



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 21 sierpnia 2020 r.

Poz. 4768

### WYROK NR II SA/WR 697/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 marca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-  
Kremis

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)  
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant:

referent Kinga Bilka

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 marca 2020 r.  
sprawy ze skargi T. M.

na uchwałę Rady Miasta Bolesławiec  
z dnia 29 maja 2019 r. nr VII/76/2019

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lokalizowanych  
wzdłuż rzeki Bóbr w Bolesławcu - dla części „A”

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej odnoszącej się do działki  
oznaczonej geodezyjnie**

**II. zasądza od Gminy Bolesławiec na rzecz strony skarżącej kwotę 780 zł (słownie: siedemset osiemdziesiąt  
złoty) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

## Uzasadnienie

T. M. reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika wniósł skargę na uchwałę Rady Miasta Bolesławiec nr VII/76/2019, z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów lokalizowanych wzdłuż rzeki Bóbr w Bolesławcu – dla części – „A”, kwestionując § 17 ust. 2 pkt 3 lit. c tej uchwały.

Wskazując jako podstawę wniesienia skargi art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2017 r. poz. 1875 ze zm. – dalej jako u.s.g.) pełnomocnik skarżącego zarzucił organowi podejmującemu uchwałę istotne naruszenie: 1/ art. 9 ust. 4 i art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U z 2017 r. poz. 1073 ze zm. dalej jako u.p.z.p) poprzez wprowadzenie zakazu zabudowy na działce skarżącego oznaczonej nr 522/6, obręb 0007 Bolesławiec, gmina Bolesławiec tj. § 17 ust. 2 pkt 3 lit. c uchwały o treści „na części terenu G-MN/U14 występuje obszar szczególnego zagrożenia powodzią Q1% na którym obowiązuje zakaz zabudowy”, pomimo, że Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bolesławiec z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta Bolesławiec (dalej także jako Studium) stanowi, że: „Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią obowiązują zakazy określone w ustawie – Prawo wodne, w szczególności wynikające z art. 40 ust. 1 pkt 3 oraz art. 88l ust. 1 pkt 1-3 tejże ustawy. Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze decyzji, zwolnić od nakazów, o których mowa powyżej, określając warunki niezbędne dla ochrony przed powodzią, jeżeli nie utrudni to zarządzania ryzykiem powodziowym; 2/ art. 6 ust. 2 u.p.z.p. przez naruszenie prawem chronionego interesu skarżącego związanego z prawem własności nieruchomości położonej na terenie objętym planem, poprzez wprowadzenie zakazu zabudowy na jego działce pomimo, że Studium dopuszczało na wskazanym terenie taką zabudowę pod warunkiem uzyskania zwolnienia w drodze decyzji administracyjnej; 3/ art. 6 ust. 2 u.p.z.p przez przekroczenie władztwa planistycznego i wprowadzenie zakazu zabudowy na terenie jego nieruchomości pomimo, że warunki dopuszczalności zabudowy określają przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne.

Podnosząc powyższe zarzuty skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej § 17 ust. 2 pkt 3 lit. c oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu autor skargi wyjaśnił, że skarżący jest właścicielem działki nr 522/6 położonej na terenie oznaczonym w zaskarżonej uchwale symbolem G-MN-U14 dla którego przeznaczeniem podstawowym jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa usługowa, zabudowa mieszkaniowo-usługowa. W uchwale obszar ten oznaczony został również jako obszar szczególnego zagrożenia powodzią Q1%. Zgodnie z kwestionowanym przepisem § 17 ust. 2 pkt 3 lit. c uchwały na terenie tym obowiązuje także zakaz zabudowy. Zdaniem skarżącego, ograniczenia te sprzeczne są z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które zostało uchwalone w trakcie prac planistycznych nad zaskarżoną uchwałą. Z zapisów Studium wynika bowiem, że na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią obowiązują zakazy określone w ustawie Prawo wodne, w szczególności wynikające z art. 40 ust. 1 pkt 3 oraz art. 88l ust. 1 pkt 1-3, jednak dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze decyzji, zwolnić od tych zakazów w określonych warunkach. W takiej sytuacji – zdaniem skarżącego - wprowadzenie w uchwale odnośnie jego działki całkowitego zakazu zabudowy jest nie do pogodzenia z unormowaniami Studium, według których dla tego obszaru możliwe jest uzyskanie w drodze decyzji zwolnienia od zakazu zabudowy. Skarżący działając na podstawie dotychczasowego planu miejscowego, jak też mając na uwadze regulacje Studium mógł mieć uzasadnione oczekiwania co do możliwości dokonania zabudowy (w tym celu uzyska między innymi pozwolenie wodnoprawne). W konsekwencji istotnie naruszony został przepis art. 9 ust. 4 w związku z art. 15 ust. 1 u.p.z.p.

Wskazując na wynikającą z art. 8 k.p.a. zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników do władzy publicznej, która powinna być realizowana we wszelkiego rodzaju kontaktach z obywatelami, autor skargi podkreślił, że strona działając w pełnym zaufaniu do organów władzy publicznej podjęła szereg czynności zmierzających do rozpoczęcia budowy. W tym celu uzyskała wskazane już wcześniej pozwolenie wodnoprawne i podjęła czynności zmierzające do spełnienia warunków dokonania zabudowy określonych w decyzji.

Uzasadniając zarzut nadużycia władztwa planistycznego skarżący podniósł, że do obszaru szczególnego zagrożenia powodzią zastosowanie mają przepisy odrębne, w szczególności przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, zatem realizacja inwestycji nie powinna być z góry zakazana a uzależniona od uzyskania

wszelkich pozwoleń przewidzianych tą ustawą. Dążenie organów gminy, poprzez wprowadzenie odpowiednich zakazów w planie miejscowym, do uzyskania określonego efektu prawnego, identycznego z tym jaki powinien wynikać z decyzji administracyjnej, jest niedopuszczalnym obejściem przepisów o charakterze szczególnym regulującym kwestie oddziaływania na środowisko i jednocześnie narusza wyrażoną w art. 6 u.s.g. zasadę, zgodnie z którą do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Wskazując na wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2006 r., II OSK 459/06, skarżący podniósł, że zastosowana w zaskarżonej uchwale forma odpowiada w istocie decyzji administracyjnej, którym to aktem właściwy organ rozstrzyga konkretną sprawę (określa zakaz) konkretnego podmiotu. Rada gminy nie jest zaś organem kompetentnym do tego, aby w akcie prawnym (miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) zawierać zakaz adresowany do konkretnego podmiotu w kwestii dokonywania określonych czynności i „stosowania wskazanej technologii produkcji” (zaznaczenie Sądu).

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie. Organ gminy wskazał, że studium jest tylko aktem wyznaczającym kierunki polityki planistycznej w gminie. Ma on więc charakter kierunkowy i stanowi dokument w swojej formie ogólny i zgeneralizowany zarówno co do treści tekstowej jak i rysunkowej. Tym samym nie może on stanowić pewnego rodzaju „kalki” przenoszonej na akt prawa miejscowego. Przy sporządzaniu zaskarżonego aktu kierowano się tymi wytycznymi, jednak plan wymagał także szczegółowego uzgodnienia - o którym stanowi art. 17 pkt 6 b u.p.z.p. – z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Początkowo (pismo z dnia 31 października 2017 r.) Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu odmówił najpierw uzgodnienia projektu planu, jednak po spełnieniu warunków przez niego określonych postanowieniem z dnia 28 listopada 2018 r. dokonano uzgodnienia projektu planu w zakresie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. W postanowieniu tym znalazł się zapis: „W rozdziale 3 Ustalenia szczegółowe: dla wszystkich terenów zlokalizowanych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią wprowadzono zakaz zabudowy...”. Strona przeciwna wyjaśniła, że zapis uzgodnienia jest dla organu uchwałodawczego obligatoryjny i wymaga wprowadzenia do projektu planu co wynika z art. 19 pkt 9 u.p.z.p. Kwestionowane przez skarżącego ograniczenia są efektem zaliczenia działki skarżącego do obszaru szczególnego zagrożenia powodzią Q1%. Zgodnie z przepisami art. 88l Prawa wodnego, gmina musiała uwzględnić ograniczenia w dysponowaniu nieruchomościami wynikające z map zagrożenia powodziowego, co przełożyło się na ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w brzmieniu, jakie wynika z uzgodnień wymaganych przez przepis art. 17 ust. 6 lit. b u.p.z.p.

Zdaniem organu, chybiony jest także zarzut przekroczenia władztwa planistycznego. Przepisy u.p.z.p. zezwalają bowiem na ingerowanie przez gminę w sposób wykonywania prawa własności. Ustalenia planów miejscowych kształtują bowiem wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 u.p.z.p) a w konsekwencji także ograniczenia w dysponowaniu nią na określone cele. Ograniczenia te wynikają nie tylko z polityki gminy w zakresie kształtowania ładu przestrzennego na jej terenie ale a także z bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa. Przykładem takich przepisów są ograniczenia wynikające z zasad dotyczących ochrony przeciwpowodziowej zawarte w ustawie – Prawo wodne.

Zdaniem strony przeciwnej, brak jest podstaw do uwzględnienia skargi, gdyż interes prawny skarżącego został naruszony ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującymi przepisami w ramach przysługującego gminie władztwa planistycznego.

Obecny na rozprawie pełnomocnik skarżącego poparł skargę wraz z argumentacją w niej zawartą.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) -zwanej dalej p.p.s.a., kontrola sprawowana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli jest akt prawa miejscowego jakim jest uchwała Rady Miasta Bolesławiec nr VII/76/2019 z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zlokalizowanych wzdłuż rzeki Bóbr w Bolesławcu – dla części – „A”

Skarga kwestionująca legalność tej uchwały złożona została na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 zwanej dalej u.s.g.). Przepis ten stanowi,

że każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Merytoryczne rozpoznanie skargi wniesionej w tym trybie wymaga zatem ustalenia, czy postanowienia skarżonego aktu – w niniejszej sprawie uchwały - naruszają interes prawny wnoszącego skargę. W przeciwieństwie do postępowania administracyjnego w którym legitymację procesową wiąże się jedynie z faktem posiadania interesu prawnego, w postępowaniu inicjowanym na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie wystarczy tylko posiadanie interesu prawnego ale wykazać także trzeba przesłankę naruszenia tego interesu (por. NSA w wyroku z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04, ONSAiWSA 2005/1/2).

Oceniając przesłankę wystąpienia interesu prawnego Sąd miał na uwadze, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, kwestionując uchwałę organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. skarżący musi wykazać istnienie bezpośredniego związku między skarżonym aktem, a jego konkretną, zindywidualizowaną sytuacją prawną. Inaczej mówiąc, rzeczą strony skarżącej jest wykazanie, że kwestionowana uchwała naruszając prawo, jednocześnie rodzi negatywne skutki dla jej sfery prawnomaterialnej (wynikającej z konkretnie wskazanego przepisu prawa materialnego), pozbawia ją pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację.

Naruszenie interesu prawnego następuje wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone prawo skarżącego wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2009r., w sprawie o sygn. akt II OSK 205/09). Natomiast aby skarga mogła zostać uwzględniona należy wykazać, że po stronie organu stanowiącego gminy doszło do naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną strony. Przy czym, na co także zwraca uwagę orzecznictwo, ów interes musi być bezpośredni i realny, aktualny, a nie przyszły, hipotetyczny lub ewentualny. Kryterium interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., winno być oceniane w płaszczyźnie materialnoprawnej i wymaga stwierdzenia bezpośredniego związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków strony skarżącej, a zaskarżonym aktem (vide: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 1 października 2013 r. sygn. akt I OSK 1209/13 - Lex nr 1391696, 10 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 2349/14 - Lex nr 1657653, 7 marca 2013 r. sygn. akt II GSK 1183/11 - Lex nr 1340094, 24 stycznia 2013 r. sygn. akt II OSK 2400/12 - Lex nr 1361627, 17 maja 2012 r. sygn. akt I OSK 208/12 - Lex nr 1218851). Dalej w przytoczonym orzecznictwie jednoznacznie wskazuje się, że podstawy do uwzględnienia skargi na uchwałę podjętą w zakresie administracji publicznej zaistnieją tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia, a to naruszenie jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Mówiąc inaczej, skarga nie podlega uwzględnieniu w sytuacji, gdy wprawdzie naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie strony, ale następuje to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego, w którego ramach rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2011 r. sygn. akt II OSK 355/11 - Lex nr 920623).

Badając, czy skarżący wykazał w niniejszej sprawie naruszenie interesu prawnego przez zaskarżoną uchwałę, Sąd uwzględnił, że jest on właścicielem działki nr 522/6 w obrębie Bolesławiec, która położona jest na terenie objętym ustaleniami kwestionowanego planu miejscowego. Według załącznika nr 1 do uchwały (rysunku planu), działka ta znalazła w jednostce strukturalnej G-MN/U14. Zgodnie z § 17 ust. 1 uchwały dla terenu tego przewidziano jako przeznaczenie podstawowe zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę usługową, zabudowę mieszkaniowo – usługową. Określając szczególne warunki zagospodarowania i ograniczenia w ich użytkowaniu w § 17 ust. 2 pkt 3 lit. c Rada ustaliła także, że na części terenu G-MN/U14 występuje obszar szczególnego zagrożenia powodzią Q1% na którym obowiązuje zakaz zabudowy. Przeprowadzona przez Sąd analiza załącznika graficznego zaskarżonej uchwały (także przy pomocy przedłożonych przez pełnomocnika strony dokumentów) wykazała, że działka stanowiąca własność skarżącego w całości znajduje się na terenie stanowiącym obszar szczególnego zagrożenia powodzią Q1%, a zatem objęta jest powyższym zakazem. Ustalenie zakazu zabudowy na całej nieruchomości skarżącego w istotny sposób ogranicza uprawnienie do jej zagospodarowania, ingerując w prawa właścicielskie strony. Tym samym, zdaniem Sądu, skarżący wykazał istnienie związku pomiędzy jego konkretną sytuacją prawną – czyli przysługującym mu prawem własności nieruchomości a postanowieniami zaskarżonego planu i negatywnym wpływem tego aktu na to prawo. Ustalony zakaz zabudowy oddziałuje na sytuację prawną skarżącego ograniczając możliwość zagospodarowania nieruchomości przez jej zabudowę. Przywołane ustalenia planu w istotny sposób kształtują zatem sposób

wykonywania własności przez skarżącego, ograniczając swobodę zabudowy i świadczą o naruszeniu jego interesu prawnego którego źródłem są uprawnienia właścicielskie.

Skarżący wykazał, że przysługuje mu uprawnienie wynikające z art. 101 ust. 1 u.s.g., co uprawniało Sąd do przeprowadzenia kontroli zaskarżonej uchwały. Wyjaśnić zatem należy, że obowiązek uwzględnienia skargi powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego, tj. norm prawa materialnego. Kontrola sądu administracyjnego w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości (racjonalności), czy słuszności dokonywanych w nim rozstrzygnięć lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Stosownie do przepisu art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.) istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub części.

W powołanym przepisie ustawodawca rozróżnia pojęcie "zasad sporządzania aktu planistycznego" oraz "trybu sporządzania aktu planistycznego". O ile pojęcie "trybu sporządzania aktu planistycznego" nie budzi wątpliwości, odnosi się bowiem do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, o tyle wyjaśnienia wymaga pojęcie "zasad sporządzania aktu planistycznego". Pojęcie to interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tegoż artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 - dalej rozporządzenia).

Oceniając zaskarżoną uchwałę zgodnie z powyższymi kryteriami Sąd zauważa najpierw, że przedmiotowy akt był już raz poddany kontroli sądowej – a to na skutek skargi wniesionej przez organu nadzoru. Wyrokiem z dnia 17 grudnia 2019r., sygn.akt II SA/Wr 611/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził nieważność § 16 ust. 2 pkt 1 lit. a ww. uchwały we fragmencie „dla zabudowy wolnostojącej”. Fakt objęcia kontrolą zaskarżonej uchwały na skutek skargi nadzorczej Wojewody Dolnośląskiego nie jest jednak przeszkodą dla przeprowadzenia kontroli tej uchwały na skutek skargi wniesionej przez T. M w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. Podkreślić jednak należy, że zakres tej kontroli ograniczony jest tylko do części dotyczącej interesu prawnego skarżącego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 509/12; z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 302/12, z dnia 19 kwietnia 2012 r. sygn. akt II OSK 510/12, z dnia 18 maja 2012 r. sygn. akt II OSK 618/12, dostępne CBOSA, [nsa.gov.pl](http://nsa.gov.pl)). Ze względu na przeprowadzoną już wcześniej kontrolę, orzekający obecnie Sąd związany jest oceną wynikającą z prawomocnego wyroku z dnia 17 grudnia 2019 r. co do legalności trybu uchwalenia zaskarżonej uchwały. Zgodnie bowiem z art. 134 § 1 p.p.s.a. Sąd rozpoznaje sprawę w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Nie będąc związany granicami skargi, sąd zobowiązany jest do wzięcia pod uwagę z urzędu (zasada oficjalności) wszelkich naruszeń prawa, a także wszystkich przepisów, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i zarzutów podniesionych w skardze. Niezwiązanie granicami skargi nie oznacza, że sąd może czynić przedmiotem swych rozważań i ocen wszystkie aspekty skargi, bez względu na treść zaskarżonego aktu lub czynności. Oznacza ono natomiast, że sąd ten ma prawo, a także obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego nawet wówczas, gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze. Nie jest przy tym skrępowany sposobem sformułowania skargi, użytymi argumentami, a także podniesionymi wnioskami, zarzutami i żądania. Tym samym uznać należało, że kwestia prawidłowości trybu uchwalenia zaskarżonej uchwały była już poddana prawomocnej ocenie Sądu i nie może być ponownie w niniejszym postępowaniu weryfikowana W wyroku z dnia 17 grudnia 2019 r. Sąd nie zajmował się natomiast kwestią ustalenia zakazu zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią Q1% wyznaczonym na terenie oznaczonym symbolem G-MN/U14, lecz badał legalność wprowadzania wskaźnika intensywności zabudowy na innych terenach.

Rozpoznając zatem skargę w granicach naruszonego interesu prawnego skarżącego Sąd kontrolował legalność postanowień planu odnoszących się do działki stanowiącej własność skarżącego, a w konsekwencji także orzeczenie sądu zostało ograniczonego tylko do tej działki.

W tym zakresie Sąd stwierdził, że organ gminy dopuścił się naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego poprzez przekroczenie przyznanej radzie gminy kompetencji w art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zakazów zagospodarowania (w tym zakazów zabudowy) wynikających z nieuprawnionego powtórzenia i modyfikacji przepisów zawartych w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (art. 881 ustawy). W rezultacie uznał, że doszło także do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., ze względu na określenie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu stanowiącego obszar szczególnego zagrożenia powodzią bez uwzględnienia ograniczeń i zakazów ustanowionych w przepisach odrębnych.

Także istota podniesionych w skardze zarzutów wiąże się z naruszeniem zasad sporządzania planu – jednakże pełnomocnik skarżącego wskazuje na sprzeczność ustaleń planu z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przez wprowadzenie w planie miejscowym zakazu zabudowy na terenie działki skarżącego, pomimo, że studium dopuszczało zabudowę na terenach szczególnego zagrożenia powodzią Q1% pod warunkiem uzyskania zwolnienia w drodze decyzji właściwego organu oraz na przekroczenie władztwa planistycznego przez wprowadzenie zakazu zabudowy pomimo, że warunki dopuszczalności zabudowy określają przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne.

Wyjaśnić zatem należy, że według art. 15 ust. 1 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego m.in. zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W niniejszej sprawie ustalenia wiążące gminę przy sporządzaniu przedmiotowego planu miejscowego zawarte były m. in. w ustawie z dnia 18 lipca 2001 - Prawo wodne, której to przepisy na mocy art. 584 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r - Prawo wodne, znajdowały zastosowanie w toku procedury planistycznej poprzedzającej uchwalenie zaskarżonego aktu. Przywołany przepis nakazuje bowiem stosować przepisy dotychczasowe (tj obowiązujące przed dniem 1 stycznia 2018 r.) do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w stosunku do których, przed dniem wejścia w życie ustawy, podjęto uchwałę o przystąpieniu do jego sporządzenia i ogłoszono w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu. W niniejszej sprawie uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego podjęto w dniu 1 lutego 2012 r. a ostatnie ogłoszenie o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu miało miejsce w dniu 21 grudnia 2017r.(wcześniejsze ogłoszenie miało miejsce w dniu 16 stycznia 2015 r.).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Natomiast według art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p w planie miejscowym określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Po myśli art. 9 ust. 1 pkt c Prawa wodnego z 2001 r. obszar na którym zagrożenie powodzią jest wysokie i średnie stanowi obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym obowiązują zakazy określone ustawą Prawo wodne. Z przedstawionej dokumentacji planistycznej wynika natomiast, że w 2015 r. sporządzone zostały mapy zagrożenia powodziowego, według których na obszarze objętym planem występują obszary na którym zagrożenie niebezpieczeństwem powodzi jest wysokie, średnie i niskie.

W § 13 pkt 3 zaskarżonej uchwały, Rada Miasta Bolesławiec wyznaczyła obszary szczególnego zagrożenia powodzią dla których obowiązują przepisy odrębne (ustawy Prawo wodne), tj.: a/ obszar Q1%, na którym prawdopodobieństwo powodzi prognozowane jest jako mogące wystąpić raz na 100 lat; b/ obszary na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi 0,2% (raz na 500 lat). Obszary te zaznaczone także zostały na załączniku graficznym do uchwały. Tym samym uznać należy, że spełniony został, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., obowiązek określenia w planie granic terenów szczególnego zagrożenia powodzią.

Wątpliwości Sądu budzi natomiast określenie sposobu zagospodarowania tych terenów. Nie można bowiem pomijać, że przyznana radzie gminy w art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p kompetencja do ustanawiania w planie zakazów zabudowy, jest odrębnym uprawnieniem od uprawnienia określonego w art. 15 ust. 2 pkt 7. Kompetencja przyznana w pkt 9 ust. 2 art. 15 wiąże się bowiem z „własnym” uprawnieniem gminy do kształtowania przestrzeni i wprowadzania z własnej inicjatywy - w ramach uprawnień planistycznych - zakazów zabudowy.

Tymczasem jak wynika z § 11 pkt 4 uchwały, w ramach tych kompetencji przyznanych art. 15 ust. 2 pkt 9 określając szczególne warunki zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazy zabudowy, Rada ustaliła, że na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią obowiązują ograniczenia w zakresie zabudowy wynikające z przepisów szczególnych (Prawo wodne). Także w ustaleniach szczegółowych planu (§ 17) odnoszących się do terenu na którym położona jest nieruchomość skarżącego, oznaczonego symbolem G-MN/U14 w ramach szczególnych warunków zagospodarowania i ograniczeń dla tego terenu wprowadzone zostało zastrzeżenie, że na jego części występuje obszar szczególnego zagrożenia powodzią Q1% na którym obowiązuje zakaz zabudowy.

Wskazać zatem należy, że z art. 881 ust. 1 ustawy lipca 2001 r. - Prawo wodne wprost wynika, że na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych. Od ogólnego zakazu realizacji obiektów budowlanych na terenach szczególnego zagrożenia powodzią ustawodawca przewidział w art. 881 ust. 2 możliwość odstępstwa, przez uzyskanie zwolnienia od tego zakazu w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej wydanej przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

Z przytoczonych przepisów wynika, że kwestia realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, uregulowana została kompleksowo (zarówno w zakresie zasady jak i wyjątków od niej) w akcie rangi ustawowej. W tej sytuacji przeniesienie przez radę gminy do części tekstowej planu zakazów które określone już zostały bezpośrednio w przepisach prawa powszechnie obowiązującego należy uznać za nieuprawnione i nieuzasadnione. Wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. wymóg określenia sposobu zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią nie oznacza bowiem, że treść przepisów odrębnych na mocy których obszary te objęte są ochroną, ma być przeniesiona do wprost do części tekstowej planu i to jeszcze jako zakazy zabudowy o których stanowi art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Z chwilą uchwalenia planu, wprowadzone na podstawie tego przepisu ograniczenia stanowią będą osobną od przepisów ustawy Prawo wodne podstawę określającą sposób zagospodarowania terenu. Wprowadzenie takich regulacji prowadzi więc w istocie do wygenerowania podwójnego ograniczenia w zagospodarowaniu terenu (wynikającego z ustawy i z aktu planistycznego) do czego rada gminy nie jest upoważniona. Jeżeli bowiem dana kwestia została już uregulowana w ustawie, to organ stanowiący gminy bez specjalnego upoważnienia nie ma prawa do regulowania tej samej kwestii w akcie niższego rzędu jakim jest akt prawa miejscowego. Jak wskazuje się w orzecznictwie powtarzanie w aktach prawa miejscowego regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja może prowadzić do odmiennej czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony lub zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały w której o zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że zmiana przepisów ustawy które zostały powtórzone – w tym przypadku Prawa wodnego zawierającego zakaz zabudowy – nie będzie miała wpływu na obowiązywanie powtózonego w uchwale zakazu zabudowy. Tym samym, pomimo wyeliminowania (lub zmiany) zakazu zabudowy wprowadzonego ustawą, zakaz powtórzony w uchwale nadal będzie obowiązywał. Niezależnie od powyższego zauważyć trzeba, że ustanowienie osobnego zakazu zabudowy na terenach szczególnego zagrożenia powodzią, oznacza obowiązywanie tego zakazu nawet w przypadku uzyskania zwolnienia z zakazu zabudowy w trybie art. 881 ust. 2 Prawa wodnego. 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 wyłączną 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. Tym samym zakaz ustanowiony w art. 88 I ust. 1 ustawy Prawo wodne, m.in. sytuowania obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, powinien znaleźć odzwierciedlenie w planie miejscowym, z którego zapisów powinno jednoznacznie wynikać, że obszary szczególnego zagrożenia powodzią nie są przewidziane do zabudowy. Pokreślić jednak należy, że realizacja art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. nie oznacza, że ustawowy zakaz zabudowy z art. 88 I ust. 1 Prawa wodnego ma być – jak w niniejszej sprawie – literalnie powtórzony w ramach ustaleń planistycznych. Powinien natomiast być uwzględniony przez takie

przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będą naruszać przepisów odrębnych ( w tym przypadku przywołanych wyżej przepisów Prawa wodnego). 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, CBOSA, nsa.gov.pl). W konsekwencji należy przyjąć, że wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. obowiązek określania w planie miejscowym granic i sposobu zagospodarowania obszaru szczególnego zagrożenia powodzią nie może być uznany za zrealizowany przez wskazanie granic takiego obszaru w części graficznej oraz odwołanie się do przepisów odrębnych i powtórzenie zawartego w tych przepisach zakazu zabudowy, lecz konieczne jest także określenie przeznaczenia terenów i sposobu ich zagospodarowania w taki sposób aby nie był on sprzeczny z zakazami ustanowionymi w przepisach odrębnych (por. NSA w wyroku z dnia 21 października 2015 r. II OSK 305/15, z dnia 12 lipca 2012 r. II OSK 1063/12, z dnia 19 listopada 2014 II OSK 1530/14, z dnia 9 czerwca 2014 r. II OSK 3088/13 CBOSA, nsa.gov.pl).

W warunkach niniejszej sprawy wymóg powyższy nie został spełniony. Teren G-MN/U14 w całości przeznaczony został pod zabudowę mieszkaniową i mieszkaniową usługową dla której ustalone zostały parametry i wskaźniki zabudowy pomimo, że część tego terenu stanowi obszar szczególnego zagrożenia powodzią. W ocenie Sądu oznaczenie w części tekstowej i graficznej obszarów szczególnego zagrożenia powodzią symbolami wskazującymi, że są one przeznaczone pod zabudowę i wyznaczenie na nich linii zabudowy, może wywoływać u odbiorcy planu przekonanie, że każda nieruchomość znajdująca się na terenie oznaczonym symbolem MN/U może być zabudowana, podczas, gdy w świetle regulacji art. 88 l ust. 2 Prawa wodnego możliwość taka istnieje tylko w drodze indywidualnej decyzji właściwego organu. Tym samym nie można przyjąć, że określone w zaskarżonej uchwale przeznaczenie i sposób zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią jako terenów MN/U, respektuje ograniczenia i zakazy wynikające z przepisów Prawa wodnego (art. 88l ust. 1 i ust. 2). Rada Miasta Bolesławiec naruszyła także przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., gdyż wprowadziła z własnej inicjatywy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią na którym znajduje się działka skarżącego całkowity zakaz zabudowy (w ramach szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu) pomimo, że kwestia zabudowy takich terenów została już uregulowana w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne. Co istotne, Rada wprowadziła ten zakaz bez uwzględnienia możliwości zabudowy jaka wynika z art. 88l ust. 2 Prawa wodnego. Tym samym doszło do nieuprawnionego powtórzenia i modyfikacji przepisu ustawowego.

W tym stanie rzeczy Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała przeznaczając działkę skarżącego pod zabudowę mieszkaniową i mieszkaniowo-usługową pomimo, że znajduje się ona w całości na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią i jednocześnie wprowadzając na niej zakaz zabudowy, z omówionych wyżej względów naruszyła przepisy art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 u.p.z.p. w związku z art. 88l ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne. W efekcie doszło także do naruszenia art. 2 Konstytucji RP przez dokonanie w akcie prawa miejscowego nieuprawnionych powtórzeń oraz modyfikacji ww. przepisów ustawy. Stwierdzone w niniejszej sprawie naruszenia prawa mają charakter istotnych, zatem zgodnie z art. 28 u.p.z.p. prowadzić musiały do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części w jakiej dotyczy ona interesu prawnego skarżącego (a więc w odniesieniu do działki nr 522/6).

Sąd wyjaśnia, że nie będąc związany wnioskami i zarzutami skargi (patrz omówiony wyżej art. 134 p.p.s.a), nie uwzględnił wniosku skarżącego o stwierdzenie nieważności § 17 ust. 2 pkt 3 lit. c zaskarżonej uchwały. Sąd miał bowiem na uwadze, że przepis ten odnosi się nie tylko do działki skarżącego, ale także do innych nieruchomości, które nie stanowią jego własności. Wyeliminowanie z obrotu prawnego ww. przepisu wykraczałoby zatem poza interes prawny skarżącego, który określa w niniejszej sprawie granice kontroli sądowej. Nie było możliwe stwierdzenie nieważności ww. przepisu tylko w odniesieniu do działki skarżącego, gdyż prowadziłoby to do utrzymania stanu niezgodności z prawem – na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią dopuszczalna byłaby zabudowa, co byłoby sprzeczne z zakazami wprowadzonymi art. 88l ust. 1 Prawa wodnego.

Odnosząc się do zarzutu skargi wskazującego na naruszenie art. 9 ust. 4 w związku z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. ze względu na sprzeczność postanowień planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zauważyć trzeba, że zapis Studium, na który powołuje się skarżący, iż: „na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią obowiązują zakazy określone w ustawie Prawo wodne w szczególności wynikające z art. 40 ust. 1 pkt 8 i art. 88l pkt 1-3. Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki



wodnej może, w drodze decyzji, zwolnić od zakazów od których powyżej określając warunki niezbędne dla ochrony przed powodzią, jeżeli nie utrudni to zarządzania ryzykiem powodziowym” ma jedynie charakter informujący o konieczności uwzględnienia przy tworzeniu planów miejscowych ww. ograniczeń wynikających z ustawy Prawo wodne. Zdaniem Sądu, ten zapis nie może być uznany za określający zasady i sposób zagospodarowania terenu, który powinien być ogólnie ustalony w studium i który następnie podlega sprecyzowaniu w planie miejscowym. Jak już wyjaśniono, ograniczenia w zagospodarowaniu obszarów szczególnego zagrożenia określone zostały w akcie rangi ustawowej mającym charakter powszechnie obowiązujący. Nie można więc zgodzić się ze skarżącym, że to właśnie przywołany zapis Studium wprowadza uregulowanie umożliwiające uzyskanie w drodze decyzji indywidualnej, zwolnienia z zakazu zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Takie odczytanie tego zapisu, świadczyłoby bowiem o jego niezgodności z prawem. Rada gminy uchwalając studium – podobnie jak uchwalając plan – nie ma wszak kompetencji do tego aby regulować możliwość uzyskania zwolnienia z ustawowego zakazu zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią w drodze decyzji wydawanej przez inny organ administracji. Przywołany w skardze zapis Studium wskazujący na możliwość uzyskania zwolnienia w drodze indywidualnej decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej nie może więc być wyznacznikiem oceny legalności przyjętych w planie postanowień odnoszących się terenów szczególnego zagrożenia powodzią.

Na dokonaną w niniejszej sprawie oceną nie miały też wpływu argumenty podniesione w odpowiedzi na skargę. Warunki uzgodnienia projektu planu nie mogą bowiem naruszać przepisów powszechnie obowiązujących a jak wynika z postanowienia z dnia 31 października 2017 r. Dyrektora RZGW we Wrocławiu o odmowie uzgodnienia projektu przedmiotowego planu, jego uzgodnienie możliwe było po: „skorygowaniu w ustaleniach szczegółowych planu błędnie podanego prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi; wprowadzeniu w § 29 dla terenu G-E4 zapisu:...na terenie G-E4 występuje obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym obowiązują przepisy odrębne; uzupełnieniu § 33 i § 34 zapisu, że występuje obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym obowiązują przepisy odrębne (Prawo wodne)”. Jednocześnie organ uzgadniający zawarł jedynie sugestię, że wprowadzenie w ustaleniach szczegółowych zakazy zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią powinny dotyczyć terenów, gdzie w podstawowym i uzupełniającym przeznaczeniu wskazane są zabudowy kubaturowe. Tym samym nie znajduje potwierdzenia argumentacja strony przeciwnej, że wprowadzenie spornego zapisu zostało narzucone w przez organ uzgadniający. Rolą organu planistycznego było bowiem opracowanie planu w taki sposób aby jego ustalenia respektowały ograniczenia i zakazy wynikające z art. 88l ust. 1 i 2 Prawa wodnego, bez ich powtarzania w tekście planu.

Mając na względzie przedstawione wyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a w związku z art. 28 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach swoją podstawę znajduje w art. 200 i 205 § 2 p.p.s.a.