

ODPIS

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 czerwca 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Magdalena Durzyńska (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Jakub Linkowski sędzia WSA Tomasz Wykowski
Protokolant	sekr. sąd. Agnieszka Olszewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 czerwca 2014 r.
sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Wyszkanie
z dnia 25 lipca 2013 r. nr XXXVII/370/13
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- ~~1. stwierdza nieważność części tekstowej zaskarżonej uchwały w zakresie § 8 pkt 4 zd 2;~~
2. w pozostałym zakresie skargę oddala;
3. stwierdza, że zaskarżona uchwała w części wskazanej w pkt 1 niniejszego wyroku nie podlega wykonaniu do czasu jego uprawomocnienia się.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Uzasadnienie

Wojewoda Mazowiecki zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Uchwałę Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 25 lipca 2013 r. Nr XXXVII/370/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszkanie dla miejscowości Ślubów.

Uchwale tej Wojewoda zarzucił naruszenie:

1. art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami Dz. U. Nr 130, poz. 871, zwanej dalej upzp) w związku z art. 88l ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.), poprzez wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (dawniej obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią);
2. art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 upzp poprzez przeznaczenie w ramach jednej jednostki terenowej, zarówno pod zabudowę: mieszkaniową jednorodzinną i zabudowę zagrodową z dopuszczeniem usług nieuciążliwych oraz poprzez brak określenia wysokości zabudowy dla wszystkich rodzajów budynków.

Na podstawie art. 93 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, w części tekstowej oraz graficznej stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami:

- 22MNU i 23MNU, stanowiących tereny zabudowy mieszkaniowo - usługowej;
- 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM i 9RM, stanowiących tereny zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej;

- 20MN, 21 MN, 27MN, 28MN, 29MN, 30MN i 31MN stanowiących tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
- 32UTL, 33UTL, 34UTL, 35UTL, 36UTL, 37UTL, 38UTL, 39 UTL, 40 UTL stanowiących tereny zabudowy letniskowej i rekreacyjnej;
- 61R, 62R, 63R i 64R, stanowiących tereny rolnicze z dopuszczalną realizacją siedlisk rolniczych - w zakresie, w jakim dopuszcza on do realizacji zabudowy oraz rozbudowy istniejących obiektów, na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

Dalej Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności części tekstowej, o której mowa w § 8 pkt 4 zd. 2 uchwały, w brzmieniu: „Na obszarze tym realizacja nowej zabudowy może odbywać się po wybudowaniu odpowiednich zabezpieczeń powodziowych”; a ponadto części tekstowej oraz graficznej (załącznik nr 1 do uchwały), w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 10RM, 11RM i 12RM.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda przywołał zasady sporządzania planu miejscowego i wskazał, że jednym z wymogów prawidłowego kształtowania polityki przestrzennej jest konieczność uwzględnienia wymagań ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 ustawy). Podał, że dla potrzeb ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej sporządza studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią w podziale na obszary wymagające ochrony przed zalaniem, obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych stanowiące obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Dalej skarżący wskazał na art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp w brzmieniu przed nowelizacją, zgodnie z którym w planie obowiązkowe było określenie m.in. granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. Przywołał także art. 17 ustawy o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, zgodnie z którym obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie przepisów dotychczasowych uwzględnia się m.in. przy

sporządzaniu miejscowego, planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o warunkach zabudowy. Następnie zarzucił, że zaskarżony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jedynie w części uwzględnia sporządzone przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie „Studium dla obszarów nieobwałowanych narażonych na niebezpieczeństwo powodzi — Umowa nr 673/TD/03” dla rzeki Bug, (zwane dalej „studium ochrony przeciwpowodziowej”). Zarzucił mianowicie, że sporna uchwała ogranicza się jedynie do określenia na rysunku planu miejscowego samych granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią natomiast w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, przewiduje możliwość realizacji różnych form zabudowy oraz rozbudowy istniejących obiektów budowlanych, z zaznaczeniem jedynie, iż dla tych obszarów należy stosować przepisy Prawa wodnego. Ponadto w ustaleniach ogólnych uchwały, tj. w § 8 pkt 4 zd. 2, wprowadzono warunek, że na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, realizacja nowej zabudowy może odbywać się po wybudowaniu odpowiednich zabezpieczeń powodziowych. Jednocześnie Wojewoda przywołał art. 88l ustawy Prawo wodne oraz wyjątki od zakazu zabudowy na terenach szczególnego zagrożenia powodzią. W konsekwencji uznał, że przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami 22MNU i 23MNU pod zabudowę mieszkaniowo – usługową czy terenów oznaczonych jako 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM i 9RM oraz 20MN, 21 MN, 27MN, 28MN, 29MN, 30MN i 31MN pod zabudowę zagrodową czy mieszkaniową jednorodzinną (...) narusza przepisy ustawy Prawo wodne, a nadto wskazał, że część graficzna i tekstowa ww planu zawiera zapisy ze sobą sprzeczne. Wojewoda podniósł, że skoro ustawodawca jedynie w szczególnych sytuacjach, w drodze decyzji administracyjnej, dopuszcza do lokowania zabudowy (art. 88l ust. 2 ustawy Prawo wodne), to nie można, z drugiej strony, dopuszczać do realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Skarżący zwrócił też uwagę na ustalenia zawarte w cytowanym wyżej § 8 pkt 4 zd. 2 uchwały i ponownie przywołując art. 17 ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw wskazał, że na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nie wystarczy samo wybudowanie zabezpieczeń powodziowych, aby tereny te można było w sposób swobodny i dowolny zabudowywać, sam zaś tego rodzaju zapis w mpzp nie zwalnia z obowiązku

uzyskania zgody właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na odstępstwo od generalnej zasady zakazu sytuowania nowej zabudowy. W tym kontekście skarżący zaznaczył, że nie ma znaczenia okoliczność uzgodnienia przedmiotowego planu przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej dokonanego w trybie art. 4a pkt 2 w zw art. 17 pkt 7 lit. c upzp, gdyż tego rodzaju uzgodnienie nie może mieć tylko charakteru formalnego, lecz musi polegać na merytorycznym sprawdzeniu rozwiązań przyjętych w projekcie planu miejscowego przez organ specjalistyczny w zakresie kompetencji przypisanych mu w stosownych przepisach.

W konsekwencji organ nadzoru podkreślił, iż Rada Miejska w Wyszkanie nie zastosowała się do wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp, który obliguje do obowiązkowego określenia w planie miejscowym szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. Zarzucił też, że zapisy planu wprowadzają obywateli w stan niepewności oraz naruszają zasadę komunikatywności aktu prawnego, która nakazuje redagować przepisy tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm, wyrażały intencje prawodawcy. Zdaniem Wojewody organ stanowiący winien wprowadzić jednoznaczne zakazy, nakazy i ograniczenia w zagospodarowaniu również dla terenów oznaczonych symbolami: 22MNU, 23MNU, 1RM, 2RM, 3RM, 4RM i innych określonych w petitum skargi.

Organ nadzoru zakwestionował też jednoczesne przeznaczenie terenów pod zabudowę zagrodową oraz mieszkaniową jednorodzinną (§ 14 ust. 1, 2, 3 i 4 uchwały) z dopuszczeniem drobnych nieuciążliwych usług a więc np. handlu detalicznego, gastronomii czy nieuciążliwego rzemiosła. Wskazał, że taka redakcja planu nie daje odpowiedzi na pytanie jakie jest faktyczne przeznaczenie terenu dla tak określonych jednostek terenowych, przez co plan narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp. Podniósł ponadto, że dla realizacji zabudowy usługowej wolnostojącej, winny zostać określone parametry dotyczące wysokości takiej zabudowy, co wynika wprost z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Tymczasem dla jednostek terenowych 10RM i 11 RM nie określono parametrów wysokości dla zabudowy usługowej wolnostojącej; dla wszystkich terenów

oznaczonych symbolami RM, nie określono również wysokości dla potrzeb realizowanych budynków inwentarskich, które wchodzą w skład zabudowy zagrodowej.

W odpowiedzi na skargę uchwałodawca wniósł o jej oddalenie. Podniósł, że stosownie do obowiązujących przepisów projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został w stosownym trybie uzgodniony z dyrektorem regionalnym zarządu gospodarki wodnej a uzgodnienie to jest wiążące. Przywołał też orzecznictwo wskazujące na poprawność sformułowania poszczególnych zapisów planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle paragrafu drugiego powołanego wyżej artykułu kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012r., poz. 270 - dalej jako ppsa), kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Z art. 134 § 1 ppsa, wynika, iż sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w skardze podstawą prawną. Oznacza to, że sąd dokonuje oceny zaskarżonego aktu mając na uwadze wszelkie aspekty sprawy, a nie jedynie argumentację podniesioną przez stronę skarżącą.

Skarga Wojewody została wniesiona na podstawie art. 93 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 2013 r. poz. 594-dalej jako „usg”). Jak stanowi art. 91 ust. 1 usg uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru, którym jest właściwy Wojewoda, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90 ustawy. Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 usg organ nadzoru

nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały, może jednak zaskarżyć taką uchwałę do sądu administracyjnego.

Ocena zgodności zaskarżonej do sądu administracyjnego uchwały powinna zostać dokonana pod kątem przepisów zawartych w tej ustawie z jednoczesnym zastosowaniem przepisów innych aktów prawnych, które obowiązywały w okresie przeprowadzania procedury sporządzania planu, jeżeli ustawa do nich odsyłała. Konieczność stosowania przepisów odrębnych tj. innych od upzp wynika z art. 15 ust. 1 upzp, zgodnie z którym 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. Takimi przepisami odrębnymi są m.in. przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jednolity: Dz. U. 2012 r. poz. 145 zwanej dalej ustawą).

Pojęcie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią zdefiniowano w art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy jako:

- a) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat;
- b) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat;
- c) 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 ustawy Prawo wodne, stanowiące działki ewidencyjne;
- d) pas techniczny w rozumieniu art. 36 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

Ustawa wyróżnia też „obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi”. Są to określone we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego obszary, na których istnieje znaczące ryzyko powodzi lub jest prawdopodobne wystąpienie znaczącego ryzyka

powodzi (art. 9 ust. 1 pkt 6b ustawy). W wyniku przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 15 lutego 2011 r. nr 32 poz. 159) „obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią” zostały uznane za „obszary szczególnego zagrożenia powodzią”. W art. 17 ww ustawy nowelizacyjnej z 2011r. jednoznacznie wskazano, że obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie przepisów dotychczasowych: zawarte w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy - uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy do dnia uwzględnienia, odpowiednio, w tych dokumentach obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2 ustawy, czyli map zagrożenia powodziowego. Jak stanowi art. 17 ust. 2 ww ustawy z 2011r. owe dotychczasowe obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią uwzględnia się przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, do dnia przekazania map zagrożenia powodziowego organom sporządzającym te dokumenty i uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy. Głównym celem dokonanej w 2011r. nowelizacji ustawy Prawo wodne była transpozycja do polskiego systemu prawnego postanowień Dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ws. oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, (tzw. Dyrektywa Powodziowa), uzupełnienie transpozycji do polskiego prawa postanowień tzw. Ramowej Dyrektywy Wodnej, a także zweryfikowanie i poprawa tych przepisów obowiązującej ustawy, które utrudniają prawidłowe stosowanie ustanowionego Prawem wodnym systemu gospodarowania wodami, w zakresie wprowadzanych zmian.

Część terenów objętych zaskarżonym planem znajduje się na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, wyznaczonym w Studium dla obszarów nieobwałowanych narażonych na niebezpieczeństwo powodzi — dla rzeki Bug. Jak wynika z art. 14 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne

oraz niektórych innych ustaw, studium ochrony przeciwpowodziowej, sporządzone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, zachowuje ważność do dnia sporządzenia map zagrożenia powodziowego. Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią ustawodawca wprowadził generalny zakaz 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 wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk oraz 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. Zakazy te wynikają wprost z art. 88l ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne i mają charakter powszechny. Do ich respektowania są zobligowane m.in. wszelkie organy administracji publicznej podejmujące jakiegokolwiek rozstrzygnięcia administracyjne, w tym w szczególności organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami czy organy właściwe w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wyjątkowo, jak stanowi art. 88l ust. 2 ustawy Prawo wodne, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, jeżeli nie utrudni to ochrony przed powodzią może, w drodze decyzji zwolnić od zakazów wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym wykonywanie urządzeń wodnych, budowy innych obiektów budowlanych oraz zmiany ukształtowania terenu. Przedmiotem postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia od ww zakazów jest weryfikacja przesłanki wskazanej w ust. 2 art. 88 l ustawy, jaką jest nieutrudnianie ochrony przed powodzią. Zarówno generalny zakaz zabudowy czy rozbudowy jak i indywidualne odstępstwa od tego zakazu są wynikiem realizacji spoczywającej na państwie ochrony przeciwpowodziowej. Obowiązek ten sprowadza się do wprowadzenia ram prawnych i administracyjnych, dążących do skutecznego zniechęcania do podejmowania działań stanowiących zagrożenie dla życia i mienia. Musi on być interpretowany jako obowiązek znajdujący zastosowanie w kontekście każdej podejmowanej czynności, a więc zarówno publicznej jak i prywatnej.

Jak z powyższego wynika, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią co do zasady istnieje ustawowy zakaz lokowania nowej zabudowy czy rozbudowy zabudowy już istniejącej z dopuszczalnymi w ramach określonej ustawą procedury wyjątkami. W tym zakresie stanowisko skarżącego wojewody jest w pełni uzasadnione i Sąd stanowisko to w całości aprobuje, wynika ono zresztą wprost z przywołanych wyżej przepisów prawa. Sąd nie podziela jednak poglądu wojewody, że zaskarżony plan miejscowy nie uwzględnia ww przepisów a w konsekwencji jest nieważny. Nie budzi wątpliwości, że granice wyznaczonych w studium ochrony przeciwpowodziowej obszarów szczególnego zagrożenia powodzią zostały naniesione na część graficzną planu i opisane w legendzie mapy. Jak wynika z warunków określonych w części tekstowej ww planu obowiązującej dla poszczególnych jednostek terenowych – również tu, w zakresie kwestionowanych przez wojewodę terenów 22MNU i 23MNU, 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM i 9RM, 20MN, 21 MN, 27MN, 28MN, 29MN, 30MN, 32UTL, 33UTL, 34UTL, 35UTL, 36UTL, 37UTL, 38UTL, 39 UTL, 40 UTL, 61R, 62R, 63R i 64R jednoznacznie zostało określone, że są to obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz że bezpośrednio zastosowanie mają do nich przepisy ustawy Prawo wodne. Powyższe zdaniem Sądu wyczerpuje wymogi stawiane przez upzp w art. 15 ust. 2 pkt 7. Czego innego dotyczy natomiast delegacja ustawowa dopuszczająca w art. 15 ust. 2 pkt. 9 upzp ustanowienie w mpzp osobnego, a więc wynikającego z inicjatywy gminy, zakazu zabudowy. Określona w pkt 9 art. 15 ust. 2 upzp kompetencja do ustanawiania w mpzp zakazów zabudowy wiąże się np. z kształtowaniem przestrzeni publicznej na terenie gminy poprzez samodzielne określanie terenów zieleni w postaci parków czy terenów rekreacyjnych. Za niezasadne należy natomiast uznać żądanie „przenoszenia” bezpośrednio do części tekstowej mpzp treści przepisów innych powszechnie obowiązujących aktów prawnych. Takie stanowisko prezentuje zresztą sam skarżący domagając się w innych skargach stwierdzenia nieważności powielanych przez plany miejscowe przepisów rangi ustawowej. 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. Nie oznacza to jednak, że treść ww przepisów ma być wprost przenoszona do części tekstowej mpzp ponieważ z chwilą uchwalenia planu ustanowione przez Radę Gminy przepisy

stanowią osobną od ustawy podstawę prawną określającą sposób i warunki zagospodarowania danego terenu. Tego rodzaju podwójny zakaz (bo wynikający zarówno z ustawy – tu ustawy Prawo wodne jak i z przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) nie znajduje uzasadnienia – o ile jego podstawą są jedne i te same okoliczności a więc np. określenie zagrożenia powodziowego wynikającego ze studium ochrony przeciwpowodziowej.

Argumentując niezasadność i nieracjonalność tego rodzaju podwójnych regulacji trzeba zwrócić uwagę na to, że ewentualna zmiana przepisów ustawy wskazanej w planie jako przepis odrębny nie miałaby wpływu na dalsze obowiązywanie zakazu wynikającego z przepisów prawa miejscowego. Przykładowo można wskazać, jak w omawianym przypadku, np. generalny zakaz zabudowy na terenach zagrożenia powodziowego wyeliminowany z ustawy Prawo wodne (bądź choćby częściowo ograniczony) – w przypadku transponowania go wprost do części tekstowej mpzp nadal ustanawiałby zakaz zabudowy na całym ww terenie.

Nawiązując do obecnie obowiązującej w ustawie regulacji należy wskazać, że w praktyce zwolnienie z zakazów oparte na treści art. 88l ust. 2 ustawy organy zarządu gospodarki wodnej uzależniają m.in. od dopuszczalności zabudowy w planie miejscowym. Uznają bowiem, że zwolnienie z zakazu zabudowy winno pozostawać w zgodzie z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami w tym z przepisami mpzp. Sam zakaz zabudowy wynikający z art. 88l ust. 1 ustawy obowiązuje zresztą niezależnie od uchwalenia na danym terenie mpzp.

Abstrahując w tym miejscu od samego zakresu i przedmiotu orzekania przez właściwe organy w trybie art. 88 l ust. 2 ustawy - nie budzi wątpliwości, że w kontrolowanej sprawie pomimo braku osobnego zakazu zabudowy w wymienionych w skardze jednostkach terenowych - przykład ustanowienia podwójnego zakazu zabudowy jest ewidentny. W kwestionowanym przez skarżącego § 8 pkt 4 zd. 2 uchwały ustanowiono bowiem zapis w brzmieniu: „Na obszarze tym realizacja nowej zabudowy może odbywać się po wybudowaniu odpowiednich zabezpieczeń powodziowych”. Ustanowienie w planie miejscowym ww przepisu oznacza, że jakikolwiek proces budowlany na spornym terenie jest dopuszczalny jedynie pod warunkiem „wybudowania odpowiednich zabezpieczeń powodziowych”. Pomijając kwestię niejasności tego przepisu (bo nie wskazano o jakie zabezpieczenia chodzi i przez kogo miałyby zostać wybudowane i w jakim terminie) – ustanowienie w mpzp

tego rodzaju zapisu skutkuje niedopuszczalnością jakiegokolwiek nowej zabudowy czy rozbudowy obiektów już istniejących do czasu „wybudowania odpowiednich zabezpieczeń powodziowych” nawet pomimo uzyskania w drodze decyzji administracyjnej zwolnienia z zakazu, o jakim mowa w art.88l ustawy. Tak ustanowione w planie miejscowym nakazy czy zakazy np. odnośnie do prawa zabudowy stanowią osobną, niezależną od ustawy Prawo wodne a wynikającą z aktu prawa miejscowego podstawę prawną zakazującą jakiegokolwiek zabudowy na danym terenie. Jak wskazano wyżej, tego rodzaju zapis w planie miejscowym byłby wiążący zarówno w przypadku uchylecia czy choćby zmiany art. 88l ustawy jak i określonego w art. 88l ust. 2 ustawy uzyskania zwolnienia regionalnego dyrektora zarządu gospodarki wodnej z ww zakazu. Powyższy pogląd skutkowało stwierdzeniem nieważności § 8 pkt 4 zd. 2 zaskarżonej uchwały jako wprowadzającego po pierwsze podwójny zakaz oparty o art. 15 ust. 2 pkt. 9 upzp a nie o art. 15 ust. 2 pkt. 7 upzp – gdyż ten ostatni wynika z ustawy. Stwierdzenie nieważności tej części planu wynikało z braku precyzji w zakresie sformułowania warunkującego zwolnienie z zakazu poprzez wybudowanie „odpowiednich zabezpieczeń powodziowych”.

Gdy chodzi o tereny szczególnego zagrożenia powodzią Sąd w konsekwencji uznał za nietrafny zarzut naruszenia przez Radę Gminy art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z art. 88l ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne. Naruszono natomiast art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 upzp, co skutkowało stwierdzeniem nieważności części planu.

Trzeba przede wszystkim podkreślić, że plan miejscowy tworząc nowe warunki gospodarowania przestrzenią musi uwzględniać także istniejący od dawna na danym terenie sposób zagospodarowania terenu. Nie sposób zatem uznać, że tereny już zabudowane budynkami jednorodzinnymi, wielorodzinnymi, zagrodowymi bądź np. usługowymi – przez to, że teren ten określono w studium ochrony przeciwpowodziowej jako teren zagrożony powodzią, winny być określone w nowym mpzp jako tereny rolne czy leśne. Wynikający z ustawy Prawo wodne zakaz zabudowy dotyczy zabudowy nowej i nie ma wpływu na legalność zabudowy już

istniejącej. Pomijając wynikającą z ustawy kwestię zakazu zabudowy trzeba wskazać, że zmiana generalnego przeznaczenia terenów już zabudowanych – wywołałaby niekorzystny dla gminy skutek w postaci odpowiedzialności finansowej opartej na art. 36 upzp. Jednocześnie, jak wskazano wyżej w części graficznej zaskarżonego planu, jednoznacznie określono granice terenów szczególnego zagrożenia powodzią (zagrożenie 1%-owe jest tożsame z zagrożeniem 5%-owym), nadto w części tekstowej dla każdej z wymienionych w skardze jednostek terenowych wskazano, że jest to teren szczególnego zagrożenia powodzią oraz że na terenie tym obowiązują przepisy odrębne w postaci ustawy Prawo wodne. Oznacza to, że na wszystkich tych terenach obowiązuje wynikający z art. 88l ustawy zakaz zabudowy. Tak sformułowany plan miejscowy odpowiada prawu i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych.

Oczywiste jest przy tym, że wymagane stosownie do art. 4a pkt 2 ustawy Prawo wodne uzgodnienie planu miejscowego z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej – nie zwalnia z zakazów zabudowy wynikających z art. 88l ustawy. Nie jest więc trafny wyrażony w odpowiedzi na skargę pogląd uchwałodawcy wskazujący, że owo uzgodnienie stanowi osobną od ustawy podstawę do określenia terenów zagrożonych powodzią a wynikający z tego uzgodnienia zapis wyrażony w § 8 pkt 4 zd. 2 uchwały jest wystarczający. Powyższe jednak pozostaje bez znaczenia dla oceny samej zasady zakazu zabudowy na terenach określonych w studium ochrony przeciwpowodziowej, bo ostatecznie plan to studium uwzględnia a zapisy części tekstowej są jednoznaczne.

Za niezasadny Sąd uznał zarzut naruszenia w § 14 ust. 1, 2, 3 i 4 uchwały - art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 upzp. W planie miejscowym obligatoryjnie określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania jak również zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Określone dla danej jednostki terenowej zasady kształtowania zabudowy nie mogą się wykluczać. W tym kontekście, na co słusznie zwrócono uwagę w odpowiedzi na skargę, gmina nie mogła pominąć funkcjonującego od lat na danym terenie stanu „zastanego”. Skoro bowiem, podobnie jak na terenie całego kraju,

mamy do czynienia z powszechnym zjawiskiem ekspansji mieszkańców miast do miejscowości podmiejskich i lokowania zabudowy jednorodzinnej pomiędzy zabudową zagrodową, to nie sposób sztywno określić, że na danym terenie nie jest możliwa zabudowa zagrodowa z zabudową jednorodziną, gdyż tego rodzaju wymóg w istocie wykluczałby całkowicie budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne poza terenami stricte miejskimi. Nie budzi wątpliwości, że wszelkie mniejsze miejscowości i wsie powstały kiedyś na gruncie zabudowy zagrodowej ale to nie oznacza, że w ramach zabudowy wsi nie jest dopuszczalna zabudowa mieszkaniowa tym bardziej, że jednym z niezbędnych elementów zabudowy zagrodowej jest budynek mieszkalny (zagroda). Posiłkowo można tu przywołać definicję zabudowy zagrodowej określoną w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75 poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z powyższym rozporządzeniem (§ 3 pkt 3), przez zabudowę zagrodową,, (...) należy (...) rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych ". W kontekście przywołanej definicji zabudowie zagrodowej nie może zostać odebrany przymiot zabudowy częściowo mieszkaniowej. Stąd zaskarżone przez wojewodę tego rodzaju zamienne przeznaczenie nie tylko się nie wyklucza ale wręcz się uzupełnia, podobnie jak ulokowana pomiędzy tego rodzaju zabudową zabudowa usługowa w postaci sklepików czy gastronomii. W tym zakresie w ocenie Sądu gmina nie naruszyła przysługującego jej w ramach upzp władztwa planistycznego, a zatem żądanie wojewody co do stwierdzenia nieważności § 14 ust. 1, 2, 3 i 4 uchwały nie zostało uwzględnione. To samo dotyczy zarzutu braku określenia w planie maksymalnej wysokości budynków inwentarskich w zabudowie zagrodowej. Tego rodzaju naruszenie zasad tworzenia planu w ocenie Sądu nie skutkuje nieważnością planu a przy tym Sąd nie ma kompetencji do kształtowania we własnym zakresie tych zasad czy redagowania mpzp.

Mając na uwadze przedstawione powyżej okoliczności należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały jedynie w opisanej w wyroku części na zasadzie art. 147 § 1 ppsa, a w pozostałym zakresie skarga została oddalona.

Orzeczenie o oddaleniu skargi Sąd zawarł w wyroku posiłkując się wskazówkami Naczelnego Sądu Administracyjnego wyartykułowanymi w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt II OSK 1429/13. Wskazano tam, że brak orzeczenia co do całego przedmiotu zaskarżenia polegający na tym, że skarga ani nie została uwzględniona, ani oddalona skutkuje uznaniem, że Sąd I instancji nie orzekł o całości przedmiotu zaskarżenia.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes.