



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 marca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Małgorzata Roleder (spr.)
Sędziowie	asesor sądowy WSA Marta Joanna Czubkowska
	sędzia NSA Elżbieta Trykoszko

po rozpoznaniu w Wydziale II na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 marca 2023 r.
w trybie uproszczonym

sprawy ze skargi Wojewody Podlaskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Wasilkowie

z dnia 25 sierpnia 2022 r. nr LVIII/516/22

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru
miejscowości Studzianki, gmina Wasilków

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy


Katarzyna Derewońko

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Wasilkowie (dalej: „Rada”) podjęła dnia 25 sierpnia 2022 r. uchwałę nr LVIII/516/22 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miejscowości Studzianki, gmina Wasilków (Dz. U. Woj. Podl. z dnia 6 września 2022 r., poz. 3808; dalej: „plan” lub „plan miejscowy”). W treści § 8 ust. 5 stwierdzono, że cały obszar planu znalazł się w strefie ochrony pośredniej komunalnych ujęć wód podziemnych i powierzchniowych dla Białegostoku w Jurowcach i Wasilkowie, a zagospodarowanie tego terenu może nastąpić jedynie z uwzględnieniem zakazów określonych w przepisach odrębnych. Na podstawie § 5 planu wprowadzono w jego obszarze zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze (pkt 1) oraz potencjalnie (pkt 2) znacząco oddziaływać na środowisko oraz ustalono sposoby ochrony wód powierzchniowych i podziemnych (pkt 3) poprzez (a) zagospodarowanie ścieków na zasadach określonych w § 12 planu, (b) zakaz odprowadzania ścieków bytowych, komunalnych i gospodarczych do ziemi, (c) zakaz składowania i magazynowania wszelkich odpadów w tym odpadów niebezpiecznych; w treści § 12 wskazano natomiast, że zaopatrzenie w wodę ustala się z sieci wodociągowej (ust. 1 pkt 1 lit. a), którą przewiduje się do dalszej rozbudowy oraz dopuszczono zachowanie istniejących ujęć wód podziemnych i wykonanie nowych do czasu objęcia terenu siecią wodociagową (ust. 1 pkt 1 lit. e); z kolei w § 12 ust. 1 pkt 2 lit a) stwierdzono, że odprowadzenie ścieków sanitarnych ustala się do istniejącej publicznej sieci kanalizacyjnej, którą przewiduje się do dalszej rozbudowy oraz dopuszczono odprowadzenie ścieków do bezodpływowych zbiorników na ścieki - do czasu objęcia obszaru siecią kanalizacyjną (ust. 1 pkt 2 lit. d).

Wojewoda Podlaski (dalej: „Wojewoda”, „organ nadzoru”), działający na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm., dalej jako „u.s.g.”), zaskarżył ww. uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku. Wskazując na istotne naruszenie § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia nr 13/2014 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 24 lipca 2014 r. w sprawie ustanowienia strefy ochronnej komunalnych ujęć wód podziemnych i powierzchniowych dla Białegostoku w Jurowcach i Wasilkowie (Dz. U. Woj. Podl. z dnia 21 sierpnia 2014 r., poz. 2921, dalej: „rozporządzenie DRZGW”) w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 5 i art. 15 ust. 2 pkt 3 i 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i

zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503, dalej jako: „u.p.z.p.”) oraz art. 51 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm., dalej jako: „P.w.”) wniósł o stwierdzenie jej nieważności w całości.

Wojewoda uznał, że przyjęte w uchwale rozwiązania w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków nie uwzględniają zakazów dotyczących ochrony ujęć wód podziemnych i powierzchniowych. Rada dopuściła bowiem zachowanie istniejących ujęć wód podziemnych i wykonanie nowych do czasu objęcia terenu siecią wodociągową (§ 12 ust. 1 pkt 1 lit. e) uchwały).

Powołując się na wyrok WSA w Białymstoku z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 90/22 oraz utrzymujący go w mocy wyrok NSA z 3 listopada 2022 r., sygn. akt II OSK 1721/22, Wojewoda wyjaśnił, że jeżeli lokalizowanie nowych ujęć wód podziemnych jest na przedmiotowym obszarze zabronione, to plan miejscowy powinien wyraźnie precyzować, że zaopatrzenie w wodę z własnego ujęcia wody podziemnej jest dopuszczalne jedynie w odniesieniu do ujęć dotychczasowych (tj. istniejących w chwili wejścia w życie planu miejscowego), a lokalizowanie nowych ujęć wód podziemnych jest zabronione. Brak przedmiotowych zapisów w ustaleniach skarżonego planu skutkuje umożliwieniem lokalizowania na obszarze objętym planem nowych ujęć wód podziemnych, co narusza w sposób istotny zakaz ustanowiony w § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia DRZGW. Zakwalifikowanie powyższego jako istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego odpowiada zdaniem Wojewody hipotezie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Przepis § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia DRZGW ogranicza bowiem w omawianej kwestii kompetencję planistyczną Gminy Wasilków na terenie strefy ochronnej.

Dalej Wojewoda wskazał, że podobnie przedstawia się kwestia związana z odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków. W § 12 ust. 1 pkt 2 lit. d) uchwały dopuszczono odprowadzenie ścieków do zbiorników szczelnych - do czasu powstania możliwości przyłączenia do publicznej sieci kanalizacji sanitarnej. Z powyższego wynika, że w omawianej uchwale - zamiast zamierzonej ochrony ujęć wody - uzyskano rezultat wręcz przeciwny do deklarowanego. Planistyczne usankcjonowanie lokalizacji zbiorników szczelnych na ścieki w obszarze ochrony pośredniej ujęć wody „Jurowce” i „Wasilków”, będących głównym źródłem zaopatrzenia w wodę całej aglomeracji białostockiej, w sposób realny zagrażać będzie zarówno zdrowiu jak i życiu mieszkańców tej aglomeracji w przypadku skażenia wody ściekami z tych zbiorników. W ocenie skarżącego, zarówno Rada, jak

i organy opiniujące, oparły się wyłącznie na teoretycznym założeniu szczelności zbiorników, a także zignorowały dostępne informacje dotyczące powszechnej praktyki wyprowadzania ścieków poza obieg. Taki stan skutkować może zagrożeniem jakości wody ujęcia dla całej aglomeracji białostockiej.

W związku z powyższym - w ocenie organu nadzoru - uzasadniona jest weryfikacja ustaleń planu, dotyczących możliwości zagospodarowania terenu objętego planem w sposób skutkujący koniecznością zapewnienia alternatywnego sposobu odprowadzania ścieków. Innymi słowy, jeżeli teren objęty planem nie jest wyposażony w sieć kanalizacji sanitarnej, to - mając na uwadze konieczność ochrony ujęcia wody dla aglomeracji białostockiej - należy rozważyć, czy teren ten można przeznaczyć pod jakąkolwiek zabudowę, a co za tym idzie: czy nie byłoby zasadne ustalenie możliwości zabudowy dopiero wtedy, gdy stworzona zostanie możliwość odprowadzania ścieków do systemu zbiorczej kanalizacji sanitarnej.

Następnie Wojewoda wskazał, że z przepisu art. 120 P.w. wynika obowiązek bezwzględnej, tj. całkowicie skutecznej, ochrony ustanowionych ujęć wody dla celów publicznych (w tym przypadku zaopatrzenia w wodę całej aglomeracji białostockiej) przed jakimikolwiek zanieczyszczeniami wód w ustanowionych dla tych ujęć strefach ochrony pośredniej. Wprowadzenie przez gminę w obszarze strefy ochrony pośredniej nowej zabudowy i zagospodarowania generujących ścieki tworzy sytuację, w której taka bezwzględna tj. całkowicie skuteczna ochrona ujęcia wody dla całej aglomeracji białostockiej nie będzie możliwa w sytuacji braku na tym terenie sieci kanalizacji sanitarnej. W ocenie organu nadzoru, niezależnie od rodzaju dopuszczonych lokalnych zamienników sieci kanalizacji sanitarnej (zbiorniki szczelne, przydomowe oczyszczalnie ścieków) wprowadzenie nowej zabudowy i zagospodarowania terenu z takimi rozwiązaniami na terenie strefy ochrony pośredniej zawsze stwarzać będzie potencjalne zagrożenie, niezależnie od przyczyn takiego zagrożenia (działania umyślne, zaniedbania czy np. awarie zastosowanych lokalnych „zamienników” kanalizacji sanitarnej, których w żadnym razie nie można wykluczyć jako należących do kategorii zdarzeń nadzwyczajnych). W związku z czym powstała konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały i zastosowanie środka nadzoru z art. 93 ust. 1 u.s.g.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Gminy Wasilków wniósł o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w części, to jest wyeliminowanie z § 12 ust. 1 pkt 1 lit. e) słów „i wykonanie nowych” oraz oddalenie skargi w pozostałym zakresie.

Uzasadniając swoje stanowisko wskazał, że jedynie niewielka część planu obejmuje istniejącą już zabudowę mieszkaniową, zaś jego obszar poza istniejącą zabudową mieszkaniową nie przewiduje nowych obszarów przeznaczonych do tożsamego wykorzystania. Wskazał, że w trakcie procedury planistycznej projekt planu został pozytywnie uzgodniony i zaopiniowany przez Wody Polskie, Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Białymstoku, Wojewodę Podlaskiego, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego, Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska. Żaden z tych organów nie wskazał na konieczność zmiany zapisów dotyczących dopuszczenia zbiorników szczelnych. Co więcej, DRZGW wydający rozporządzenie, na którego naruszenie wskazuje Wojewoda, wyraził pogląd, że treść tego rozporządzenia nie wyłącza możliwości zwykłego korzystania z wód – takie prawo przysługuje każdemu właścicielowi gruntu (pismo znak: ZP-402/141/17/AW z dnia 8 maja 2017 r. załączone do odpowiedzi na skargę). Nie obejmuje jednak ono prawa do wykonywania urządzeń wodnych, jeżeli dla ich budowy i/lub eksploatacji wymagane jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego lub ich lokowanie zakazane jest przez przepisy prawa, co wynika wprost z przepisu art. 33 ust. 1 i 2 P.w. i stanowi uprawnienie przyznane przepisami rangi ustawowej. Zdaniem Burmistrza, przepisy P.w. wprost wskazują na ograniczenia, a nie zakazy, które ze swojej istoty wyłączają w ogóle możliwość określonego sposobu wykonywania prawa własności. Obowiązek wprowadzenia w uchwałach planistycznych zakazów dotyczących zabudowy terenu wynika natomiast z treści art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.

Powołując się na art. 73 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm., dalej: „P.o.ś.”) Burmistrz wskazał, że skoro ustawa ta reguluje jedynie ograniczenia w korzystaniu z prawa własności, a jedyny zakaz jaki można wyprowadzić w przedmiotowej sprawie wynika z przepisów rozporządzenia DRZGW i dotyczy lokalizowania nowych ujęć wody, to usunięcie z treści uchwały — konkretnie z jej § 12 ust. 1 pkt 1 lit. e) — sformułowania „i wykonywanie nowych” stanowić będzie adekwatną i proporcjonalną ingerencję w treść aktu prawa miejscowego.

W dalszej części odpowiedzi na skargę Burmistrz zaznaczył, że w trakcie realizowania procedur przygotowywania projektu uchwały, wystąpił w trybie art. 24 ust. 1 u.p.z.p. zarówno do Wojewody (organu nadzoru) jak i Dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego

Wody Polskie w celu uzyskania uzgodnienia treści planu w zakresie ich właściwości. Powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne, Burmistrz poddał w wątpliwość niekonsekwencję organu nadzoru, który uzgodnił treść projektu uchwały bez uwag (podobnie - bez uwag - uzgodnił projekt uchwały właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie).

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego odprowadzania ścieków do zbiorników szczelnych — Burmistrz wyjaśnił, że nie znajduje on uzasadnienia w treści rozporządzenia DRZGW. Wprawdzie Wojewoda wskazuje jedynie na treść § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia DRZGW, który odnosi się wyłącznie do ujęć wody, niemniej akt ten wprowadza w pkt 1 ww. jednostki redakcyjnej zakaz wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi (...), co nie wpływa na możliwość odprowadzania do i nie wyłącza lokalizowania zbiorników szczelnych na ścieki. Takie zbiorniki ze swojej istoty zapobiegają odprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi. Ponadto rozwiązanie przyjęte w skarżonym planie ma charakter tymczasowy - dopuszczono je wyłącznie do czasu powstania możliwości przyłączenia do publicznej sieci kanalizacji sanitarnej.

W ocenie organu gminy kwestia, którą Wojewoda zidentyfikował jako kwalifikowane naruszenie prawa, jest w istocie materia do interpretacji na etapie zagospodarowywania terenu pod rządami uchwalonego planu, zaś kwestionowany przez Wojewodę zapis jest zgodny z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065).

Zdaniem Burmistrza, stwierdzenie nieważności uchwały we wnioskowanym przez niego zakresie byłoby odpowiednim posunięciem i doprowadziłoby ją do stanu zgodności z przepisami prawa. Zasadą powinno być bowiem działanie zmierzające do utrzymania uchwały w mocy w zakresie, w jakim nie jest ona sprzeczna z delegacją ustawową. Wojewoda nie wykazał bowiem w skardze, aby w niniejszej sprawie zachodziła podstawa do stwierdzenia kwalifikowanej wady prawnej uchwały, uzasadniającej stwierdzenie jej nieważności w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona i zasługuje na uwzględnienie, jednak nie wszystkie powołane przez Wojewodę naruszenia noszą cechę istotności.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej (§ 1). Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2).

Zakres kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2023 r., poz. 259, dalej: „p.p.s.a.”).

Zgodnie zaś z art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 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. Stosownie natomiast do art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Przepisy te korespondują z art. 91 u.s.g., który przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Skarga organu nadzoru, tj. Wojewody Podlaskiego, została złożona w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g., z uwagi na uchybienie 30-dniowemu terminowi, o którym mowa w art. 91 ust. 1 zd. 2 u.s.g.

W przedmiotowej sprawie Wojewoda Podlaski, korzystając z kompetencji do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, poddał kontroli sądowej uchwałę Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 25 sierpnia 2022 r. nr LVIII/516/22 w sprawie

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miejscowości Studzianki, gmina Wasilków wskazując, że w sposób istotny narusza ona prawo.

W myśl art. 28 ust. 1 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. Na gruncie konstrukcji wywodzonej z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzecznictwo wskazuje, że tylko wadliwe zapisy, które dezintegrują postanowienia całego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkują stwierdzeniem nieważności uchwały przyjmującej ten plan w całości. W przeciwnym razie nieważność dotyczyć może tylko części planu (por. wyroki NSA z 28 września 2011 r., II OSK 1287/11 i 19 listopada 2014 r., II OSK 1063/13 dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej: „CBOSA”). Te reguły winny mieć w pełni zastosowanie w odniesieniu do reguł orzekania przez sąd administracyjny wobec uchwały planistycznej podjętej pod rządami u.p.z.p. W orzecznictwie wskazuje się, że o istotnym naruszeniu prawa przez akt organu gminy można mówić w przypadku wyraźnej i oczywistej jego sprzeczności z przepisami prawa. Do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. np. wyrok NSA z 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13, Lex nr 2036630). Z kolei naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 117/05, Lex nr 296073).

W rozpoznawanej sprawie organ nadzoru wskazał na niezgodność zapisów uchwały, tj. § 12 ust. 1 pkt 1 lit e) oraz ust. 1 pkt 2 lit. d), mocą których dopuszczono zachowanie istniejących ujęć wód podziemnych i wykonanie nowych do czasu objęcia terenu siecią wodociagową oraz odprowadzenie ścieków do zbiorników szczelnych - do czasu powstania możliwości przyłączenia do publicznej sieci kanalizacji sanitarnej, pomimo umiejscowienia całego obszaru planu w strefie ochrony pośredniej komunalnych ujęć wód podziemnych i powierzchniowych dla

Białegostoku w Jurowcach i Wasilkowie, z § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia DRZGW w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 5 i art. 15 ust. 2 pkt 3 i 9 u.p.z.p. i art. 51 P.w. Zdaniem natomiast Burmistrza zaskarżona uchwała co do zasady odpowiada prawu i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego jedynie w części, tj. w zakresie treści § 12 ust. 1 pkt 1 lit e) „i wykonanie nowych”, bowiem już taka zmiana odniesie pożądaną przez Wojewodę skutek.

W ocenie sądu w tak zarysowanym sporze rację należy przyznać Wojewodzie Podlaskiemu.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że, jak słusznie wskazano § 8 ust. 5 planu, cały jego obszar znalazł się w strefie ochrony pośredniej komunalnych ujęć wód podziemnych i powierzchniowych dla Białegostoku w Jurowcach i Wasilkowie. Strefa ochrony pośredniej ww. ujęć wód, ustanowiona została w dniu 24 lipca 2014 r. na mocy wspomnianego wyżej rozporządzenia DRZGW (nr 13/2014) w sprawie ustanowienia strefy ochronnej komunalnych ujęć wód podziemnych i powierzchniowych dla Białegostoku w Jurowcach i Wasilkowie, które weszło w życie dnia 5 września 2014 r. Zgodnie z art. 58 ust. 1 P.w. z 2001 r., wskazanym w podstawie prawnej tego rozporządzenia (w chwili jego wydania obowiązywały przepisy ustawy P.w. z 2001 r.), jest ono aktem prawa miejscowego, obowiązującym na wskazanym tam obszarze i zawierającym zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wody, stosownie do art. 52-57 P.w. z 2001 r. Z przepisów tych wynika, że strefę ochronną dzieli się na: teren ochrony bezpośredniej, w którym zabronione jest użytkowanie gruntów do celów niezwiązanych z eksploatacją ujęcia wody (art. 52 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 53 ust. 1 P.w. z 2001 r.) i na terenie którego obowiązują ustawowe nakazy wymienione w art. 53 ust. 2 pkt 1-4 P.w. z 2001 r.; oraz na teren ochrony pośredniej (art. 52 ust. 2 pkt 2 P.w. z 2001 r.), na którym może być zabronione lub ograniczone wykonywanie robót oraz innych czynności, powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia. Przykładowy katalog tych ograniczeń zawiera art. 54 ust. 1-7 P.w. z 2001 r. Generalnym zaś celem ustanowienia strefy ochronnej ujęć wody, jest zapewnienie odpowiedniej jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ze względu na ochronę zasobów wodnych - o czym stanowi art. 51 P.w. z 2001 r. Dodać przy tym należy, że analogiczne przepisy dotyczące

stref ochronnych ujęć wody, zostały zawarte w art. 120-142 P.w. (tj. ustawy obecnie obowiązującej).

Katalog ograniczeń, nakazów i zakazów, obowiązujących na terenie ochrony pośredniej, obejmującym cały obszar planu miejscowego, został zawarty w § 3 ust. 1 rozporządzenia DRZGW. Z przepisu tego wynika, że na ww. terenie zabrania się m.in.: wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, z wyjątkiem wód opadowych i roztopowych spełniających wymogi zgodnie z obowiązującymi przepisami (pkt 1), rolniczego wykorzystania ścieków (pkt 2), lokalizowania składowisk odpadów komunalnych, niebezpiecznych, innych niż niebezpieczne i obojętne oraz obojętnych (pkt 3), lokalizowania cmentarzy oraz grzebania zwłok zwierzęcych (pkt 4), lokalizowania nowych ujęć wód podziemnych z wyjątkiem modernizacji, rozbudowy oraz budowy studni awaryjnych lub zastępczych dla komunalnych ujęć wód „Jurowce” i „Wasilków” (pkt 6), lokalizowania ferm chowu lub hodowli zwierząt oraz zakładów przemysłowych mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (pkt 11), a także wyposażania posesji w indywidualne systemy oczyszczania ścieków (pkt 12).

Rację ma zatem organ nadzoru, że § 12 ust. 1 pkt 1 lit. e) dopuszczający wykonanie nowych ujęć wód podziemnych nie uwzględnia zakazu lokalizowania na terenie ochrony pośredniej, nowych ujęć wód podziemnych (z wyjątkiem modernizacji, rozbudowy oraz budowy studni awaryjnych lub zastępczych dla komunalnych ujęć wód "Jurowce" i "Wasilków"), ustanowionego na mocy § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia DRZGW. Skoro lokalizowanie nowych ujęć wód podziemnych, jest na przedmiotowym obszarze zabronione, to plan miejscowy powinien wyraźnie precyzować, że zaopatrzenie w wodę z własnego ujęcia wody podziemnej jest dopuszczalne jedynie w odniesieniu do ujęć dotychczasowych (tj. istniejących w chwili wejścia w życie planu miejscowego), a lokalizowanie nowych ujęć wód podziemnych jest zabronione. Brak przedmiotowych zapisów w ustaleniach planu, w szczególności zaś w treści § 12 - regulującego zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej i gospodarowania odpadami, lub w treści § 5 - wyznaczającego zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz kształtowania krajobrazu, a zwłaszcza ujęć wód - skutkuje umożliwieniem lokalizowania na obszarze objętym planem, nowych ujęć wód podziemnych, co w sposób istotny narusza zakaz ustanowiony w § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia DRZGW.

Doprecyzować w tym względzie należy, że pominięcie w planie miejscowym, przez organ stanowiący Gminy, ograniczeń wynikających z rozporządzenia DRZGW, stanowi istotne naruszenie art. 73 ust. 1 pkt 3 P.o.ś. nakazującego uwzględnienie w planie miejscowym (oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), w szczególności ograniczeń wynikających m.in. z ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych. Do przepisu powyższego wyraźnie nawiązuje § 4 pkt 3 lit. a. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymagań projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 r. Nr 164, poz. 1587; dalej: "rozporządzenie MI"), obowiązującego w chwili uchwalenia planu miejscowego, wedle którego formułowane w projekcie tekstu planu ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynikające m.in. z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 P.o.ś.

Co więcej, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 3, 9 i 13 u.p.z.p., organ planistyczny zobowiązany jest do uwzględnienia wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami, a także potrzeb interesu publicznego oraz potrzeb zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności. Sposób realizacji powyższych wymogów ustawowych powinien być zawarty w uzasadnieniu projektu planu miejscowego, sporządzonego zgodnie z zapisami studium i przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem (art. 15 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.), zaś określenie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego (art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). Ponadto, przy przeznaczaniu terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, organ planistyczny zobowiązany jest nie tylko do kierowania się zasadą ładu przestrzennego, ale także do uwzględnienia zrównoważonego rozwoju, przez który rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń (art. 3 pkt 50 P.o.ś. w zw. z art. 2 pkt 2 u.p.z.p.). Do potrzeb takich należy niewątpliwie zaopatrzenie w wodę.

W konsekwencji, gospodarka wodna i związana z tym ochrona wód, w tym ujęć wodnych, jest jednym z elementów, które muszą znaleźć obligatoryjne odzwierciedlenie w treści aktu planistycznego, zaś przysługujące Gminie władztwo planistyczne, doznaje w tym względzie ograniczeń (por. wyrok NSA z 21 marca 2017 r., II OSK 2787/16, Lex nr 2347711). Wszelkie szczególne warunki dotyczące zabudowy i zagospodarowania danego terenu, wynikające z przepisów prawa (w tym prawa miejscowego), winny zatem znaleźć się w uchwale planistycznej. W przypadku stref ochronnych ujęć wód, wymóg uwzględnienia w planie miejscowym, obowiązujących na ich obszarze ograniczeń, nakazów oraz zakazów, w sposób jednoznaczny wprowadza ww. art. 73 ust. 1 pkt 3 P.o.ś. W ocenie sądu, uwzględnienie w planie miejscowym ograniczeń wynikających z ustanowienia na jego obszarze strefy ochrony pośredniej komunalnych ujęć wód podziemnych i powierzchniowych dla aglomeracji białostockiej, jest konieczne dla zapewnienia zgodności ustaleń planu z rozporządzeniem DRZGW. Wymóg ten nie został jednak spełniony przez organ planistyczny, a wskutek tego treść planu pozostaje w wyraźnej sprzeczności z ww. aktem prawa miejscowego. Uchybienie to zostało dostrzeżone przez organ nadzoru i wraz z trafną, acz nieco lakoniczną argumentacją zaskarżone do sądu, gdyż stanowi ono przejaw istotnego naruszenia prawa, tj. zasad sporządzenia planu miejscowego, uzasadniającego stwierdzenie nieważności całego planu miejscowego, jako naruszającego lokalny porządek prawny.

Zauważyć przy tym należy, że wyeliminowanie z obrotu prawnego jedynie słów „i wykonanie nowych” z treści § 12 ust. 1 pkt 1 lit. e) planu, nie doprowadziłoby planu do stanu zgodności z § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia DRZGW, bowiem nadal nie uwzględniałby on, ustanowionego ww. przepisem, zakazu lokalizacji nowych ujęć wód podziemnych, co oznaczałoby planistyczne dopuszczenie lokalizacji takich ujęć na obszarze objętym planem. Przepis § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia DRZGW ogranicza bowiem w omawianej kwestii kompetencję planistyczną Gminy Wasilków na terenie strefy ochronnej. Podkreślić przy tym wypada, że przy interpretacji postanowień planów miejscowych nie znajduje zastosowania reguła, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (por. wyrok WSA w Poznaniu z 7 listopada 2019 r., I SA/Po 441/19, Lex nr 2743276). W przypadku nieprecyzyjnych, czy zbyt ogólnych postanowień planu miejscowego, nie można ich interpretować w sposób bardziej ograniczający prawo własności, niż wynika to z literalnego brzmienia ustaleń planu (por. wyrok NSA z 9 maja 2018 r. sygn. akt II OSK 1508/16, Lex nr

2493239). Postanowienia planu jako, że kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania własności nieruchomości, nie mogą być zatem interpretowane w drodze wykładni rozszerzającej. Tym samym, wobec braku sformułowania w § 12 planu, nakazu zaopatrywania terenu w wodę z istniejącej sieci publicznej (np. przez użycie sformułowania: "wyłącznie z istniejącej sieci"), regulację tą należałoby interpretować jako zasadę, a nie nakaz. Biorąc zaś pod uwagę fakt, że na znacznej części obszaru planu, brak jest publicznej sieci wodociągowej, (której rozbudowę przewiduje się w przyszłości), zagospodarowanie terenu zgodnie z przeznaczeniem opisanym w § 3 planu, do czasu rozbudowy sieci wodociągowej, wymagałoby lokalizowania przez właścicieli działek, własnych nowych ujęć wód, zaś brak wykluczenia w tym względzie ujęć wód podziemnych, prowadziłby do sytuacji, w której takie ujęcia mogłyby na przedmiotowym obszarze powstawać. Innymi słowy, bez sformułowania w planie zakazu, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia DRZGW, istnieje możliwość, że działki położone na jego obszarze, będą zaopatrywane w nowe ujęcia wód podziemnych, w celu ich zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem planistycznym. Nie jest więc możliwe przyjęcie za organem planistycznym argumentacji, że wyeliminowanie wyłącznie wskazanego fragmentu § 12 ust. 1 pkt 1 lit. e) planu nakazywałoby zaopatrzenie w wodę tylko z istniejącej sieci wodociągowej, bowiem po pierwsze, zapis ust. 1 tego przepisu nie zawiera ani wyraźnego nakazu korzystania jedynie z tej sieci, ani też zakazu korzystania z innych form zapatrywania w wodę (o czym była mowa wyżej); po drugie, przyjęcie takiego rozumowania w praktyce skutkowałoby brakiem realnej możliwości zagospodarowania znacznego obszaru planu, zgodnie z przeznaczeniem opisanym w § 3 planu miejscowego, do czasu rozbudowy sieci wodociągowej.

Wyjaśnić w tym miejscu należy również, że nie jest akceptowalne twierdzenie Gminy, jakoby przedmiotowy zakaz zawarty w rozporządzeniu DRZGW, nie dotyczył prawa właściciela gruntu do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wód podziemnych znajdujących się na jego gruncie, o którym mowa w art. 33 ust. 1 i 3 P.w., a które to prawo obejmuje m.in. pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m³ na dobę (art. 33 ust. 4 pkt 1 P.w.). Sąd podziela bowiem poglądy doktryny, że strefy ochronne ujęć wody stanowią przykłady obszarów specjalnych, tworzonych na potrzeby ochrony środowiska gruntowo-wodnego, rozumianych jako przestrzeni, na której obowiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy

porządek prawny, tj. normy powszechnie obowiązujące (por. J. Stelmasiak, Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne, C.H.Beck, Warszawa 2017). Potwierdzają to definicje tychże stref i obszarów, które na gruncie P.w. z 2001 r. i P.w. sprowadzają się do określenia ich jako obszary, na których obowiązują nakazy, zakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wód: art. 52 ust. 1 i art. 59 ust. 1 P.w. z 2001 r. oraz art. 121 ust. 1 i art. 139 P.w. (na co trafnie wskazał T. Grabarczyk, Ochrona ujęć wody w nowym Prawie wodnym – wybrane zagadnienia [w:] Nieruchomości 2018 nr 9). Sąd podziela zatem stanowisko organu nadzoru wyrażone w uzasadnieniu skargi w przedmiotowej kwestii, uznając je za co do zasady słuszne, choć nieco lakonicznie uargumentowane. Na marginesie należy wskazać, że argumentacja powyższa znajduje odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do powszechnie obowiązującego obowiązku właściciela nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.

W ocenie Sądu powyższa regulacja rozporządzenia DRZGW nie pozbawia gminy władztwa planistycznego, także w zakresie ewentualnego przeznaczenia terenu na funkcję mieszkalną, po doprowadzeniu projektu planu do zgodności z przepisami prawnymi, tj. przy zapewnieniu zaopatrzenia w wodę z publicznej sieci wodociągowej oraz nakazaniu zaopatrywania się w wodę wyłącznie z tej sieci, ani też zakazu korzystania z innych form zapatrywania w wodę.

Za stwierdzeniem nieważności planu miejscowego nie przemawiały natomiast powołane przez Wojewodę argumenty dotyczące zagrożeń, jakie niesie za sobą zapis § 12 ust. 1 pkt 2 lit. d) uchwały. Organ nadzoru wskazał w tym względzie jedynie na hipotetyczne (potencjalne) zagrożenie zanieczyszczenia wody w obszarze ochrony pośredniej ujęć wód „Jurowce” i „Wasilków”, generowane na skutek planistycznego dopuszczenia odprowadzania ścieków do zbiorników szczelnych w okresie przejściowym, tj. do czasu powstania możliwości przyłączenia do publicznej sieci kanalizacji sanitarnej. Na poparcie ww. tezy, Wojewoda powołał się na dostępne informacje dotyczące powszechnej praktyki wyprowadzania ścieków poza obieg. Ponadto oparcia ww. zarzutu Wojewoda doszukiwał się w naruszeniu przez Radę art. 120 P.w., który to przepis (wskazujący na cele ustanowienia stref ochronnych ujęć wody) nie jest adresowany do organu planistycznego, lecz do

organu upoważnionego (w aktualnym stanie prawnym) do ustanowienia stref ochronnych ujęć wody (art. 135 ust. 1-3 P.w.). W konsekwencji organ planistyczny ww. przepisu nie mógł naruszyć. Oznacza to, że argumentacja Wojewody, jako nieznajdująca oparcia w przepisach prawa - czy to powszechnego, czy miejscowego, nie uzasadnia stwierdzenia nieważności planu miejscowego, z wyżej powołanej przyczyny, mimo tego, że treść § 12 ust. 1 pkt 2 lit. d) planu budzi istotne wątpliwości.

Sąd pragnie zauważyć, niejako na marginesie, że plan miejscowy nie uwzględnia wszystkich zakazów obowiązujących na terenie ochrony pośredniej (wymienionych literalnie w § 3 ust. 1 rozporządzenia DRZGW), lecz formułuje zasady ochrony wód powierzchniowych, podziemnych, a także ujęć wód, nie tylko w sposób niepełny i wybiórczy (jak w § 5 i § 12), ale też w sposób niedookreślony - stwarzający niedopuszczalne wątpliwości interpretacyjne. Tymczasem wystarczające byłoby proste powtórzenie w treści planu, katalogu ograniczeń zawartych w § 3 ust. 1 rozporządzenia DRZGW, co wypełniałoby zarówno dyspozycję art. 73 ust. 1 pkt 3 P.o.ś., jak i § 4 pkt 3 lit. a) rozporządzenia MI.

Ponadto zauważyć należy, że wedle § 8 ust. 4 planu, cały jego obszar położony jest w otulinie Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej, a zagospodarowanie terenu w ww. obszarze musi uwzględniać przepisy odrębne. Nie sposób jednak uznać, aby zapis ten wyczerpywał regulację art. 73 ust. 1 pkt 1 P.o.ś., wedle którego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia we właściwym trybie parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin. Tymczasem z treści planu nie wynika jakie ograniczenia, w kontekście zagospodarowania terenu, obowiązują na tym obszarze. Samo zaś ogólne odniesienie do przepisów odrębnych nie jest wystarczające w kontekście dyspozycji ww. regulacji, tym bardziej, że przepisów tych nie wymieniono w treści planu. Chodzi tu o powołane w pkt 2.1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Wasilków w brzmieniu nadanym uchwałą Rady Miejskiej w Wasilkowie nr XLIII/400/21 z dnia 26 sierpnia 2021 r.: uchwałą nr XXIII/201/16 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej im. Profesora Witolda Stawińskiego

(Dz. U. Woj. Podl. z dnia 25 marca 2016 r., poz. 1502) oraz o rozporządzenie Nr 22/01 Wojewody Podlaskiego z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie Planu Ochrony Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej im. Profesora Witolda Sławińskiego (Dz. U. Woj. Podl. Nr 31, poz. 548). Wedle § 4 pkt 3 lit. b rozporządzenia MI, ustalenia planu dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego. Plan nie zawiera jednak żadnych postanowień, które odnosiłyby się do zasad gospodarki w otulinie Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej, o których mowa w pkt 7.3. ww. rozporządzenia Wojewody nr 22/01.

Sąd zauważa, że jakkolwiek stwierdzenie nieważności planu miejscowego skutkować będzie koniecznością określania warunków zabudowy i zagospodarowania przedmiotowego terenu w drodze decyzji o warunkach zabudowy, to warunki zabudowy są ustalane wyłącznie w przypadku łącznego spełnienia warunków opisanych w art. 61 ust. 1 pkt 1-6 u.p.z.p., do których należy: tzw. zasada dobrego sąsiedztwa mająca na celu ochronę ładu przestrzennego, wystarczające dla zamierzenia budowlanego uzbrojenie terenu (istniejące lub projektowane) oraz zgodność z przepisami odrębnymi, w tym z zakresu: prawa wodnego, ochrony przyrody, czy ochrony środowiska. Mimo więc braku objęcia tego terenu planem miejscowym, organ wydający decyzje o warunkach zabudowy musi zawsze uwzględniać ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, wynikające z ustanowionych we właściwym trybie stref ochronnych ujęć wód oraz parku krajobrazowego i jego otuliny, do czego wyraźnie zobowiązany jest treścią wspomnianego wcześniej art. 73 ust. 1 pkt 1 i 3 P.o.ś.

Reasumując, kontrola sądowa zaskarżonej uchwały wykazała, że została ona wydana z naruszeniem prawa. Doszło bowiem do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, dotyczące braku uwzględnienia w jego treści dyspozycji § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia DRZGW, które skutkowało stwierdzeniem nieważności całej uchwały. Należy przy tym pamiętać, że organy gminy stanowiące prawo miejscowe, w tym plany zagospodarowania przestrzennego, związane są zasadą praworządności zawartą w art. 7 Konstytucji RP, co oznacza, że mają one

obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Jak wskazał NSA w wyroku z 9 czerwca 2010 r. (II OSK 953/09, CBOSA), plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego jest usytuowany wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Stanowi zatem część systemu prawnego RP, a zatem pozostawać powinien w zgodności z konstytucją, ustawami i aktami podustawowymi.

Końcowo należy wskazać, że wbrew twierdzeniu organu planistycznego rozpoznawana sprawa porusza kwestię analogiczną zarówno w zakresie stanu faktycznego jak i prawnego, do tej, będącej przedmiotem oceny WSA w Białymstoku z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 90/22 oraz utrzymującym go w mocy wyroku NSA z 3 listopada 2022 r., sygn. akt II OSK 1721/22. Sprawy te dotyczą bowiem problematyki zagospodarowania terenu, objętego pośrednią ochroną tych samych komunalnych ujęć wód podziemnych i powierzchniowych, a zaskarżone w obu sprawach uchwały naruszyły ten sam przepis rozporządzenia DRZGW. Oczywiście, są to inne uchwały, jednak rozważania, zawarte w ww. wyrokach w pełni odpowiadają problematyce, jaka zaistniała w sprawie niniejszej. Mając powyższe na uwadze, sąd w pełni podziela i przyjmuje za swój pogląd wyrażony w tych wyrokach.

Wobec powyższego sąd był zobligowany do zastosowania wobec uchwały sankcji nieważności, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 w zw. z art. 120 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Stary sekretarz sądowy
Katarzyna Derewońko