniający jest w stanie ocenić, w jaki sposób powinny przebiegać poszczególne granice obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jakie tereny strefy te powinny objąć, a także jakie ustalenia w treści planu powinny znaleźć się w związku z wyznaczeniem tych stref. Przypomnieć przy tym trzeba, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Brak uzgodnienia z właściwym organem uniemożliwia zatem kontrolę legalności przyjętych w powyższym zakresie uregulowań planu miejscowego i może powodować, że przyjęte rozwiązania planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby przyjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzenia aktu planistycznego.

Nadto skład orzekający podziela stanowisko, że uzgodnienia projektu planu miejscowego nie można traktować wyłącznie formalistycznie, gdyż jego rola w procedurze planistycznej, polega na przesądzającym wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego na kształt normatywny przepisów planu miejscowego. Organ uzgadniający może bowiem skutecznie zablokować uchwalenie planu w kształcie przyjętym przez organ sporządzający ponieważ sama odmowa uzgodnienia oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w planowanym kształcie. Tym samym w sytuacji, gdy Gmina dysponuje mapami zagrożenia powodziowego, a przepisy prawa nakazują uwzględnienie ich treści w projekcie planu miejscowego, a także uzgodnienie projektu planu z Dyrektorem RZGW, to zaniechanie tych czynności stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 marca 2016 r. sygn. akt II SA/Wr 832/15, CBOSA).

Z tych względów Sąd w składzie rozpoznającym skargę uznał, że zarzuty dotyczące istotnego naruszenia trybu sporządzania planu ze względu na brak wymaganego uzgodnienia - podzielone także w odpowiedzi na skargę przez organ gminy - są uzasadnione.

Tak samo ocenić należy zarzuty wskazujące na istotne naruszenie trybu sporządzania planu ze względu na nierozpatrzenie przez Radę Miejską w Bardzie uwag do projektu planu złożonych w dniach 7 października 2022 r. i 24 października 2022 r. które nie zostały uwzględnione przez Burmistrza. Fakt nieprzedstawienia tych uwag Radzie Miejskiej jest niesporny i potwierdzony został przez organ wykonawczy gminy w toku postępowania nadzorczego oraz w odpowiedzi na skargę. Wskazać zatem należy, że po myśl art. 17 pkt 14 u.p.z.p., wójt przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11. Oznacza to, że organ stanowiący gminy rozstrzyga tylko w zakresie uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy. Prawnie dopuszczalną i zarazem powszechną praktyką rad gmin jest rozpatrywanie wszystkich nieuwzględnionych przez organ wykonawczy uwag do projektu planu na sesji rady na której uchwalany jest plan miejscowy, i wyrażenie stanowiska rady w tym przedmiocie w formie załącznika do uchwały dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przedmiotowej sprawie taki załącznik został wraz z uchwałą przyjęty przez Radę. Istotny jest jednak fakt, że radnym Rady Miejskiej Bardo na etapie uchwalania planu nie została zapewniona możliwość zapoznania się ze wszystkimi nieuwzględnionymi przez organ wykonawczy uwagami wniesionymi do projektu planu po jego drugim wyłożeniu do publicznego wglądu. Burmistrz nie wywiązał się bowiem z obowiązku przedstawienia Radzie kompletnej listy nieuwzględnionych uwag (pomijając wskazane wcześniej uwagi) - jak wyjaśniono w odpowiedzi na skargę - na skutek błędu w przygotowywaniu materiałów na sesję Rady Miejskiej. Niewątpliwie zatem w toku uchwalania planu doszło do naruszenia art. 17 pkt 14 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Oceniając wagę tego naruszenia Sąd uwzględnił nie tylko przedmiot pomiętych uwag (obejmujący przeznaczenie terenu i zasady jego zagospodarowania) ale także znaczenie elementu procedury planistycznej wynikające z funkcji jaką pełni wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu i możliwość wnoszenia uwag dotyczących tego projektu. Jak wskazuje się w orzecznictwie jest to forma udziału osób zainteresowanych określonymi ustaleniami planu miejscowego w jego tworzeniu – udziału, którego sens sprowadza się do

umożliwienia zainteresowanym podmiotom przedstawienia swoich racji co do przyjętych lub nie przyjętych w projekcie planu sposobów zagospodarowania terenu. Możliwość wniesienia uwagi do projektu planu daje szansę podmiotom których interesów to może dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz «ostatniej instancji» w procedurze planowania przestrzennego, jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu są zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem jest indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego. O takim charakterze uwag do projektu planu, i co za tym idzie ich wadze, świadczy podkreślenie przez ustawodawcę obowiązku rozstrzygnięcia o uwagach i dania temu formalnego wyrazu w załączniku do uchwały (art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)" (zob. wyrok NSA z 04.10.2011 r., II OSK 1508/11, CBOSA; tak też wyrok NSA z 28.01.2016 r., II OSK 1295/14, CBOSA).

W konsekwencji zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze wskazuje się, że popełnienie błędu przez radę gminy przez niewłaściwe wykonanie czynności z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. niesie ze sobą daleko idące konsekwencje w postaci wadliwości uchwały w sprawie planu miejscowego, a więc może doprowadzić do stwierdzenia nieważności planu (zob.: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2016, art. 20 Nb 2, s. 221). Jeszcze bardziej kateryczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28 stycznia 2016 r. sygn. akt II OSK 1295/14 (CBOSA), w uzasadnieniu którego stwierdził, że: „Naruszenie art. 20 ust. 1 u.p.z.p. polegające na braku odniesienia się (rozstrzygnięcia) rady gminy do sposobu rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu, stanowi rażące naruszenie procedury planistycznej. Niezależnie od innych uchybień, nakazuje to stwierdzenie nieważności planu miejscowego.”

Trafny okazał się także zarzut naruszenia zasady uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającej z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez wprowadzenie w tekście uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały.

Według przywołanej regulacji ustawowej uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego składa się bowiem z części tekstowej oraz załączników. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 przywołanego wyżej rozporządzenia stanowi natomiast, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść powołanych przepisów wyraźnie wskazuje więc, że część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna (por. NSA w wyroku z dnia 15 marca 2017r. II OSK 1795/15, CBOSA).

W rozpoznawanej sprawie zasada ta została w istotny sposób naruszona. Jak prawidłowo wywiódł organ nadzoru, pomiędzy częścią tekstową a graficzną zaskarżonej uchwały istnieje rozbieżność polegająca na wprowadzeniu w tekście uchwały uregulowań odnoszących się do strefy „W” ścisłej ochrony zabytków archeologicznych w sytuacji, gdy strefa ta nie została odzwierciedlona na załączniku graficznym, a nadto – jak wynika to z wyjaśnień strony przeciwnej – wskazana strefa w istocie nie występuje na obszarze objętym zaskarżoną uchwałą. W tej sytuacji należy zgodzić się z Wojewodą, że zaskarżona uchwała w zakresie § 7 ust. 1 pkt 3 została podjęta z istotnym naruszeniem omówionej wyżej zasady sporządzania planu.

W tych okolicznościach, biorąc pod uwagę rodzaj dostrzeżonych i omówionych wyżej uchybień, w szczególności tych, kwalifikowanych jako istotne naruszenie trybu sporządzania planu, jak też mając na uwadze znaczny zakres ustaleń planistycznych których one dotyczą, Sąd uwzględnił wniosek Wojewody (poparty także przez stronę przeciwną) o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Zdaniem Sądu, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części prowadziłoby do istotnej dezintegracji planu, tak w części tekstowej, jak i graficznej.

W konsekwencji, działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach (pkt II) wydane zostało na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a.