



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 maja 2026 r.

Poz. 2411

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 174/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 października 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Asesor WSA Dominik Dymitruk

Protokolant:

asystent sędziego Grzegorz Dubaniowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 października 2025 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miasta Oleśnicy

z dnia 26 września 2024 r., nr V/41/2024

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego obszar w obrębie Rataje, przylegający do Parku nad Stawami, znajdujący się pomiędzy rzeką Oleśnica a granicą miasta Oleśnica z gminą Oleśnica (obręb Boguszyce) w Oleśnicy

I. stwierdza nieważność § 6 pkt 2 lit. b zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Miasto Oleśnica na rzecz strony skarżącej kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

W dniu 26 września 2024 r. Rada Miasta Oleśnicy podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.; dalej „u.s.g.”) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.; zwana dalej „u.p.z.p.”) uchwałę nr V/41/2024 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego obszar w obrębie Rataje, przylegający do Parku nad Stawami, znajdujący się pomiędzy rzeką Oleśnica a granicą miasta Oleśnica z gminą Oleśnica (obręb Boguszyce) w Oleśnicy (Dz. Urz. Woj. Dol. z 2024 r. poz. 5049).

Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, wnosząc o stwierdzenie nieważności jej § 6 pkt 2 lit. b jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 394 ust. 1 pkt 7 i art. 397 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.; dalej zwana jako „u.Pr.wod.”) oraz § 316 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.; dalej jako „rozp.war.techn.”) poprzez ingerencję w procedurę dokonywania zgłoszenia wodnoprawnego oraz nałożenie obowiązku przebudowy urządzeń melioracji wodnych w trakcie prowadzenia prac związanych z zagospodarowaniem terenów, oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi, organ nadzoru wskazał natomiast, że przeprowadzona ocena zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 u.s.g., pozwala stwierdzić, że zawarte w niej ustalenia naruszają w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. W § 6 pkt 2 lit. b uchwały postanowiono: „W zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu ustala się: (...) 2) w zakresie ochrony gruntów i wód: (...) b) nakaz przebudowy urządzeń melioracji wodnych w trakcie prowadzenia prac związanych z zagospodarowaniem terenów”. Zapis ten zawarty został w rozdziale 1 uchwały pn. „Przepisy ogólne”, a kwestionowany § 6 odnosi się do zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, jednak w ocenie organu nadzoru, z uwagi na jego treść, dotyczącą obowiązku realizacji elementu infrastruktury technicznej w postaci urządzeń melioracji wodnych, powinien być oceniany w kontekście zgodności z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Zgodnie z powyższym przepisem, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, co zostało uszczegółowione w § 4 pkt 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404; dalej zwane „rozp.proj.mpzp.”) poprzez wskazanie, że 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 dróg i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Przytoczone powyżej regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określania w miejscowym planie regulacji w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Adresaci upoważnienia nie mogą zatem wykraczać poza dopuszczalny zakres przyznanej im kompetencji. Zestawiając ze sobą regulacje u.p.z.p. z regulacjami uchwały, stwierdzić należy, że w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. nie mieści się uprawnienie rady gminy do nakładania na właścicieli terenów ściśle określonych obowiązków. Z przytoczonych powyżej przepisów nie wynika norma prawna, która pozwalałaby radzie gminy na zamieszczanie w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego i określającej gospodarkę przestrzenną gminy, regulacji wprowadzających ustalenia co do konkretnej realizacji systemu odwadniania budynków czy odprowadzania wody z nieruchomości. Żaden z przepisów u.p.z.p. nie zawiera wyraźnego upoważnienia ustawowego, które umożliwiłoby nakładanie tego rodzaju obowiązków na inne podmioty.

Jednocześnie organ nadzoru wskazał, że Rada Miasta, uchwalając kwestionowany przepis planu, wkroczyła w materię uregulowaną przepisami odrębnymi. Z przepisów odrębnych wynika bowiem zarówno tryb realizacji inwestycji w postaci infrastruktury technicznej przeznaczonej do odwadniania obiektów budowlanych (przeznaczenie objętego planem terenu zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej oznaczonego symbolem IML przewiduje jego zabudowę), jak i sposób zabezpieczenia nieruchomości budynkowej przed infiltracją wody. Zgodnie z art. 394 ust. 1 pkt 7 u.Pr.wod., wykonanie urządzeń odwadniających obiekty budowlane i odprowadzanie nimi wody, o zasięgu oddziaływania niewykraczającym poza granice terenu, którego zakład (tj. podmiot korzystający z wód w ramach usług wodnych, wykonujący urządzenia wodne lub wykonujący inne działania wymagające zgody wodnoprawnej – art. 16 pkt 73 u.Pr.wod.) jest właścicielem,

wymaga zgłoszenia wodnoprawnego. Organem właściwym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (dalej „K.p.a.”) w sprawie zgód wodnoprawnych jest kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich w sprawach zgłoszeń wodnoprawnych (art. 397 ust. 3 pkt 3 u.Pr.wod.). Z kolei obowiązki właściciela terenu (w tym również inwestora) w zakresie ochrony przed infiltracją wody zostały uregulowane w wydanym z mocy upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.; dalej „u.Pr.bud.”), rozp.war.techn. Zgodnie z § 316 ust. 1 rozp.war.techn., Budynek posadowiony na gruncie, na którym poziom wód gruntowych może powodować przenikanie wody do pomieszczeń, należy zabezpieczyć za pomocą drenażu zewnętrznego lub w inny sposób przed infiltracją wody do wnętrza oraz zawilgoceniem. Budowa czy też przebudowa urządzeń melioracji wodnych (np. obiektów drenarskich) nie jest zatem wyłącznym, przewidzianym w przepisach wyższego rzędu sposobem zabezpieczenia budynków przed przenikaniem wody. Odnosnie użytego w § 6 pkt 2 lit. b zaskarżonej uchwały terminu urządzeń melioracji wodnych, Wojewoda zauważył, że zgodnie z art. 197 u.Pr.wod. urządzeniami melioracji wodnych są: 1) rowy wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie, 2) drenowania, 3) rurociągi, 4) stacje pomp służące wyłącznie do celów rolniczych, 5) ziemne stawy rybne, 6) groble na obszarach nawadnianych, 7) systemy nawodnień grawitacyjnych, 8) systemy nawodnień ciśnieniowych - jeżeli służą celom, o których mowa w art. 195. Melioracje wodne polegają natomiast na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby i ułatwienia jej uprawy (art. 195 u.Pr.wod.). W tym świetle, urządzenia melioracji wodnych mieszczą się w obrębie urządzeń infrastruktury technicznej rozumianych legalnie jako wybudowane pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewody lub urządzenia m.in. wodociągowe i kanalizacyjne (art. 143 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Ponadto, miejscowy plan – jak zwróciła uwagę strona skarżąca – jest aktem prawa miejscowego, którego podstawowym celem jest ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Akt ten swoimi postanowieniami wiąże właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości gruntowych położonych na jego obszarze. Za niedopuszczalne należy uznać nałożenie ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na innych adresatów, w przypadku braku wyraźnego upoważnienia w przepisach rangi ustawowej. Stanowi to wykroczenie poza granice kompetencji do regulowania zasad określonych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. Kwestionowana regulacja § 6 pkt 2 lit. b uchwały wkracza bowiem w materię uregulowaną już przepisami aktów prawa powszechnie obowiązującego o charakterze nadrzędnym (jak zostało wyżej wskazane w przypadku realizacji sieci odwadniającej nieruchomości budynkowej), w szczególności w zakresie ustawowych uprawnień wskazanych wyżej podmiotów uczestniczących w procedurze wydawania zezwoleń na realizację danej inwestycji, jak np. pozwolenia na budowę czy zgody wodnoprawnej.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Oleśnicy wniósł o oddalenie skargi w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Odnosząc się zaś do zarzutu skargi, organ wskazał, że wprowadzony „nakaz przebudowy urządzeń melioracji wodnych w trakcie prowadzenia prac związanych z zagospodarowaniem terenów” celowo został uregulowany w przepisach dotyczących zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu w zakresie ochrony gruntów i wód. Zgodnie z § 4 pkt 3 rozp.proj.mpzp., ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Plan miejscowy obejmuje zarówno tereny rolnicze - gruntów ornych oraz upraw, jak i tereny nierolnicze, w tym teren zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej, teren wód powierzchniowych śródlądowych oraz teren komunikacji drogowej wewnętrznej. Jednocześnie, zgodnie z art. 195 u.Pr.wod., melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby i ułatwienia jej uprawy. Tym samym § 6 pkt 2 lit. b będzie miał zastosowanie wyłącznie na terenach rolniczych i terenach wód powierzchniowych śródlądowych, na których dopuszczono lokalizację urządzeń wodnych, nie zaś w odniesieniu do systemów infrastruktury technicznej, związanych z odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych z nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę. Celem wprowadzenia przedmiotowej regulacji było wskazanie konieczności uwzględnienia urządzeń melioracji wodnych w przypadku zagospodarowania terenów gruntów ornych oraz upraw i terenów wód powierzchniowych śródlądowych, w tym w szczególności realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz dróg dojazdowych do gruntów rolnych, dla polepszenia zdolności produkcyjnej gleby i ułatwienia jej uprawy, o której mowa w art. 195 u.Pr.wod. Biorąc pod uwagę, że na terenach rolniczych nie dopuszczono możliwości realizacji zabudowy, zaskarżony przepis nie pozostaje w kolizji z regulacjami dotyczącymi odwadniania obiektów budowlanych, w tym art. 394 ust. 1 pkt 7 u.Pr.wod.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 2492 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 w/w ustawy). W myśl zaś art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.: zwana dalej „P.p.s.a.”), zakres kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5). Zgodnie 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, 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 razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151 P.p.s.a.).

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały, której przedmiotem jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowiącej zatem – zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. – akt prawa miejscowego. A więc jest ona objęta zakresem art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a. Wskazać w tym miejscu należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 u.p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Treść powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., przy czym stwierdzone naruszenie musi mieć charakter istotny. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń, a więc dotyczą one merytorycznej jego zawartości (przyjętych w nim ustaleń, część tekstowej, graficznej oraz załączników), a także standardów dokumentacji planistycznej. Naruszenie zasad sporządzania planu to przyjęcie rozwiązań niezgodnych z normami konstytucyjnymi lub zawartymi w ustawach materialnoprawnych, które to normy wyznaczają granice wykonywania władztwa planistycznego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08). Tryb sporządzania planu należy natomiast rozumieć jako sekwencję czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej przez organ w celu uchwalenia planu. Istotne naruszenie trybu sporządzania planu następuje, gdy ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono procedury sporządzania aktu planistycznego (wyrok NSA z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1593/11).

Regulacje planu, które wyłączają możliwość prawidłowego stosowania tego planu w określonym zakresie, niewątpliwie wypełnia znamiona istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. I taka sytuacja ma miejsce w rozpoznawanej sprawie. W tym miejscu należy zauważyć, że zakwestionowany przez organ nadzoru przepis § 6 pkt 2 lit. b zaskarżonego planu umiejscowiony został – jak słusznie zauważył na rozprawie Wojewoda – w jego rozdziale 1 zatytułowanym „Przepisy ogólne” i dotyczy zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Przepis brzmi: „*W zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu ustala się: [...] 2) w zakresie ochrony gruntów i wód: [...] b) nakaz przebudowy urządzeń melioracji wodnych w trakcie prowadzenia prac związanych z zagospodarowaniem terenów;*”. Stąd też, mając na względzie powyższe kryteria kontroli, Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego § 6 pkt 2 lit. b zaskarżonej uchwały jako istotnie naruszającego art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 3 i pkt 11 rozp.proj.mppz. w zw. z art. 394 ust. 1 pkt 7 i art. 397 ust. 3 pkt 3 u.Pr.wod. oraz § 316 ust. 1 rozp.war.techn. polegającym na przekroczeniu kompetencji do określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu

kulturowego oraz zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej poprzez ustalenie, bez podstawy prawnej, nakazu przebudowy urządzeń melioracji wodnych w trakcie prowadzenia prac związanych z zagospodarowaniem terenów.

Upoważnienie rady gminy do wprowadzenia w planie miejscowym regulacji nakładających obowiązek przebudowy urządzeń melioracji wodnych w trakcie prowadzenia prac związanych z zagospodarowaniem terenów nie znajduje umocowania w przepisach u.p.z.p. W szczególności, nie wynika ono ani z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. uprawniającego do określania w planie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, uszczegółowionego w § 4 pkt 3 rozp.proj.mppz., ani też z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. uprawniającego do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, uszczegółowionego treścią § 4 pkt 11 rozp.proj.mppz. Jak stanowi art. 15 ust. 2 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (pkt 3) oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (pkt 10). Zgodnie zaś z przepisami § 4 rozp.proj.mppz., ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów (pkt 3), natomiast ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać (pkt 11):

a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych,

b) określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

W granicach uprawnień przyznanych tymi przepisami – także ze względu na regulacje prawne zawarte w odrębnych przepisach – nie mieszczą się kompetencje Rady do nakładania w planie miejscowym wskazanego wyżej obowiązku.

Nadto obowiązki związane z urządzeniami melioracji wodnych i ich przebudową zostały uregulowane w przepisach odrębnych, co powoduje, że Rada Miasta – jak słusznie zauważył Wojewoda – uchwalając kwestionowany przepis zaskarżonego planu, wkroczyła w materię uregulowaną przepisami odrębnymi. Z przepisów odrębnych wynika zarówno tryb realizacji inwestycji w postaci infrastruktury technicznej przeznaczonej do odwadniania obiektów budowlanych, jak i sposób zabezpieczenia nieruchomości budynkowej przed infiltracją wody. Zgodnie bowiem z art. 394 ust. 1 pkt 7 u.Pr.wod. zgłoszenia wodnoprawnego wymaga wykonanie urządzeń odwadniających obiekty budowlane i odprowadzanie nimi wody, o zasięgu oddziaływania niewykraczającym poza granice terenu, którego zakład jest właścicielem. Z kolei art. 397 ust. 3 u.Pr.wod. wymienia organy właściwe w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego w sprawie zgód wodnoprawnych, wśród których – w pkt 3 – wskazuj kierownika nadzoru wodnego Wód Polskich. Ostatni z wymienionych wyżej przepisów – § 316 pkt 1 rozp.war.techn. – nakazuje natomiast zabezpieczyć budynek posadowiony na gruncie, na którym poziom wód gruntowych może powodować przenikanie wody do pomieszczeń, za pomocą drenażu zewnętrznego lub w inny sposób przed infiltracją wody do wnętrza oraz zawilgoceniem. Budowa czy też przebudowa urządzeń melioracji wodnych (np. obiektów drenarskich) nie jest zatem wyłącznym, przewidzianym w przepisach wyższego rzędu sposobem zabezpieczenia budynków przed przenikaniem wody. Zgodnie z art. 197 u.Pr.wod., urządzeniami melioracji wodnych są:

- 1) rowy wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie;
- 2) drenowania;
- 3) rurociągi;
- 4) stacje pomp służące wyłącznie do celów rolniczych;
- 5) ziemne stawy rybne;
- 6) groble na obszarach nawadnianych;
- 7) systemy nawodnień grawitacyjnych;
- 8) systemy nawodnień ciśnieniowych - jeżeli służą celom, o których mowa w art. 195.

Melioracje wodne polegają natomiast na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby i ułatwienia jej uprawy (art. 195 u.Pr.wod.). Urządzenia melioracji wodnych mieszczą się w obrębie urządzeń infrastruktury technicznej, rozumianych legalnie jako wybudowane pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewody lub urządzenia m.in. wodociągowe i kanalizacyjne (art. 143 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Oceniając legalność zakwestionowanego przez Wojewodę § 6 pkt 2 lit. b zaskarżonej uchwały, Sąd miał na uwadze, 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, nie mogą zatem 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 Rzeczypospolitej Polskiej próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji. 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.

Wprowadzając analizowane regulacje § 6 pkt 2 lit. b planu, Rada Miasta zobligowana więc była działać w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji wynikających z przepisów u.p.z.p. Przy czym, przyznana jej kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by przyjęte na tej podstawie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Akty te nie mogą zatem wykroczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły – zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyroki WSA w Wrocławiu z dnia: 26 stycznia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 807/04; 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12).

W konsekwencji powyższych rozważań, uznać należało, że zakwestionowane uregulowania § 6 pkt 2 lit. b zaskarżonego planu nie mają ustawowej podstawy prawnej i wykraczają poza sferę, którą rada gminy może regulować w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tym samym nie mogą ostać się one w obrocie prawnym, albowiem nie stanowią przejawu władztwa planistycznego gminy przyznanego art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 u.p.z.p. oraz wkraczają w materię uregulowaną już przepisami aktów prawa powszechnie obowiązującego o charakterze nadrzędnym (jak zostało wyżej wskazane w przypadku realizacji sieci odwadniającej nieruchomości budynkowej), w szczególności w zakresie ustawowych uprawnień wskazanych wyżej podmiotów uczestniczących w procedurze wydawania zezwoleń na realizację danej inwestycji, jak np. pozwolenia na budowę czy zgody wodnoprawnej. Słusznie przy tym stwierdził Wojewoda, że miejscowy plan jest aktem prawa miejscowego, którego podstawowym celem jest ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Akt ten swoimi postanowieniami wiąże właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości gruntowych położonych na jego obszarze. Za niedopuszczalne należy uznać nałożenie ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na innych adresatów, w przypadku braku wyraźnego upoważnienia w przepisach rangi ustawowej.

Odnosząc się w tym miejscu do twierdzeń zawartych w odpowiedzi na skargę, należy jedynie zwrócić uwagę, że § 6 pkt 2 lit. b zaskarżonej uchwały mieści się, jak wskazano wyżej, w przepisach ogólnych planu, zatem nie wynika – jak również słusznie zauważył na rozprawie Wojewoda – z jego treści, że § 6 pkt 2 lit. b będzie miał – jak twierdzi Gmina – zastosowanie wyłącznie na terenach rolniczych i terenach wód powierzchniowych śródlądowych, na których dopuszczono lokalizację urządzeń wodnych, nie zaś w odniesieniu do systemów infrastruktury technicznej związanych z odprowadzaniem wód opadowych i roztopowych z nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę. Plan – jak § 4 stanowi – obejmuje bowiem zarówno tereny gruntów ornych (pkt 2) oraz upraw oraz tereny wód powierzchniowych śródlądowych (pkt 3) jak i teren zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej (pkt 1) i tereny komunikacji drogowej wewnętrznej (pkt 4). Oznacza to, że przepis ten, ponieważ nie został zamieszczony w postanowieniach szczegółowych planu ale ogólnych, będzie dotyczyć wszystkich przeznaczeń. Ponadto, organ nadzoru słusznie zwrócił uwagę, że brzmienie zaskarżonych przepisów dotyczy również istniejących urządzeń melioracji wodnej, w związku z tym nakaz ich przebudowy nadal będzie obowiązywał w przypadku terenów, które nie są terenami rolnymi, gruntami rolnymi czy też powierzchniowymi wodami śródlądowymi.

W tym stanie rzeczy Sąd, uznając stwierdzone naruszenia prawa za istotne, stosownie do art. 147 § 1 P.p.s.a., orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku. Orzeczenie z punktu drugiego sentencji wyroku znajduje swoje oparcie w przepisie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2023 poz. 1935 ze zm.; 480 zł).