



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 sierpnia 2016 r.

Poz. 3860

WYROK NR II SA/WR 804/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 lutego 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

| | |
|-----------------|--|
| Przewodniczący: | Sędzia WSA Mieczysław Górkiewicz |
| Sędziowie: | Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak /sprawozdawca/ Sędzia WSA Władysław Kulon |
| Protokolant | starszy sekretarz sądowy Magda Minkisiewicz |

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 lutego 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Domaniów
z dnia 10 czerwca 2015 r. nr VIII/43/15
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wierzbno w gminie Domaniów

- I. stwierdza nieważność § 10 pkt 3 we fragmencie „dróg wewnętrznych”, § 10 pkt 3 we fragmencie „elektroenergetycznych linii zasilających SN i WN, § 10 pkt 5 we fragmencie „w razie braku możliwości przyłączenia do tej sieci” zaskarżonej uchwały;**
- II. zasądza od Gminy Domaniów na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 /dwieście czterdzieści/ złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

W dniu 10 czerwca 2015 r. Rada Gminy Domaniów podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 199) uchwałę nr VIII/43/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wierzbno w gminie Domaniów.

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na wskazaną powyżej uchwałę, zarzucając jej podjęcie:

- § 10 pkt 3 we fragmencie „dróg wewnętrznych” – z naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) – poprzez brak określenia parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych w ramach planu zagospodarowania przestrzennego;
- § 10 pkt 3 we fragmencie „elektroenergetycznych linii zasilających SN i WN” – z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – poprzez umożliwienie swobodnego sytuowania linii energetycznych SN i WN, co stanowi przekroczenie udzielonego jej upoważnienia;
- § 10 pkt 5 we fragmencie „w razie braku możliwości przyłączenia do tej sieci” – z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 36 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t. jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 469) – poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wyrażające się w nieuprawnionym ograniczeniu korzystania z własnych ujęć wody.

Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności w uchwały w zaskarżonym zakresie oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przypisanych.

W uzasadnieniu Wojewoda Dolnośląski podniósł, że mocą § 10 planu regulującego zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, dopuszczono na obszarze objętym planem sytuowanie innych, niewymienionych w pkt 1 i 2, elementów układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej, w tym dróg wewnętrznych, ścieżek rowerowych, elektroenergetycznych linii zasilających SN i WN, telekomunikacyjnych linii kablowych oraz kanalizacji kablowej, z zastrzeżeniem ustaleń dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz przepisów odrębnych. Wojewoda podał, że gdy chodzi o kwestię dróg wewnętrznych, to analiza treści planu wskazuje, że w pozostałej jego części nie określono parametrów tych dróg, a więc dopuszczono sytuowanie dróg wewnętrznych bez wskazania ich parametrów.

Przywołując następnie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ nadzoru wywodził, że ani ustawa, ani rozporządzenie, zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczają tego układu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami obejmuje zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 460 z późn. zm.), jak i drogi wewnętrzne. Powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne i przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430), w tym jego § 1 oraz art. 2 ust. 1, art. 7 ust. 1 i art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, Wojewoda stwierdził, że skoro drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi, rozporządzenie w sprawie warunków technicznych nie znajduje zastosowania w zakresie określenia ich parametrów. Niemniej jednak, brak zaliczenia dróg wewnętrznych do dróg publicznych i nieobjęcie ich regulacjami wspomnianego rozporządzenia nie oznacza dowolności w zakresie ustaleń parametrów dla dróg wewnętrznych. Powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 lutego 2012 r. sygn. akt II SA/Gl 869/11 i wyroki WSA we Wrocławiu o sygnaturach II SA/Wr 532/12, II SA/Wr 169/12, II SA/Wr 747/12, II SA/Wr 168/13, II SA/Wr 307/13, II SA/Wr 463/14) i zauważając, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (Dz. U. Nr 124, poz. 1030) w § 13 określa jedynie minimalną szerokość drogi pożarowej, organ nadzoru stwierdził, że uchwalając przedmiotowy plan i pomijając określenie parametrów dla dróg wewnętrznych dopuszczonych do sytuowania na obszarze objętym planem, Rada naruszyła w sposób istotny art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15

ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności § 10 pkt 3 we fragmencie „dróg wewnętrznych”.

Wojewoda Dolnośląski podniósł następnie, że w analizowanym przepisie planu dopuszczono także możliwość sytuowania innych nie wymienionych w tym przepisie elektroenergetycznych linii zasilających SN i WN. Zarzucił, że Rada Gminy dopuściła zatem możliwość swobodnego kształtowania przebiegu napowietrznych linii wysokiego napięcia, co oznacza ograniczenie prawa własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem. Rada nie określiła bowiem konkretnego miejsca sytuowania linii elektroenergetycznych, a w konsekwencji stref ochronnych od tych linii. Przywołując treść art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ nadzoru wywiódł, że w rozpoznawanym stanie faktycznym o tym, gdzie będą zlokalizowane korytarze napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia oraz o istnieniu w związku z tym zakazów dla danego obszaru decydować będzie inny organ. Tymczasem określenie tych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwala miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazał, że na podstawie art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miejscowy plan zmienia się w takim samym trybie, w jakim został uchwalony i przez organ do tego uprawniony. Rada gminy w ramach posiadanych kompetencji jest uprawniona do ustalenia ograniczeń w użytkowaniu terenu w ściśle określonych miejscach, np. w korytarzach wzdłuż istniejących linii elektroenergetycznych. Wprowadzenie możliwości lokalizacji linii elektroenergetycznych w dowolnym miejscu, a co za tym idzie ustanowienie zakazów lokalizacji obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi w obszarach o nieustalanej lokalizacji, jest dopuszczeniem możliwości stanowienia o zmianach planu w innym trybie niż wymaga tego ustawa. W ocenie Wojewody, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania o tym, czy przeprowadzanie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe czy też nie, a możliwość dowolnego ustalania przebiegu korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia i wraz z nimi ustalonego w planie zakazu zabudowy pewnych obszarów umożliwi dokonywanie zmian w planie bez przeprowadzenia ich w trybie art. 17 tej ustawy. Mając na względzie powyższe organ nadzoru stwierdził, że § 10 pkt 3 we fragmencie „elektroenergetycznych linii zasilających SN i WN” został podjęty z naruszeniem prawa, co uzasadnia wnioskowanie o stwierdzenie jego nieważności.

Przytaczając treść § 10 pkt 5 zaskarżonej uchwały, stanowiącej, że „zaopatrzenie w wodę następuje z sieci wodociągowej, a także, w razie braku możliwości przyłączenia do tej sieci, z indywidualnych ujęć wody”, Wojewoda wywiódł, że zgodnie z takim unormowaniem nieruchomości znajdujące się w granicach skarżonego planu mogą pobierać wodę wyłącznie z sieci wodociągowej, a Rada Gminy dopuściła możliwość korzystania z własnych ujęć wody wyłącznie w sytuacji, gdy przyłączenie do sieci jest niemożliwe. Powołując się na art. 87 ust. 2 i art. 7 Konstytucji RP oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 36 ustawy Prawo wodne, organ nadzoru stwierdził, że skoro przedmiotowy przepis uchwały wprowadza możliwość zaopatrywania w wodę z indywidualnych ujęć wody tylko wówczas, gdy nie jest możliwe przyłączenie do sieci wodociągowej, to tym samym Rada de facto wyłączyła możliwość korzystania z ujęć własnych także dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, co do których art. 36 Prawa wodnego dopuszcza taką możliwość. Z tego względu regulacja § 10 pkt 5 we fragmencie „w razie braku możliwości przyłączenia do tej sieci” jest sprzeczna z art. 36 ustawy Prawo wodne, co uzasadnia wniosek o stwierdzenie nieważności tego fragmentu uchwały. Organ nadzoru powołał się przy tym na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 564/14.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie, uznając ją za nieuzasadnioną.

Zdaniem strony przeciwnej, zaskarżona uchwała spełnia wymagania określone w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zostały określone w § 10 tej uchwały.

Strona przeciwna podała, że zapisy § 10 pkt 3 zaskarżonej uchwały, dopuszczające „sytuowanie innych, niewymienionych w pkt 1 i 2, elementów układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej, w tym dróg wewnętrznych”, mają na celu umożliwienie wykonania dojeżdż i dojazdów służących skomunikowaniu działek budowlanych oraz budynków i urządzeń z nimi związanych z drogami publicznymi. Parametry dojeżdż i dojazdów, o których mowa wyżej, określone zostały w rozdziale 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury

z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690), które w § 14 ust. 1, 2 i 3 określa minimalne szerokości dojeżdż i dojazdów do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych. Ponadto obowiązuje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych, które w rozdziale 6 ustala szczegółowe wymogi w zakresie parametrów technicznych dróg pożarowych. Wymienione przepisy określają minimalne szerokości dróg i dojazdów umożliwiających dostęp do działek budowlanych, ustalane z uwzględnieniem między innymi planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania tych działek. W opinii strony przeciwnej, zaskarżona uchwała nie musi zatem określać szczegółowych parametrów dróg wewnętrznych, stanowiących dojścia i dojazdy umożliwiające dostęp do drogi publicznej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w odpowiedzi na skargę wywodzono, że jest on nieuzasadniony, ponieważ dopuszczone w planie elektroenergetyczne linie zasilające SN i WN nie mogą być usytuowane w sposób swobodny, jak twierdzi Wojewoda, lecz zgodnie z przepisami odrębnymi, co zostało określone w uchwale. Poza tym w uchwale nie ma mowy o „napowietrznych liniach elektroenergetycznych”, a o elektroenergetycznych liniach zasilających SN i WN, a więc również liniach kablowych, dla których nie wyznacza się odległości od obiektów i urządzeń budowlanych, jak dla linii napowietrznych. Plan nie pozwala więc na swobodne usytuowanie infrastruktury technicznej, w tym sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i elektroenergetycznej, lecz usytuowanie zgodnie z przepisami odrębnymi.

W odniesieniu do § 10 pkt 5 zaskarżonej uchwały w odpowiedzi na skargę stwierdzono, że nie narusza on art. 36 Prawa wodnego, gdyż dopuszcza stosowanie indywidualnych ujęć wody w przypadku braku możliwości przyłączenia do sieci wodociągowej. Ponadto ustalenia wprowadzono ze względu na stan istniejący, to jest wysoką jakość wody w sieci wodociągowej oraz fakt powszechnego wykorzystywania wody z tej sieci przez mieszkańców, co ze względu na ewentualne przesączanie substancji szkodliwych pochodzących z nawozów sztucznych na terenach wiejskich w przypadku stosowania indywidualnych ujęć wody ma na celu ochronę zdrowia i życia mieszkańców. Miejscowość Wierzbnio wyposażona jest w cieć wodociągową, do której możliwe jest podłączenie nowych obiektów mogących powstać na podstawie ustaleń przedmiotowego planu miejscowego. Zapisy w § 10 pkt 5 we fragmencie „w razie braku możliwości przyłączenia do tej sieci” mają na celu ochronę niekontrolowanego wykorzystywania wód podziemnych do celów niepożądanych, o których mowa w art. 36 ust. 3 ustawy Prawo wodne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji wojewódzki sąd administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t.jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, 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.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zauważyć przy tym trzeba, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Wskazać nadto należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą wykroczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. Trafna więc jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności § 10 pkt 3 we fragmencie „dróg wewnętrznych” i we fragmencie „elektroenergetycznych linii zasilających SN i WN” oraz § 10 pkt 5 we fragmencie „w razie braku możliwości przyłączenia do tej sieci” uchwały Rady Gminy Domaniów z dnia 10 czerwca 2015 r. nr VIII/43/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Wierzbno w gminie Domaniów.

Organ nadzoru zarzucił podjęcie:

- § 10 pkt 3 we fragmencie „dróg wewnętrznych” – z naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) – poprzez brak określenia parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych w ramach planu zagospodarowania przestrzennego;
- § 10 pkt 3 we fragmencie „elektroenergetycznych linii zasilających SN i WN” – z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – poprzez umożliwienie swobodnego sytuowania linii energetycznych SN i WN, co stanowi przekroczenie udzielonego radzie gminy upoważnienia;
- § 10 pkt 5 we fragmencie „w razie braku możliwości przyłączenia do tej sieci” – z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 36 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 469) – poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wyrażające się w nieuprawnionym ograniczeniu korzystania z własnych ujęć wody.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo: szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9) oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10).

Stosownie do art. 20 ust. 1 tej ustawy, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

W myśl § 4 pkt 9 lit. a) przywołanego wyżej rozporządzenia, ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: 9) ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Z treści powyższych przepisów wynika, że ograniczenia w użytkowaniu określonego terenu, w tym zakazy zabudowy, a także zasady budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej, powinny być ustalone jednoznacznie w planie miejscowym w obrębie jego opracowania, przy czym ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Przepis art. 36 ust. 1 ustawy Prawo wodne stanowi, że właścicielowi gruntu przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie; prawo to nie stanowi prawa do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego.

Wedle ust. 2 tego artykułu, zwykłe korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego, z zastrzeżeniem ust. 3.

Stosownie zaś do ust. 3 omawianego artykułu, nie stanowi zwykłego korzystania z wód:

- 1) nawadnianie gruntów lub upraw wodą podziemną za pomocą deszczowni;
- 2) pobór wody powierzchniowej lub podziemnej w ilości większej niż 5 m³ na dobę;
- 3) korzystanie z wód na potrzeby działalności gospodarczej;
- 4) rolnicze wykorzystanie ścieków lub wprowadzanie do wód lub do ziemi oczyszczonych ścieków, jeżeli ich łączna ilość jest większa niż 5 m³ na dobę.

W § 10 pkt 3 i pkt 5 zaskarżonej uchwały ustalono zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej w następujący sposób:

§ 10. Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej:

- 3) na obszarze objętym planem dopuszcza się sytuowanie innych, niewymienionych w pkt 1 i 2, elementów układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej, w tym dróg wewnętrznych, ścieżek rowerowych, elektroenergetycznych linii zasilających SN i WN i telekomunikacyjnych linii kablowych oraz kanalizacji kablowej, z zastrzeżeniem ustaleń dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz przepisów odrębnych;
- 5) zaopatrzenie w wodę: z sieci wodociągowej, a także, w razie braku możliwości przyłączenia do tej sieci, z indywidualnych ujęć wody.

Mając na uwadze treść cytowanych wyżej unormowań ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i ustawy Prawo wodne oraz treść § 10 pkt 3 i pkt 5 zaskarżonej uchwały wniesioną w niniejszej sprawie skargę Wojewody Dolnośląskiego uznać należy za zasadną.

Zgodzić się należy z organem nadzoru, że § 10 pkt 3 we fragmencie „dróg wewnętrznych” został podjęty z naruszeniem art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – poprzez brak określenia parametrów dla ewentualnych dróg wewnętrznych dopuszczonych w ramach planu zagospodarowania przestrzennego; § 10 pkt 3 we fragmencie „elektroenergetycznych linii zasilających SN i WN” narusza art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – poprzez umożliwienie swobodnego sytuowania linii energetycznych SN i WN, co stanowi przekroczenie udzielonego radzie gminy upoważnienia; a § 10 pkt 5 we fragmencie „w razie braku możliwości przyłączenia do tej sieci” podjęto z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 36 ustawy Prawo wodne – poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wyrażające się w nieuprawnionym ograniczeniu korzystania z własnych ujęć wody.

Jak trafnie wywodził Wojewoda Dolnośląski, ani ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczają tego układu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami obejmuje zarówno drogi publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.), jak i drogi wewnętrzne. Zarówno przywoływane przez obie strony rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (Dz. U. Nr 124, poz. 1030), które w § 13 określa minimalną szerokość drogi pożarowej, jak i przywoływane przez stronę przeciwną rozpo-

ządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690), które w § 14 ust. 1, 2 i 3 określa minimalne szerokości dojeżdż i dojazdów do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych, nie określają wszystkich parametrów przedmiotowych dróg, poprzestając jedynie na określeniu minimalnej ich szerokości. Słusznie zatem organ nadzoru stwierdził, że uchwalając przedmiotowy plan i pomijając określenie parametrów dla dróg wewnętrznych dopuszczonych do sytuowania na obszarze objętym planem, Rada Gminy Domaniów naruszyła w sposób istotny art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności § 10 pkt 3 we fragmencie „dróg wewnętrznych”.

Zgodzić się też należy z Wojewodą Dolnośląskim, że w analizowanym przepisie planu, to jest w jego § 10 pkt 3, Rada Gminy dopuściła możliwość swobodnego kształtowania przebiegu napowietrznych linii wysokiego napięcia, co oznacza ograniczenie prawa własności nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym planem. Rada nie określiła bowiem konkretnego miejsca sytuowania linii elektroenergetycznych, a w konsekwencji stref ochronnych od tych linii. Odnosząc się w tym miejscu do argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę zauważyć trzeba, że chociaż w uchwale nie ma mowy o „napowietrznych liniach elektroenergetycznych”, lecz o „elektroenergetycznych liniach zasilających SN i WN, a więc również liniach kablowych”, to jednak analizowana uchwała nie wyłącza możliwości powstania napowietrznych linii wysokiego napięcia, gdyż nie zawiera ograniczenia elektroenergetycznych linii zasilających SN i WN jedynie do linii kablowych. Słusznie zatem organ nadzoru stwierdził, że w takim stanie faktycznym o tym, gdzie będą zlokalizowane korytarze napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia oraz o istnieniu w związku z tym zakazów dla danego obszaru decydować będzie inny organ niż rada gminy, chociaż określenie omawianych obligatoryjnych elementów planu należy do wyłącznej właściwości rady gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wojewoda prawidłowo przy tym wskazał, że na podstawie art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miejscowy plan zmienia się w takim samym trybie, w jakim został uchwalony i przez organ do tego uprawniony. Rada gminy w ramach posiadanych kompetencji jest uprawniona do ustalenia ograniczeń w użytkowaniu terenu w ściśle określonych miejscach, np. w korytarzach wzdłuż linii elektroenergetycznych. Wprowadzenie możliwości lokalizacji linii elektroenergetycznych w dowolnym miejscu, a co za tym idzie ustanowienie zakazów lokalizacji obiektów przeznaczonych na pobyt stały ludzi w obszarach o nieustalonej lokalizacji, jest dopuszczeniem możliwości stanowienia o zmianach planu w innym trybie niż wymaga tego ustawa. Organ nadzoru trafnie zauważył, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania o tym, czy przeprowadzanie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe czy też nie, a możliwość dowolnego ustalania przebiegu korytarzy napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia i wraz z nimi ustalonego w planie zakazu zabudowy pewnych obszarów umożliwi dokonywanie zmian w planie bez przeprowadzenia ich w trybie art. 17 tej ustawy. W tym stanie rzeczy organ nadzoru prawidłowo stwierdził, że § 10 pkt 3 we fragmencie „elektroenergetycznych linii zasilających SN i WN” został podjęty z naruszeniem prawa, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

W odniesieniu do § 10 pkt 5 zaskarżonej uchwały, stanowiącego, że „zaopatrzenie w wodę następuje z sieci wodociągowej, a także, w razie braku możliwości przyłączenia do tej sieci, z indywidualnych ujęć wody”, Wojewoda słusznie wywiódł, że zgodnie z takim unormowaniem nieruchomości znajdujące się w granicach skarżonego planu mogą pobierać wodę wyłącznie z sieci wodociągowej, a rada gminy dopuściła możliwość korzystania z własnych ujęć wody wyłącznie w sytuacji, gdy przyłączenie do sieci jest niemożliwe. Skoro zatem przedmiotowy przepis uchwały wprowadza możliwość zaopatrywania w wodę z indywidualnych ujęć wody tylko wówczas, gdy nie jest możliwe przyłączenie do sieci wodociągowej, to tym samym rada gminy faktycznie wyłączyła możliwość korzystania z ujęć własnych także dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, co do których unormowanie zawarte w art. 36 Prawa wodnego dopuszcza taką możliwość. Ustosunkowując się do argumentów podniesionych w odpowiedzi na skargę zauważyć wypada, że niezależnie od intencji, jakimi kierowała się rada gminy, nie miała ona kompetencji do podejmowania uchwały niezgodnej z ustawą oraz do modyfikowania czy uzupełniania unormowań ustawowych, bądź wprowadzania od nich jakichkolwiek wyjątków. Z tego względu uznać należy, że regulacja § 10 pkt 5 we fragmencie „w razie braku możliwości przyłączenia do tej sieci” jest sprzeczna z art. 36 ustawy Prawo wodne, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tego fragmentu uchwały.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji wyroku.