



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.168.5.2025.RJ1

Wrocław, 17 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

§ 10. pkt 1 lit. b we fragmencie „o poborze wody nieprzekraczającym 10 m³/dobę” uchwały nr XVI/140/25 Rady Gminy Żórawina z dnia 6 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Okrzeszyce.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 6 listopada 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), w związku z uchwałą nr XXV/212/21 Rady Gminy Żórawina z dnia 8 czerwca 2021 r. o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Okrzeszyce, Rada Gminy Żórawina podjęła uchwałę nr XVI/140/25 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu geodezyjnego Okrzeszyce*, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 14 listopada 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 18 listopada 2025 r. (przekazana pismem z dnia 17 listopada 2025 r., znak UG.GNP.6722-20.2024).

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie planu ogólnego (w poprzednim stanie prawnym: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie 10 pkt 1 lit. b we fragmencie „o poborze wody nieprzekraczającym 10 m³/dobę” uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), zwanej dalej także „ustawą”, § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 26 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej także „rozporządzeniem”, oraz art. 33 ust. 1 i ust. 4 pkt 1 i art. 395 pkt 5 i 7 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.), poprzez ingerencję w materię właściwą dla postępowań w sprawie pozwoleń wodnoprawnych.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kontrola organu nadzoru w przedmiocie planu miejscowego, nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością – zarówno w jego części tekstowej, jak i graficznej, a zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie 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).

Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zgodnie bowiem z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Gminy Żórawina w dniu 8 czerwca 2021 r.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych w tym zakresie kompetencji. Uchwała inicjująca procedurę planistyczną podjęta została w dniu 8 czerwca 2021 r., a o opinii i uzgodnienia do projektu planu miejscowego wystąpiono przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), zatem zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Mocą § 10 pkt 1 lit. b uchwały, w ramach ustaleń dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, określono, iż w zakresie zaopatrzenia w wodę „*dopuszcza się lokalizację indywidualnych ujęć wodociągowych o poborze wody nieprzekraczającym 10 m³/dobę*”.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo „zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej”. Ta ogólna formuła została uszczegółowiona w § 4 pkt 9 rozporządzenia, który stanowi, 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 ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych”.

Przytoczone powyżej regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a adresaci upoważnienia nie mogą wykroczyć poza dopuszczalny zakres przyznanej im kompetencji.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe przepisy nie uzasadniają wprowadzenia do miejscowego planu ustaleń określających nieprzekraczalny dopuszczalny pobór wody z indywidualnych ujęć wodociągowych na poziomie 10 m³/dobę. Wskazany limit poboru wody stanowi bowiem regulację odnoszącą się do kwestii objętych ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.). Z uwagi na powyższe, przedmiotowe ustalenie ingeruje w materię właściwą dla postępowań w sprawie pozwoleń wodnoprawnych. Zauważyć także można, że postanowienie § 10 pkt 1 lit. b uchwały zostało sformułowane bez odesłania do przepisów odrębnych.

Wskazać należy, że przepisy Prawa wodnego, określają granice zwykłego korzystania z wód. Zgodnie z art. 33 ust. 1-4 Prawa wodnego: „1. Właścicielowi gruntu przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie. 2. Prawo do zwykłego korzystania z wód nie uprawnia do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganej zgody wodnoprawnej. 3. Zwykłe korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego lub własnego gospodarstwa rolnego. 4. Zwykłe korzystanie z wód obejmuje: 1) pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m³ na dobę; 2) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w ilości nieprzekraczającej łącznie 5 m³ na dobę.”.

Jak wynika z cytowanych przepisów Prawa wodnego, każdy właściciel gruntu ma ustawowe prawo korzystania z wód znajdujących się w jego gruncie w zakresie w ustawie określonym.

Zwykłe korzystanie z wód nie jest usługą wodną w rozumieniu art. 35 ust. 1 Prawa wodnego i nie wymaga pozwolenia wodnoprawnego (por. wyrok NSA z dnia 27 maja 2025 r., sygn. akt III OSK 570/22). Zwrócić jednocześnie należy uwagę, że zwykłe korzystanie z wód, które służy zaspokajaniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 1 Prawa wodnego, jeżeli chodzi o pobór wód podziemnych, zostało ograniczone do poboru w ilości średniorocznej, nieprzekraczającej 5 m³ na dobę. Tym samym pobór wód w większym zakresie takiego charakteru już nie posiada, mimo, że będzie związany z zaspokajaniem potrzeb własnego gospodarstwa domowego lub rolnego.

Z kolei, jak stanowi art. 395 pkt 5 i 7 Prawa wodnego – nie wymaga pozwolenia wodnoprawnego wykonanie urządzeń wodnych do poboru wód podziemnych na potrzeby zwykłego korzystania z wód z ujęć o głębokości do 30 m (pkt 5) oraz pobór wód powierzchniowych lub wód podziemnych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m³ na dobę oraz wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w ilości nieprzekraczającej łącznie 5 m³ na dobę, na potrzeby zwykłego korzystania z wód (pkt 7). Z kolei – na szczególne korzystanie z wód, wykraczające poza powszechne korzystanie z wód oraz zwykłe korzystanie z wód, zgodnie z przepisem art. 389 pkt 2 Prawa wodnego, konieczne jest pozwolenie wodnoprawne właściwego organu.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadnie wskazuje się, że pobór wód podziemnych do celów socjalno-bytowych związanych z eksploatacją budynku (lokalu) na cele mieszkaniowe wpisuje się w pojęcie „zwykłego korzystania z wody”. Decydującym kryterium będzie wówczas ilość pobranych wód, która nie może przekraczać wartości wskazanych w art. 33 ust. 4 pkt 1 Prawa wodnego.

Wskazać należy, że przepis § 10 pkt 1 lit. b we fragmencie „o poborze wody nieprzekraczającym 10 m³/dobę” uchwały w zakresie, w jakim dotyczyłby korzystania z wód na potrzeby zaspokojenia własnego gospodarstwa domowego, a więc zwykłego korzystania z wód, stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 33 ust. 4 pkt 1 Prawa wodnego. Powołana regulacja ustawowa precyzuje przeznaczenie wody w ramach zwykłego korzystania, ograniczając je do zaspokojenia potrzeb własnego gospodarstwa w ściśle określonych ilościach, tj. nieprzekraczających 5 m³/dobę w ujęciu średniorocznym.. W § 10 pkt 1 lit. b uchwały wskazano tymczasem większy limit maksymalnego poboru, tj. 10 m³/dobę. Nie określono przy tym, przedziału czasowego jakiego dotyczyć miałby ten pobór wody (tym samym, gdy art. 33 ust. 4 pkt 1 Prawa wodnego odwołuje się do okresu średniorocznego, to w zapisie uchwały brak informacji, czy jest to np. średnia wyliczona z danych obejmujących okres miesiąca, pół roku, czy może dwóch lat). Niedopuszczalna modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 389 pkt 2 Prawa wodnego na szczególne korzystanie z wód jest wymagane pozwolenie wodnoprawne. W myśl art. 397 ust. 1 Prawa wodnego, organem właściwym w sprawie zgód wodnoprawnych są właściwe organy Wód Polskich. Na podstawie art. 397 ust. 3 pkt 1 lit. a Prawa wodnego, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich jest organem właściwym do wydania pozwoleń wodnoprawnych. Zgodnie z art. 403 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Prawa wodnego, „1. W pozwoleniu wodnoprawnym ustala się cel projektowanych do wykonania urządzeń wodnych i innych robót, cel i zakres korzystania z wód,

warunki wykonywania uprawnienia oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki, w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych, w szczególności: 1) obowiązki wobec innych zakładów posiadających pozwolenie wodnoprawne lub uprawnionych do rybactwa, narażonych na szkody w związku z wykonywaniem tego pozwolenia wodnoprawnego; 2) obowiązek wykonania urządzeń zapobiegających szkodom lub zmniejszających negatywne skutki wykonywania tego pozwolenia wodnoprawnego; 3) niezbędne przedsięwzięcia ograniczające negatywne oddziaływanie na środowisko. 2. W dostosowaniu do rodzaju działalności, której dotyczy pozwolenie wodnoprawne, w pozwoleniu wodnoprawnym ustala się w szczególności: 1) ilość pobieranej wody, w tym dla wód powierzchniowych maksymalną ilość m³ na sekundę, średnią ilość m³ na dobę, maksymalną ilość m³ na godzinę oraz dopuszczalną ilość m³ na rok, a dla wód podziemnych maksymalną ilość m³ na sekundę, średnią ilość m³ na dobę oraz dopuszczalną ilość m³ na rok”.

Z powyższego wynika, że parametry poboru wody w ramach szczególnego korzystania z wód, nie mogą być przedmiotem normowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określa je organ właściwy do wydania pozwoleń wodnoprawnych w postępowaniu administracyjnym wszczętym na wniosek strony (art. 407 ust. 1 Prawa wodnego). Tymczasem w § 10 pkt 1 lit. b uchwały dopuszczono możliwość maksymalnego poboru wody, naruszając art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia oraz art. 34 pkt 13, art. 397 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 lit. a, art. 389 pkt 2 oraz art. 403 ust. 2 pkt 1 Prawa wodnego. Powyższe ustalenia, w ocenie organu nadzoru, w sposób niedopuszczalny ingerują w kompetencje organów wydających pozwolenia wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód i wykraczają poza kompetencje gminy.

Zatem zapis § 10 pkt 1 lit. b we fragmencie „o poborze wody nieprzekraczającym 10 m³/dobę” uchwały wykracza poza wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia zakres delegacji ustawowej. Ponadto narusza także przepisy Prawa wodnego.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

I Wicewojewoda Dolnośląski

**Piotr
Sebastian Kozdrowicki**