



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 12 lipca 2012 roku

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Marzenna Linska-Wawrzon /spr./  
                          { sędzia NSA Paweł Miładowski  
                          { sędzia del. WSA Bożena Popowska

Protokolant            Marcin Sikorski

po rozpoznaniu w dniu 12 lipca 2012 roku  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Rady Gminy Nieporęt  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 24 stycznia 2012r. sygn. akt IV SA/Wa 1795/11  
w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego  
na uchwałę Rady Gminy Nieporęt  
z dnia 9 czerwca 2011r. nr X/46/2011  
w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginalne właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

## Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 1795/11, po rozpoznaniu skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Gminy Nieporęt z dnia 9 czerwca 2011 r. nr X/46/2011 w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w pkt I. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części załącznika nr 1 odnośnie m.in.: (4) Dział IV Polityka przestrzenna, Rozdział 11, zdanie szóste w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolem MN, MNL, ML, położonych w strefie bezpośredniego zagrożenia powodzią na terenie całej gminy na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy ustalić konieczność uzyskania każdorazowo od Dyrektora RZGW w Warszawie informacji o rzędnych „0” planowanych do wykonania budynków ww. obszarach”, a w pkt II stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części załącznika nr 3 odnośnie m.in.: (1) oznaczenia obszaru zasięgu zalewu bezpośredniego wodą o prawdopodobieństwie 1% symbolem MN, MNL, ML.

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach sprawy:

Wojewoda Mazowiecki w skardze na uchwałę Rady Miejskiej w Nieporęcie z dnia 9 czerwca 2011 r. nr X/46/2011 w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nieporęt zarzucił naruszenie m.in.:

– art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 88l ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.), poprzez wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (dawniej obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią), w szczególności zaś, poprzez wyznaczenie nowych obszarów, dotychczas pozostawionych w użytkowaniu rolnym, do zmiany przeznaczenia – pod zabudowę mieszkaniową, jednorodzinną.

Skutkiem zgłoszonych zarzutów Wojewoda Mazowiecki wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej:

– ustaleń zawartych w załączniku nr 3 do uchwały, stanowiącym rysunek studium (kierunki zagospodarowania przestrzennego), odnoszących się do terenów przeznaczonych pod zabudowę, a usytuowanych na „obszarach narażonych na zalanie wodą, zasięg zalewu bezpośredniego wodą o prawdopodobieństwie 1%”, w szczególności zaś w odniesieniu do „obszarów wymagających przeznaczenia gruntów

rolnych na cele nierolnicze” a usytuowanych na ww. obszarach i przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną Stanisławów Pierwszy.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Nieporęt wniosła o jej oddalenie.

Odnośnie zarzutu wyznaczenia obszarów przeznaczonych pod zabudowę na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią wskazano, że zgodnie ze „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej Etap III”, opracowanym przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie, spośród narażonych na zalew przez wody powodziowe obszarów dolin rzek wyróżnia się obszary: bezpośredniego i potencjalnego zagrożenia powodziowego. Obszary bezpośredniego zagrożenia powodziowego stanowią nieobwałowane obszary dolin zalewane przy każdym wezbraniu powodziowym – tj. wezbraniu przekraczającym przepływ nieszkodliwy, są to też tereny między rzeką a wałami przeciwpowodziowymi. Natomiast obszary potencjalnego zagrożenia powodziowego stanowią chronione obwałowaniami obszary dolin narażone na zalew w przypadku nieskuteczności istniejących zabezpieczeń (np. przerwanie wału czy przelanie się przez koronę”. W opracowaniu, o którym mowa wyżej, na mapach wyróżniono te dwa rodzaje terenów w odmienny sposób, przyjmując, że obszary zasięgów za wałami – są to obszary zagrożenia potencjalnego. Wyznaczono również przestrzenny zasięg zalewów dla wód o prawdopodobieństwie pojawienia się: raz na sto lat ( $p=1\%$ ) i raz na dwadzieścia lat ( $p=5\%$ ). W przypadku terenów wymagających szczególnej ochrony (czyli nie obwałowanych) wyznaczono zasięg zalewów dla wód o prawdopodobieństwie pojawienia się raz na dwieście lat ( $p=0,5\%$ ). Wymienione zasięgi podzielono z kolei na kategorie, w zależności od występowania biernej ochrony przeciwpowodziowej: zasięgi bezpośredniego zagrożenia powodziowego – dla obszarów nieobwałowanych, oraz zasięgi potencjalnego zagrożenia powodziowego – dla obszarów obwałowanych. rzeka Czarna w m. Stanisławów Pierwszy, aż do ulicy Brukowej, jest obwałowana. Projekt Studium był kilkakrotnie uzgadniany z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Organ ten nigdy nie kwestionował zgodności z prawem, w tym z obowiązującymi przepisami Prawa wodnego – przeznaczenia przedmiotowych terenów pod zabudowę. Wskazał jedynie, aby dla terenów oznaczonych w Studium symbolem MN, MNL i ML położonych w strefie bezpośredniego zagrożenia powodzią wprowadzić zapisy dotyczące potrzeby uzyskania każdorazowo od Dyrektora RZGW w Warszawie informacji o rzędnych „0”. Ponadto, również zgodnie z wnioskiem Dyrektora RZGW w Warszawie, do Studium (Rozdz. 2.5.3.) wprowadzono zapis o zakazie lokalizowania wszelkiej zabudowy,

kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału. Wolą Rady Gminy Nieporęt było wprowadzenie nowych terenów budowlanych – uzupełniających i porządkujących strukturę terenów budowlanych już istniejących, ustalonych i wskazanych w obowiązujących planach miejscowych. Podyktowane to było chęcią uwzględnienia licznych wniosków mieszkańców Gminy, wnoszących od ponad 10 lat o dopuszczenie zabudowy na ich działkach. Przedstawienie tych terenów w Studium, jako położonych na obszarach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi – jednoznacznie wskazuje, że są to tereny problemowe. Biorąc pod uwagę okoliczność, iż na etapie opracowywania Studium Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, jako organ uzgadniający, nie kwestionował przyjętych w nim rozwiązań, a wnioskował jedynie o wprowadzenie przytoczonych wyżej zapisów, uznać należy, że jest to jednoznaczne z przyzwoleniem właściwego organu do wprowadzenia na tych terenach nowej zabudowy, uwarunkowanej zgodnie z postanowieniami Studium ustalonymi na podstawie warunków ustalonych przez Dyrektora RZGW oraz przepisów ustawy Prawo wodne. Ewentualne dalsze rozstrzygnięcia o szczegółowych warunkach dopuszczenia zabudowy na tych terenach dokonywane będą na etapie sporządzania planów miejscowych i w przypadku zmian w obowiązujących przepisach prawnych, bądź zmiany stanowiska organów uzgadniających, w tym w związku ze zmianą uwarunkowań występujących w terenie, na tym etapie mogą być wprowadzane dodatkowe uwarunkowania i ewentualne ograniczenia na terenach wskazanych w studium pod zabudowę, włącznie z ewentualnym wyłączeniem określonych obszarów z zabudowy w oparciu o aktualnie obowiązujący stan faktyczny i prawny. Przy opracowywaniu nowych planów miejscowych uwzględniane bowiem będą zarówno ustalenia wprowadzone na wniosek RZGW, jako organu uzgadniającego, jak też aktualnie obowiązujące przepisy odrębne, w tym przepisy Prawa wodnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że skarga podlegała uwzględnieniu tylko w zakresie niektórych zarzutów zgłoszonych przez Wojewodę Mazowieckiego.

W ocenie Sądu na uwzględnienie zasługiwał m.in. zarzut organu nadzoru dotyczący dopuszczenia w zaskarżonej uchwale zabudowy oznaczonej symbolem MN, MNL i ML na terenach położonych w strefie bezpośredniego zagrożenia powodzią. Zgodnie bowiem z art. 88l ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.) 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; jeżeli nie utrudni to jednak ochrony przed powodzią, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze decyzji, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, zwolnić od zakazów określonych w ust. 1. Za obszar szczególnego zagrożenia powodzią – według art. 9 ust. 1 pkt 6c lit. a/ ustawy Prawo wodne – przyjmuje się obszar, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat. Według zaś art. 10 ust. 1 pkt 15 oraz ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające z wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej, jak również określa się obszary szczególnego zagrożenia powodzią. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zdefiniowano pojęcia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, dlatego zakres znaczeniowy tego pojęcia użytego w art. 10 tej ustawy, nie może być rozumiany dowolnie, lecz należy je odnieść – w ramach wykładni systemowej – do ustawowej definicji określonej w art. 9 ust. 1 pkt 6c lit. a/ ustawy Prawo wodne. Na załączniku graficznym Nr 3 do zaskarżonej uchwały wyznaczono obszary o symbolu MN, MNL i ML, jako dopuszczone do zabudowy, które zostały częściowo ujęte w liniach ciągłych koloru niebieskiego – według „legandy” oznaczeń graficznych – wyznaczających zasięg zalewu bezpośredniego wodą o prawdopodobieństwie 1%. Tak określony obszar, jako narażony na bezpośredni zalew wodą o prawdopodobieństwie 1% oznacza w istocie prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi raz na 100 lat, co powoduje konieczność uznania tego obszaru za obszar szczególnego zagrożenia powodziowego w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c lit. a/ ustawy Prawo wodne. Omawiany zakres załącznika Nr 3 do zaskarżonej uchwały obrazuje przy tym ustalenia studium zawarte w Dziale IV Polityka przestrzenna, Rozdział 11, zdanie szóste w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolem MN, MNL, ML, położonych w strefie bezpośredniego zagrożenia powodzią na terenie całej gminy na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy ustalić konieczność uzyskania każdorazowo od Dyrektora RZGW w Warszawie informacji o rzędnych „0” planowanych do wykonania budynków w/w obszarach”. Nie wynika zdaniem Sądu z akt sprawy, ani z treści zaskarżonej uchwały, aby dla takiego dopuszczenia zabudowy na obszarach o prawdopodobieństwie zalewu wodą 1% – czyli raz na 100 lat – wydana została decyzja przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, o której mowa w art. 88l ust. 2 ustawy Prawo wodne. Dopuszczenie w zaskarżonej uchwale zabudowy na terenach, na których zasięg zalewu bezpośredniego wodą określono prawdopodobieństwem 1%, co oznacza, że są to obszary szczególnego zagrożenia

powodziowego w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c lit. a/ oraz art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, bez uzyskania w tym zakresie decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej określonej w art. 88l ust. 2 ustawy Prawo wodne pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, przez co narusza ustawową zasadę tworzenia studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyrażoną w art. 10 ust. 1 pkt 15 i w ust. 2 pkt 11 tej ustawy.

W tej sytuacji nie ma znaczenia okoliczność uzgodnienia przez Regionalnego Dyrektora Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie projektu zaskarżonej uchwały ze wskazaniem na konieczność każdorazowego uzyskiwania na omawianych terenach informacji o rzędnych „0” planowanych do wykonania budynków, skoro dopuszczenie do zabudowy takich terenów – w myśl art. 88l ust. 2 ustawy Prawo wodne – wymaga wydania przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej decyzji, a nie „zwykłego” uzgodnienia w procedurze tworzenia studium.

Z tych przyczyn Sąd Wojewódzki stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Rada Gminy Nieporęt w skardze kasacyjnej zaskarżyła powyższy wyrok w części dotyczącej:

1) stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części załącznika nr 1 odnośnie: Dział IV Polityka przestrzenna, Rozdział 11, zdanie szóste w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolem MN, MNL, ML, położonych w strefie bezpośredniego zagrożenia powodzią na terenie całej gminy na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy ustalić konieczność uzyskania każdorazowo od Dyrektora RZGW w Warszawie informacji o rzędnych „0” planowanych do wykonania budynków ww. obszarach.”, 1 (pkt I. ppkt 4 sentencji wyroku) oraz:

2) stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części załącznika nr 3 odnośnie: oznaczenia 4 obszaru zasięgu zalewu bezpośredniego wodą o prawdopodobieństwie 1% symbolem MN, MNL, ML (pkt II ppkt 1 sentencji wyroku).

Rada Gminy wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w części objętej skargą kasacyjną, tj. w części pkt I. ppkt 4 oraz pkt II ppkt I sentencji wyroku. W przypadku nieuwzględnienia tego wniosku przez Sąd Rada wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono na podstawie art. 174 pkt 1 i art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270) naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie, a w szczególności błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 88l ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.), art. 28 ust. 1 oraz art. 10 ust. 1 pkt 15 i ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – poprzez uznanie, że „dopuszczenie w zaskarżonej uchwale zabudowy na terenach, na których zasięg zalewu bezpośredniego wodą określono prawdopodobieństwem 1%, co oznacza, że są to obszary szczególnego zagrożenia powodziowego w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c lit. a/ oraz art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, bez uzyskania w tym zakresie decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej określonej w art. 88l ust. 2 ustawy Prawo wodne pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, przez co narusza ustawową zasadę tworzenia i studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyrażoną w art. 10 ust. 1 pkt 15 i w ust. 2 pkt 11 tej ustawy”, a w konsekwencji uznanie, że decyzja dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w sprawie zwolnienia od zakazów, o których mowa w art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne – powinna zostać wydana na etapie opracowywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowaniu przestrzennego gminy.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że z treści art. 88l ust. 1 pkt 1, art. 88l ust. 2 oraz ust. 4-6 ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne wynika, iż dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może zwolnić m.in. od zakazu budowy obiektów na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią jedynie inwestora, i to dopiero na etapie procesu inwestycyjnego, bowiem tylko inwestor może sporządzić odpowiedni wniosek w tej sprawie i przedstawić wymagane dokumenty. Ponadto wskazano dalsze argumenty, które – w ocenie strony skarżącej – prowadzą do wniosku, iż zwolnienia z zakazów zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nie uzyskuje się na etapie planu miejscowego ani tym bardziej na etapie opracowywania studium.

Z tego względu strona nie zgadza się z oceną WSA, że doszło do naruszenia zasad sporządzania studium poprzez wprowadzenie w studium terenów zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią bez wcześniejszego uzyskania decyzji zwalniającej z zakazów, o których mowa w art. 88l ust. 2 Prawa wodnego.

W dalszej części uzasadnienia odniesiono się do treści opracowania pn. Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej Etap III, stanowiącym podstawę oznaczenia w przedmiotowym studium obszarów zagrożenia powodzią. Mianowicie zwrócono uwagę na istotną rozbieżność pomiędzy częścią tekstową a graficzną wym. opracowania, budzącą w rezultacie wątpliwość co do jednoznaczności określenia obszaru zagrożenia powodzią, jak też stopnia tego zagrożenia, w szczególności rozróżniania obszaru bezpośredniego lub potencjalnego zagrożenia powodzią. Wskazane wątpliwości uzasadniają – zdaniem skarżącej – zakwestionowanie przyjęcia, że określony obszar w studium jest ponad wszelką wątpliwość obszarem bezpośredniego zagrożenia powodzią.

Strona skarżąca nie zgadza się ponadto ze stanowiskiem WSA, zgodnie z którym dla oceny wskazanego w skardze naruszenia nie miała znaczenia okoliczność uzgodnienia przez Regionalnego Dyrektora Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie projektu zaskarżonej uchwały. Podkreślono, że wymieniony organ w ramach kilkukrotnych uzgodnień nie kwestionował zgodności z prawem, w tym z obowiązującymi przepisami Prawa wodnego – przeznaczenia przedmiotowych terenów pod zabudowę, dając szczegółowe wskazania, które Rada uwzględniła w studium.

Autor skargi kasacyjnej wskazał ponadto, że w większości grunty, o których mowa w skardze, stanowią już tereny budowlane w obowiązujących planach miejscowych. Zmiana przeznaczenia tych gruntów na rolne bez prawa zabudowy skutkowałaby dla Gminy ogromnymi odszkodowaniami. Ponadto zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego zagospodarowania. Wprowadzenie zatem zakazu zabudowy na terenach, na których zabudowa już istnieje jest – zdaniem strony – niecelowe oraz ze względów społecznych i ekonomicznych niewskazane. Utrzymywanie w studium i następnie w planach miejscowych pozostałych terenów, dotychczas rolnych, jako niebudowlanych nie ma uzasadnienia z uwagi na bardzo duże zapotrzebowanie społeczne na grunty budowlane.

Wojewoda Mazowiecki w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie.

### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270, zwanej p.p.s.a.) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi

kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozagę wyłącznie nieważność postępowania, które przesłanki określone zostały w § 2 wymienionego przepisu.

Wobec niestwierdzenia przyczyn nieważności, skargę kasacyjną należało rozpoznać w granicach przytoczonej w niej podstawy, przewidzianej w art. 174 pkt 1 p.p.s.a.

Jako trafny należało uznać zarzut naruszenia wskazanych przez stronę skarżącą przepisów prawa materialnego, co nie oznacza, że uwzględnieniu podlegał wniosek o uchylenie wyroku w zaskarżonej części.

Niezależnie bowiem od błędnej wykładni, a w konsekwencji niewłaściwego zastosowania w sprawie przez Sąd Wojewódzki przepisów art. 88l ust. 1 i ust. 2 Prawa wodnego w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm., zwanej „u.p.z.p.”), istniały podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały w części określonej w zaskarżonym wyroku.

Zgodnie z art. 4a ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 145, zwanej dalej „Prawo wodne”), studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wymaga uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej – w celu zapewnienia prawidłowego gospodarowania wodami, w tym w szczególności ochrony zasobów wodnych oraz ochrony ludzi i mienia przed powodzią.

Z kolei stosownie do art. 88l Prawa wodnego (ust. 1 pkt 1) – 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 (ust. 2). Jeżeli nie utrudni to ochrony przed powodzią, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze decyzji, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, zwolnić od zakazów określonych w ust. 1 (ust. 4). Do wniosku o wydanie decyzji, o której mowa w ust. 2 dołącza się charakterystykę planowanych działań wraz z podstawowymi danymi technicznymi i opisem planowanej technologii robót, mapę sytuacyjno-wysokościową z naniesionym schematem planowanych obiektów i robót, a w razie potrzeby, obliczenia hydrauliczne i hydrologiczne (ust. 6). Decyzja, o której mowa w ust. 2 wygasa, jeżeli w terminie 2 lat od dnia, w którym stała się ostateczna, nie uzyskano wymaganego pozwolenia wodnoprawnego.

Z przytoczonych powyżej przepisów – interpretowanych przy uwzględnieniu dyrektyw językowych i systemowych – wywieść należało, że na etapie sporządzania

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wymagane jest uzgodnienie projektu studium z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej, w zakresie wskazanym w art. 4a Prawa wodnego; w szczególności zaopiniowanie w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (art. 11 ust. 6 lit. i/ u.p.z.p.).

Natomiast nie jest przewidziane wydawanie – na potrzeby sporządzenia studium – decyzji zwalniającej od zakazów związanych z ochroną przeciwpowodziową w trybie art. 88l ust. 2 Prawa wodnego.

Zgodzić się należało z autorem skargi kasacyjnej, że dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może zwolnić od zakazów określonych w ust. 1 art. 88l Prawa wodnego, w tym od zakazu budowy obiektów budowlanych jedynie inwestora na etapie procesu inwestycyjnego, bowiem tylko wtedy jest możliwe złożenie dokumentacji wymaganej przepisem art. 88l ust. 4 Prawa wodnego. Trafnie zauważono w skardze kasacyjnej, że również regulacja ust. 6 wym. przepisy, przewidująca wygaśnięcie decyzji, nie może mieć zastosowania do studium, czy planu miejscowego.

Wobec powyższego niezasadnie przyjął Sąd Wojewódzki, że to brak decyzji określonej w art. 88l ust. 2 Prawa wodnego skutkowało niezgodnością z prawem ustaleń studium dopuszczających zabudowę na obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego.

Słusznie natomiast Sąd przyjął, że z art. 88l ust. 1 wyprowadzić należy zakaz m.in. budowy obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, który musi być uwzględniony już na etapie uchwalania studium lub planów miejscowych.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania bezpieczeństwa ludzi i mienia. Według art. 10 ust. 1 pkt 6 – w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in. z wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej. Natomiast przepis art. 10 ust. 2 pkt 2 i pkt 11 nakłada na organ gminy obowiązek określenia w studium m.in. terenów wyłączonych spod zabudowy oraz obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Niewątpliwie więc określenie w studium kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1) nie może kolidować z ustawowymi wymogami z zakresu ochrony przeciwpowodziowej.

Zasadnie zatem uznał Sąd Wojewódzki, że treść studium w części dopuszczającej zabudowę na obszarze zagrożenia powodziowego stanowi naruszenie ww. przepisów. Jednocześnie zaznaczyć trzeba, że dokonane w Dziale IV pkt 11

studium zastrzeżenia są niewystarczające dla zagwarantowania właściwej ochrony przed powodzią.

Ponadto trafnie wskazał Wojewoda w skardze skierowanej do WSA, że ustalenia studium zawarte w pkt 11 są ze sobą sprzeczne. Skoro bowiem Rada Gminy, odwołuje się do przepisów odrębnych, które wprost zakazują realizacji zabudowy na wymienionych obszarach, a jedynie w szczególnych sytuacjach, w drodze decyzji administracyjnej, dopuszcza się lokowanie zabudowy, na etapie projektowania danego przedsięwzięcia (art. 88l ust. 2 Prawa wodnego), to nie może z drugiej strony dopuszczać do realizacji nowej zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, zastrzegając, że jedynym ograniczeniem dla wymienionych terenów jest uzyskanie, na etapie sporządzania planu miejscowego, informacji o rzędnych „0” planowanych do wykonania budynków.

Odnosząc się do treści skargi kasacyjnej, stwierdzić ponadto należy, że słusznie strona skarżąca zakwestionowała pogląd Sądu Wojewódzkiego, według którego dla oceny przedmiotowych ustaleń studium nie miała znaczenia okoliczność uzgodnienia przez Regionalnego Dyrektora Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie projektu zaskarżonej uchwały.

Mimo błędnej argumentacji Sądu Wojewódzkiego dotyczącej tego zagadnienia, to zauważyć należy, że w niniejszej sprawie pozytywne uzgodnienia RDZGW nie mogły być uznane za podstawę wprowadzenia do studium analizowanych ustaleń.

Trzeba bowiem przyjąć, że spełnienie ustawowego wymogu dokonania stosownych uzgodnień czy zaopiniowania nie może mieć tylko charakteru formalnego, ale musi polegać na merytorycznym sprawdzeniu rozwiązań przyjętych w projekcie studium przez organ specjalistyczny w zakresie jego kompetencji.

W konsekwencji również na etapie badania legalności uchwały w przedmiocie studium weryfikacji merytorycznej podlegają orzeczenia organów uzgadniających i opiniujących.

Analizując zatem sprawę w tym zakresie, należy zauważyć, że treść wydanych w ramach uzgodnień postanowień rodzi wątpliwości co do prawidłowości stanowiska Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie. Zastrzec przy tym należy, że ocena w tym zakresie jest utrudniona z uwagi na brak lub lakoniczność uzasadnień kolejnych postanowień wydanych w tym przedmiocie.

W postanowieniu z 2 października 2009 r. Dyrektor RZGW uzgodnił projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy – pod warunkiem uwzględnienia opracowania pn. „Studium dla potrzeb planów ochrony

przeciwpowodziowej rz. Czarna i Długa". Natomiast w postanowieniu z 1 kwietnia 2004 r. uzgodnienia dokonano bezwarunkowo zastrzegając jedynie obowiązek zapisania w studium, że dla terenów przewidzianych pod zabudowę położonych w strefie bezpośredniego zagrożenia powodzią wymagane będzie uzyskane każdorazowo od Dyrektora RZGW informacji o rzędnych „0” budynków planowanych do wykonania na wym. obszarach.

Brak jest w powołanych postanowieniach wyraźnego stanowiska Dyrektora RZGW co do istoty przedmiotowych ustaleń studium związanych z dopuszczeniem zabudowy terenów położonych w obszarze zagrożenia powodzią.

Wskazać jednocześnie należy, że w przygotowanym przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie dokumencie z listopada 2006 r. pn. „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej Etap III” zawarte zostały zalecenia dla organów jednostek samorządowych do stosowania na etapie tworzenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów miejscowych.

Stwierdzono w tym dokumencie m.in., że wskazanie terenów zagrożonych umożliwia władzom samorządowym odpowiednie działania i planowanie, które nie będzie sprzeczne z potrzebami gospodarki wodnej i ochrony przeciwpowodziowej. Zaznaczono, że problem ochrony przeciwpowodziowej w planowaniu przestrzennym sprowadzony jest zazwyczaj do ustalania zasad i sposobów zagospodarowania obszarów zalewowych. W szczególności w planowaniu przestrzennym istotne znaczenie mają decyzje wymagające przeznaczenia terenów na inwestycje budownictwa wodnego (zbiorniki retencyjne, wały przeciwpowodziowe). Innymi natomiast działaniami jest uwzględnienie w planach pewnych zakazów np. dotyczących lokowania na oznaczonych obszarach budowli czy zadrzewień.

W podsumowaniu zaleceń stwierdzono, że:

1) w planach zagospodarowania przestrzennego należy przewidzieć, by w granicach naturalnych zalewów wodą o prawdopodobieństwie  $p=1\%$  nie planować nowej zabudowy mieszkalnej lub przemysłowej;

2) ustalenie dokładnych stref zagrożenia powodziowego w rejonie zabudowy wymagać będzie dodatkowych prac inwentaryzacyjnych i pomiarowych na rozpatrywanym obszarze.

Uwzględniając przytoczoną treść wymienionego dokumentu w zestawieniu z postanowieniami Dyrektora RZGW oraz studium – należało dojść do wniosku, że

wydanie przedmiotowej uchwały nie zostało poprzedzone właściwymi ustaleniami i analizą w zakresie ochrony przeciwpowodziowej.

Materiał dokumentacyjny stanowiący podstawę kontroli legalności uchwały nie pozwala przyjąć, że rozwiązania przyjęte w studium co do terenów zagrożonych powodzią oparte zostały na rzetelnym rozważeniu wszystkich istotnych okoliczności dotyczących z jednej strony uwarunkowań i potrzeb wynikających z zagrożeń oraz ochrony przed powodzią, a z drugiej strony – lokalnych uwarunkowań społecznych, ekonomicznych, w tym zapotrzebowania na grunty budowlane.

Niewątpliwie koniecznością jest to, aby już na etapie tworzenia aktów planistycznych prawidłowo uwzględniane były programy ochrony przeciwpowodziowej. Dlatego tak ważne jest, aby Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej – na etapie uzgadniania i opiniowania projektowanych aktów w zakresie planowania przestrzennego – dokonywał rzetelnej analizy w zakresie problematyki ochrony przeciwpowodziowej.

Dopiero wówczas będzie możliwe zrealizowanie tych unormowań ustawowych, które wiążą się z ochroną przeciwpowodziową w kontekście sporządzania studium.

Zarówno organ Gminy, jak też organ uzgadniający, powinny mieć na uwadze cel wskazany m.in. w przytoczonym wyżej opracowaniu RZGW z listopada 2006 r., zgodnie z którym: „Sterowanie rozwojem zagospodarowania na obszarach zagrożenia powodziowego powinno polegać na świadomym oddziaływaniu na rzecz hamowania wzrostu zagrożenia powodziowego przez wprowadzenie stosownych reguł i ograniczeń, dotyczących gospodarczego wykorzystania obszarów narażonych na zalewy wód powodziowych”.

Zauważyć również trzeba, że dla konkretyzacji określanych ograniczeń ważne jest prawidłowe określenie zasięgów zagrożenia powodziowego na danym obszarze.

Potwierdzeniem, że także w tym zakresie materiał stanowiący podstawę przyjętej uchwały jest niewystarczający, są twierdzenia skargi kasacyjnej.

Mianowicie strona skarżąca wskazała na określone rozbieżności i niejednoznaczność treści opracowania RZGW co do wyznaczonego obszaru zagrożenia powodzią, jak też stopnia zagrożenia kwalifikowanego jako bezpośrednie bądź potencjalne.

Z tym, że wbrew intencji autora skargi kasacyjnej nie mógł być to argument przemawiający za zaakceptowaniem treści studium, lecz wskazujący właśnie na potrzebę ponownej analizy rozwiązań związanych z zagospodarowaniem obszarów zagrożonych powodzią. Organ gminy musi przy tym mieć na uwadze, że zgodnie

z art. 10 ust. 1 pkt 15 i ust. 2 pkt 11 u.p.z.p. – w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające z wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej i określa się obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych.

Ze względów wyżej przedstawionych należało uznać, że Sąd Wojewódzki zasadnie na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł o nieważności uchwały w części zakwestionowanej w skardze kasacyjnej.

Mimo więc częściowo błędnego uzasadnienia zaskarżonego wyroku – orzeczono jak w sentencji, zgodnie z art. 184 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem