



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 sierpnia 2016 r.

Poz. 3884

WYROK NR II SA/WR 125/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 kwietnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

Protokolant

z-ca Kierownika Sekretariatu Kinga Jeziarska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 kwietnia 2016r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Bolesławiec

z dnia 20 maja 2015 r. nr IV/29/15

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Bolesławice

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. zasądza od Gminy Bolesławiec na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr IV/29/15 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Bolesławice.

Skarżący zarzucił, że ww. uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 4a pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 88f ust. 5 Prawa wodnego w związku z art. 15 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z przedstawionym zarzutem skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości oraz zasądzenie należnych kosztów postępowania stosownie do norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi w tym zakresie podano, że Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu przekazał Wójtowi Gminy Bolesławiec w dniu 23 kwietnia 2015 r. mapy zagrożenia powodziowego, a zaskarżona uchwała została podjęta w dniu 20 maja 2015 r., jednak nie uwzględnia ona treści przekazanych map. Wójt Gminy uwzględniając treść przedstawionych dokumentów zobowiązany był do ponownienia uzgodnienia miejscowego planu z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, co wynika z art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 4a pkt 2 Prawa wodnego.

Dalej wskazano, że Wojewoda Dolnośląski w trybie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym wystąpił do Przewodniczącego Rady Gminy z wnioskiem o podanie przyczyny niewystąpienia do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej o uzgodnienie w trybie art. 4a pkt 2 Prawa wodnego. W odpowiedzi Przewodniczący Rady Gminy wskazał, że: „Z uwagi na długotrwałą procedurę planistyczną trwającą od 2012 r. oraz dynamikę rozwoju wsi w strefie podmiejskiej władze Gminy Bolesławiec podjęły decyzję o uchwaleniu planu miejscowego w takim kształcie, w jakim był on wyłożony, jednocześnie licząc się z koniecznością jego zmiany w ustawowym czasie, tj. 30 miesięcy i dostosowania zapisów dotyczących ochrony przeciwpowodziowej do przewidzianych w ustawie (...). Oznaczone na rysunku planu obszary zasięgu zalewu wód powodziowych zostały wrysowane zgodnie z przebiegiem określonym w mach ryzyka powodziowego, gdyż ich przebieg został wcześniej udostępniony na stronie internetowej Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Plan miejscowy w takim kształcie był uzgadniany z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej.” (pismo z dnia 12 sierpnia 2015 r.).

Wojewoda zauważył, że ocenę powyższego stanowiska należy rozpocząć od przywołania uzgodnienia, na które powołuje się Przewodniczący Rady Gminy. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej postanowieniem z 6 maja 2014 r., znak: ZP/U/7121/548/14 umorzył jako bezprzedmiotowe postępowanie w sprawie uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Bolesławice. Wskazał bowiem, że brakuje przesłanek do jego udziału w procedurze planistycznej. Dyrektor zasygnalizował jednak, że do czasu przekazania map zagrożenia powodziowego na zasadach określonych w Prawie wodnym naniesione w miejscowym planie zasięgi zalewu Q1% i Q10% mają charakter informacyjny. Po przekazaniu przedmiotowych map zasięg zalewu Q1% i Q10% stanowić będzie obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym będą obowiązywały zakazy wynikające z art. 40 ust. 1 pkt 3 i art. 88l ust. 1 Prawa wodnego. Z uwagi na to po przekazaniu map zagrożenia powodziowego dopuszczenie nowej zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią będzie sprzeczne z zakazami wynikającymi z Prawa wodnego. Dyrektor zaznaczył również, że nie ma gwarancji na uzyskanie pozytywnej decyzji zwalniającej z powyższych zakazów. Podsumowując zasygnalizowany problem wskazał, że ze względu na istniejące zagrożenie powodziowe oraz maksymalne bezpieczeństwo ludzi i mienia, na terenach znajdujących się w zasięgu zalewu Q1% i Q10% nie powinno wprowadzać się nowego trwałego zainwestowania.

Z treści przywołanego postanowienia wynika, że Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej nie zajął merytorycznie stanowiska, gdyż w jego ocenie, uwzględniając uwarunkowania prawne, nie miał do tego upoważnienia. Istotne jest jednak to, że zasygnalizował konieczność uwzględnienia faktu przekazania map zagrożenia powodziowego oraz zawartej w nich treści, jak również właściwych przepisów Prawa wodnego na płaszczyźnie przewidywanych zakazów. Z uwagi na to należy uznać za błędną koncepcję jaka została przyjęta w procedurze zmierzającej do przyjęcia uchwały. Wójt Gminy Bolesławiec po otrzymaniu map był zobligowany do uwzględnienia ich treści w projekcie Uchwały, a następnie na zasadzie art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy w zw. z art. 4a pkt 2 Prawa wodnego do wystąpienia z wnioskiem o uzgodnienie z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej. Brak wystąpienia należy traktować w kategoriach istotnego naruszenia trybu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy ze wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z tej regulacji. Taka wada stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności we właściwym zakresie miejscowego planu zago-

spodarowania przestrzennego. Przedstawiony powyżej mankament stanowi naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dodatkowo Wojewoda zaznaczył, że powyższe wymaga uzupełnienia o rozstrzygnięcie zgodności ujętych na Załączniku nr 1 obszar zasięgu zalewu wód powodziowych Q1% oraz obszar zasięgu zalewu wód powodziowych Q10% z obowiązującymi zasięgami zalewów Q1% i Q10% przedstawionymi na mapach zagrożenia powodziowego (MZP). W tym zakresie pojawiła się konieczność zajęcia stanowiska przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej. W odpowiedzi na zapytanie Wojewody organ ten wskazał, że pojawiły się na tym polu rozbieżności. Szczegółowo zostało to omówione w piśmie z 23 listopada 2015 r., znak ZP/U/7122/2013/15 stanowiącym załącznik do skargi. Okoliczność ta prowadzi do wniosku, że uchwała nie implementuje w odpowiedniej rozciągłości map zagrożenia powodziowego. Powoduje to tym samym jej nieważność w całości. Zasięg map zagrożenia powodziowego przedstawiony w Załączniku nr 1 okazał się inny od obowiązujących zasięgów zalewów Q1% i Q10%. Dodatkowo, jak wynika z przywołanego pisma Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, nie ujęto w ogóle zasięgu Q0,2%.

Skarżący ocenił, że w przedstawionym zakresie nastąpiło naruszenie zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającej z art. 88f ust. 5 Prawa wodnego związku z art. 15 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W dalszej części skargi zarzucono również poszczególnym przepisom zaskarżonej uchwały naruszenie szeregu przepisów prawa. Po pierwsze zarzucono, że: § 5 ust. 10 pkt 1, § 6 ust. 10 pkt 1, § 7 ust. 10 pkt 1, § 8 ust. 10 pkt 1, § 9 ust. 10 pkt 1, § 10 ust. 10 pkt 1, § 11 ust. 10 pkt 1, § 12 ust. 10 pkt 1, § 13 ust. 10 pkt 15 § 14 ust. 5 pkt 1, § 15 ust. 5 pkt 1, § 16 ust. 5 pkt 1, § 17 ust. 5 pkt 1, § 25 ust. 10 pkt 1, § 27 ust. 7 pkt 1, § 28 ust. 5 pkt 1 - każdorazowo we fragmencie: „rozbudowę”; § 5 ust. 10 pkt 8 lit. a, § 6 ust. 10 pkt 8 lit. a, § 7 ust. 10 pkt 8 lit. a, § 8 ust. 10 pkt 8 lit. a, § 9 ust. 10 pkt 8 lit. a, § 10 ust. 10 pkt 8 lit. a, § 11 ust. 10 pkt 8 lit. a, § 12 ust. 10 pkt 8 lit. a, §13 ust. 10 pkt 8 lit. a, § 25 ust. 10 pkt 8 lit. a - każdorazowo we fragmencie: „i planowanych” oraz § 14 ust. 5 pkt 2, § 16 ust. 5 pkt 2, § 17 ust. 5 pkt 2, § 27 ust. 7 pkt 2, § 28 ust. 5 pkt 2 - każdorazowo we fragmencie: „i projektowanych”, a także § 5 - 13 ust. 10 pkt 8 lit. e oraz § 25 ust. 10 pkt 8 lit. e zostały podjęte z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy. Dalej zarzucono, że § 5 ust. 8 pkt 2, § 6 ust. 8 pkt 2, § 7 ust. 8 pkt 2, § 8 ust. 8 pkt 2, § 9 ust. 8 pkt 2, § 10 ust. 8 pkt 2, § 11 ust. 8 pkt 2, § 12 ust. 8 pkt 2, § 13 ust. 8 pkt 2, § 25 ust. 8 pkt 2 - każdorazowo we fragmencie: „budowlanej”; § 5 ust. 8 pkt 3 i pkt 4, § 6 ust. 8 pkt 3 i pkt 4, § 7 ust. 8 pkt 3 i pkt 4, § 8 ust. 8 pkt 3 i pkt 4, § 9 ust. 8 pkt 3 i pkt 4, § 10 ust. 8 pkt 3 i pkt 4, § 11 ust. 8 pkt 3 i pkt 4, § 12 ust. 8 pkt 3 i pkt 4, § 13 ust. 8 pkt 3 i pkt 4, § 25 ust. 8 pkt 3 i pkt 4 - każdorazowo we fragmencie: „budowlanych” oraz § 7 ust. 8 pkt 6 we fragmencie „(...)budowlanej(...) 7) (...) budowlanych (...)” – zostały podjęte z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, § 4 pkt 8 rozporządzenia w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy. Nadto zarzucono, że § 6 ust. 2 pkt 9 uchwały został podjęty z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9, art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 6 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy. Dalej podniesiono, że § 5 ust. 10 pkt 3 lit. b, § 6 ust. 10 pkt 3 lit. b, § 7 ust. 10 pkt 3 lit. b, § 8 ust. 10 pkt 3 lit. b, § 9 ust. 10 pkt 3 lit. b, § 10 ust. 10 pkt 3 lit. b, § 11 ust. 10 pkt 3 lit. b, § 12 ust. 10 pkt 3 lit. b, § 13 ust. 10 pkt 3 lit. b oraz § 25 ust. 10 pkt 3 lit. b uchwały każdorazowo we fragmencie „do czasu realizacji sieci wodociągowej” zostały podjęte z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, art. 36 Prawa wodnego oraz § 26 ust. 1 i 3 zdanie 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1422) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy. Następnie zarzucono, że § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz § 14 ust. 4 pkt 1 we fragmencie: „(...)z wyłączeniem sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (...)” uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c ustawy, art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy oraz art. 3 ~.st. 2 pkt 1 i art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy. Dalej zarzucono, że postanowienia graficzne Załącznika nr 1 dotyczące terenu oznaczonego symbolem 3RU naruszają art. 17 pkt 14, art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy, a § 26 uchwały oraz Załącznik nr 1 w zakresie terenu IIT podjęto z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy i § 4 pkt 8 rozporządzenia.

W uzasadnieniu skargi rozwinęto postawione zarzuty powołując się na obszernie cytaty z orzecznictwa sądowego.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Bolesławiec wniósł o oddalenie skargi w całości.

Odnosząc się do głównego zarzutu skargi Wójt wskazał, że w pierwszej odpowiedzi (znak ZP/U/7121/1969/13 z dn. 26.07.13 r.) na pismo wójta Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu poinformował, że na obszarze opracowania MPZP nie występują obszary narażone na niebezpieczeństwo po-

wodzi w rozumieniu przepisów Prawa wodnego, w związku z czym przedmiotowy plan nie podlega uzgodnieniu. W kolejnej odpowiedzi (znak ZP/U/7121/1442/13 z dn. 29.10.13 r.) Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej ponowił swoje wcześniejsze ustalenia dodając natomiast, że zgodnie z art. 88f ust 1 tworzone mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego zostaną sporządzone do 22 grudnia 2013 r. i przekazane gminom. Przedmiotowy plan w dalszym ciągu nie wymagał uzgodnienia z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej, natomiast same mapy nie zostały gminie w określonym czasie przekazane. 14 stycznia 2014 r. Wójt Gminy Bolesławiec podjął próbę uzyskania przedmiotowych map ryzyka powodziowego zwracając się o nie pismem znak RGG.6722.118.119.13.2014. W odpowiedzi (znak ZP/452/1/3/2/14 z dn. 23 stycznia 2014 r.) uzyskano informację, że udostępnione na portalu internetowym Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej mapy ryzyka powodziowego i mapy zagrożenia powodziowego mają w dalszym ciągu charakter poglądowy i nie są podstawą planowania przestrzennego wynikającą z art. 88f ust. 5 PW. Mając na uwadze przebieg procedury planistycznej zapoczątkowanej jeszcze w kwietniu 2012 r. władze gminy podjęły decyzję o dalszym procedowaniu. Z końcem grudnia 2014 na stronach internetowych Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej pojawiły się wspomniane mapy jako nieformalny materiał poglądowy. Na ich podstawie autor projektu planu wprowadził zarys stref Q1% i Q10%. Pomimo wcześniejszych pism projekt MPZP ze wzmiankowanymi strefami został przedłożony Regionalnemu Zarządowi Gospodarki Wodnej we Wrocławiu celem uzgodnienia w trybie art. 17 pkt 6 lit. b UPZP. Postanowieniem z dnia 6 maja 2014 r. znak ZP/U/7121/548/14 Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej umorzył postępowanie w sprawie uzgodnienia MPZP jako bezprzedmiotowe z uwagi na brak obszarów narażonych na ryzyko powodzi w rozumieniu przepisów PW. W piśmie tym poinformowano wprawdzie o stworzonych mapach zagrożenia powodziowego, jednakże nie zawarto żadnej klauzuli kiedy takie mapy zostaną przekazane. Z powyżej przedstawionych dowodów w postaci korespondencji Wójta Gminy Bolesławiec z Regionalnym Zarządem Gospodarki wodnej wynika zatem, że obowiązek wynikający z art. 17 pkt 6 lit. b UPZP nie został w toku procedury zaniechany.

W tym konkretnym przypadku warto także przeanalizować ustawowy obowiązek implementacji map ryzyka powodziowego do planu miejscowego. Zgodnie z art. 88f ust. 5 i ust. 7 PW Wójt Gminy uwzględnia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego i mapach ryzyka powodziowego granice obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2 PW. Powyższe zmiany wprowadza się w terminie 30 miesięcy od dnia przekazania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego. Mając na uwadze wcześniejszą korespondencję z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej, długotrwałą procedurę planistyczną trwającą od 2012 roku, dynamikę rozwoju wsi w strefie podmiejskiej oraz otrzymanie ww. map po okresie wyłożenia projektu planu, tj. w dniu 24 kwietnia 2015r. Wójt Gminy Bolesławiec przedłożył Radzie Gminy Bolesławiec projekt MPZP w kształcie w jakim został on po raz drugi wyłożony. Krok ten ma swoje uzasadnienie także w samej konstrukcji ustawy UPZP, gdzie ustawodawca chroniąc procedurę i czas jej przebiegu wyznaczył organom opiniującym i uzgadniającym ściśle terminy określone w art. 24 i 25, w jakich powinni dokonać stosownych opinii i uzgodnień. Ponadto także art.88f ust 7 PW uregulował okres implementacji ustaleń map ryzyka powodziowego do aktów prawa miejscowego dając tym samym czas gminom na podjęcie stosownych kroków proceduralnych.

Dalej Wójt podał, że znaczone na rysunku planu miejscowego obszary zasięgu zlewu wód powodziowych Q 1% oraz Q10% zostały wrysowane zgodnie z przebiegiem określonym na mapach ryzyka powodziowego w roku 2014, których przebieg udostępniony był wówczas na stronie internetowej Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Projekt planu miejscowego wraz z wrysowanymi obszarami zasięgu zalewu wód powierzchniowych został przekazany do uzgodnienia z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej we Wrocławiu. Na rysunku planu miejscowego nie oznaczono obszarów obejmujących tereny narażone na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego ze względu na brak występowania wałów przeciwpowodziowych na odcinku przebiegającym przez wieś Bolesławice. Dodatkowo nie została oznaczona strefa Q0,2%, czyli obszar na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 200 lat ze względu na charakter wyłącznie informacyjny. Strefa Q 0,2% jest hipotetyczną strefą wyliczoną na podstawie modelowań informatycznych terenu, faktycznie nie odzwierciedlającą rzeczywistości, nie odnotowaną w źródłach historycznych i nie niosącą ze sobą żadnych konsekwencji prawnych w postaci ograniczeń w użytkowaniu terenu.

Dopuszczenie zabudowy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wsi Bolesławice na obszarach zasięgu zalewu wód powodziowych jest przeważnie wynikiem ustaleń poprzedniego planu miejscowego oraz istniejącego zainwestowania terenu. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Możliwość ograniczenia prawa własności podlega reglamentacji prawnej. Zatem trudno wprowadzać zakazy zabudowy na

obszarach już zainwestowanych tylko na podstawie map, co do jakości których zgłaszano liczne uwagi w toku ich sporządzania, a które ostatecznie po nowelizacji ustawy PW przestały być obowiązkowo nanoszone w aktach prawa miejscowego. Wprowadzona natomiast nowa zabudowa ma charakter usług towarzyszących terenom rekreacyjnym nad rzeką Bóbr i nie jest przeznaczona do zamieszkania, na pobyt stały ludzi, co nie naraża w sposób bezpośredni mieszkańców na konsekwencje powodzi. Dodatkowo zastosowane zapisy w planie miejscowym dopuszczają zabudowę przy jednoczesnym wskazaniu rozwiązań konstrukcyjno-technicznych służących ograniczeniu skutków powodzi.

Odnosząc się pozostałych zarzutów podniesionych w skardze Wójt stwierdził, że nie zasługują one na uwzględnienie, gdyż nie świadczą o rażącym naruszeniu prawa przy uchwalaniu zaskarżonego planu miejscowego.

W trakcie rozprawy przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu w dniu 20 kwietnia 2016 r. pełnomocnicy obu stron podtrzymali stanowiska wyrażone odpowiednio w skardze i w odpowiedzi na skargę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199; dalej: u.p.z.p.) 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. Zgodnie natomiast z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Istotne jest przy tym, że Sąd dokonuje kontroli legalności zaskarżonej uchwały według stanu prawnego obowiązującego w dniu jej podjęcia, a nie w dniu wydawania wyroku przez Sąd. Jest tak, ponieważ wyrok stwierdzający nieważność zaskarżonego aktu wywiera skutek prawny z mocą *ex tunc*. A zatem akt, którego taki wyrok dotyczy, jest nieważny od samego początku, choć zostaje usunięty z obrotu prawnego z chwilą uprawomocnienia się wyroku sądu.

Przechodząc dalej, trzeba zauważyć, że użyte w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ gminy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na uchwaleniu planu. Szczegółowy przebieg postępowania organów gminy zmierzających do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarty jest w art. 17 u.p.z.p. Istotne jest, że w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, to jest w dniu 20 maja 2015 r., art. 17 ust. 2 lit. b tiret drugie u.p.z.p. brzmiał: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno występuje o uzgodnienie projektu planu z organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych”. Przepisami odrębnymi w rozumieniu cytowanego przepisu są niewątpliwie przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.). W dniu 20 maja 2015 r. przepis art. 88f ust. 5 tej ustawy brzmiał: „Przedstawione na mapach zagrożenia powodziowe oraz mapach ryzyka powodziowego granice obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2, uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy”. Nadto zgodnie z obowiązującym w dniu 20 maja 2015 r. art. 4a pkt 2 Prawa wodnego: „W celu zapewnienia prawidłowego gospodarowania wodami, w tym w szczególności ochrony zasobów wodnych oraz ochrony ludzi i mienia przed powodzią, uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej wymaga miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i plan zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi”.

Odnosząc przytoczone przepisy prawa do zaskarżonej uchwały należy zauważyć, że na organach Gminy Bolesławiec spoczywał po pierwsze obowiązek uwzględnienia w zaskarżonej uchwale przedstawionych na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego granic obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2 Prawa wodnego, to jest obszarów, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów obejmujących tereny narażone na zalanie w przy-

padku: zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego. Po drugie obowiązkiem organów gminy było uzgodnienie projektu uchwały z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu.

Jak wynika z doręczonej Sądowi dokumentacji prac planistycznych, uzgodnienie projektu planu miejscowego nastąpiło postanowieniem Dyrektora RZGW we Wrocławiu z dnia z dnia 6 maja 2014 r. nr ZP/U/7121/548/14. Jednak zauważyć należy, że po dokonaniu tego uzgodnienia Dyrektor RZGW pismem z dnia 21 kwietnia 2015 r. (k. 18v akt sądowych) przekazał Gminie mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego. Ustalenia zawarte w tych mapach winny być uwzględnione w planie miejscowym uchwalonym w dniu 20 maja 2015 r., a wcześniej projekt planu winien być ponownie uzgodniony z Dyrektorem RZGW. Istotne naruszenie trybu sporządzenia zaskarżonego planu miejscowego ma tym istotniejsze znaczenie, że jak wynika z pisma Dyrektora RZGW z dnia 12 sierpnia 2015 r. dołączonego do skargi (k. 13 akt sądowych), zaskarżona uchwała w brzmieniu przyjętym w dniu 20 maja 2015 r. nie uzyskałaby pozytywnego uzgodnienia Dyrektora RZGW z racji sprzeczności jej ustaleń z tym, co wynika z map zagrożenia powodziowego.

Sąd przyjął na gruncie niniejszej sprawy, że przez istotne naruszenie trybu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., 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. Z tego względu należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości. Uchwała ta narusza w sposób istotny art. 4a pkt 2 Prawa wodnego w związku z art. 88f ust. 5 tej ustawy i w związku z art. 17 ust. 2 lit. b tiret drugie u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dniu 20 maja 2015 r. Doszło bowiem do istotnego naruszenia trybu sporządzania zaskarżonej uchwały poprzez zaniechanie ponownego uzgodnienia projektu planu z Dyrektorem RZGW we Wrocławiu po tym, jak Gmina otrzymała aktualne mapy zagrożenia powodziowego. W konsekwencji wbrew art. 88f ust. 5 Prawa wodnego zaskarżona uchwała nie uwzględnia ustaleń ww. map. Zdaniem Sądu uzgodnienia projektu planu miejscowego nie można traktować wyłącznie formalistycznie, ponieważ rola instytucji uzgodnienia w procedurze planistycznej, polega na przesądzającym wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego na kształt normatywny przepisów planu miejscowego. Co więcej, organ uzgadniający może skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu planistycznego w kształcie planowanym przez organ sporządzający. Odmowa uzgodnienia projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w planowanym kształcie. Z tego powodu 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 trzeba powiedzieć, że zaniechanie tych czynności stanowi istotne naruszenie prawa. Poprzednie uzgodnienie projektu planu miejscowego (z 2014 r.) nie może być przy tym uznane za obowiązujące w sytuacji, gdy doszło do zmiany okoliczności faktycznych i organ gminny dysponuje mapami zagrożenia powodziowego, którymi nie dysponował uzgadniając plan miejscowy za pierwszym razem. Dlatego też Sąd przyjął, że w rozpoznawanej sprawie obowiązkiem organu gminnego było ponownie uzgodnić projekt planu miejscowego z Dyrektorem RZGW. Z tych względów Sąd w składzie rozpoznającym skargę uznał, że zarzuty stawiane zaskarżonej uchwałie są zasadne.

W świetle takiego kierunku rozstrzygnięcia Sąd nie odnosił się do zarzutów stawianych przez Wojewodę poszczególnym przepisom zaskarżonej uchwały, ponieważ zaskarżona uchwała skutkiem niniejszego wyroku zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego w całości, a więc utraci moc obowiązującą niezależnie od trafności szczegółowych zarzutów kierowanych pod adresem wskazanych w skardze konkretnych jej przepisów.

Biorąc pod uwagę zasadność najdalej idącego zarzutu Wojewody należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości, ponieważ doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, co w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości. Wobec tego Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Postanowienie w zakresie zwrotu kosztów postępowania sądowego ma podstawę w art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. (pkt II sentencji), a zasądzona kwota 480 zł stanowi wynagrodzenie pełnomocnika skarżącego będącego radcą prawnym, ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. poz. 1804).