



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 maja 2023 r.

Poz. 3692

Sygn. akt II SA/Lu 894/22



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 lutego 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk
Sędziowie	Sędzia WSA Jerzy Drwal Asesor sądowy Brygida Myszyńska-Guziur (sprawozdawca)
Protokolant	Referent Justyna Kłosowska-Pietrynko

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 lutego 2023 r.

sprawy ze skargi Gminy Głusk

na rozporządzenie Nr 53 Wojewody Lubelskiego z dnia 11 grudnia 2020 r.

w sprawie ustanowienia strefy ochronnej ujęcia wody podziemnej „Wilczopole” położonego w gminach Głusk i Lublin, powiat lubelski i powiat m. Lublin, województwo lubelskie

- I. stwierdza nieważność paragrafu 3 ustęp 1 punkt 4 zaskarżonego rozporządzenia;
- II. zasądza od Wojewody Lubelskiego na rzecz Gminy Głusk kwotę 780 (siedemset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 894/22

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 21 lipca 2013 r. Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Lublinie sp. z o. o., działając na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. 2020 poz. 310 z późn. zm.), zwróciło się do Wojewody Lubelskiego z wnioskiem o utworzenie strefy ochronnej dla ujęcia wody podziemnej „Wilczopole”,

która obejmuje miejscowości: Dominów, Żabia Wola, Wólka Abramowicka, Ćmiłów, Mętów, Głuszczyzna gm. Głusk.

We wniosku w pkt II - propozycje nakazów, zakazów i ograniczeń dotyczących użytkowania gruntów oraz korzystania z wód na terenie ochrony pośredniej wraz z uzasadnieniem, w poz. 11 zawarto zapis o zakazie „Lokalizowania nowych ujęć wody, z wyjątkiem ujęć nie wymagających pozwolenia wodnoprawnego, ujęć awaryjnych oraz budowlanych na cele specjalne i przeciwpożarowych”. Proponowany zakaz uzasadniono okolicznością, że wynika on z zagrożenia ilościowego wód podziemnych i konieczności ochrony zasobów eksploatacyjnych przedmiotowego ujęcia. Zawiązany jest z możliwością zmiany warunków dopływu wód do ujęcia, obniżeniem zwierciadła eksploatowanej warstwy wodonośnej, zagrożeniem spadku wydajności ujęcia. Zakaz nie dotyczy modernizacji i rozbudowy ujęcia „Wilczopole” i innych działających ujęć zlokalizowanych w strefie ochronnej.

Załączniki do wniosku stanowiły:

1. Decyzje ustanawiające strefy obejmujące teren ochrony bezpośredniej dla studni nr: 1, 3, 4, 5, 6, 9, 10 ujęcia wody „Wilczopole” (5 szt.),
2. Mapa pogładowa: Propozycja strefy ochronnej obejmującej wyłącznie teren ochrony bezpośredniej studni nr 8 ujęcia wody podziemnej „Wilczopole”,
3. Dokumentacja geodezyjna „Opracowanie określające granice stref ochronnych ujęcia wody podziemnej „Wilczopole” wykonanej przez GGPS Sp o.o. w dniu 18.06.2020 r,
4. Analiza ryzyka dla ujęcia wód podziemnych „Wilczopole”,
5. Dodatek do dokumentacji hydrogeologicznej zasobów wód podziemnych ujęcia „Wilczopole”.

Wojewoda Lubelski, działając na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r., poz. 1464) oraz art. 135 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 137 ust. 1 w zw. z art. 128 i art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r., poz. 310, z późn. zm. – dalej jako „P.w.”), rozporządzeniem z dnia 11 grudnia 2020 r. nr 53 (Dz.Urz. Woj. Lubelskiego z 2020 r., poz. 6576) ustanowił strefę ochronną ujęcia wody podziemnej „Wilczopole” położonego w gminach Głusk i Lublin, powiat lubelski i powiat m. Lublin, województwo lubelskie.

W rozporządzeniu organ określił tereny ochrony bezpośredniej i pośredniej ujęcia wód podziemnych oraz ustalił nakazy i zakazy obowiązujące na tychże terenach, w tym - zawarte w § 3 ust. 1 rozporządzenia - poszczególne zakazy obowiązujące na terenie ochrony pośredniej. W pkt 4 określono zakaz lokalizowania nowych ujęć wody z wyjątkiem niewymagających pozwolenia wodnoprawnego, ujęć awaryjnych oraz budowlanych na cele specjalne i przeciwpożarowe.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na powyższe rozporządzenie wniosła, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, Gmina Głusk, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego i postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1/ art. 133 ust. 2 pkt 1 P.w. poprzez rozpatrywanie wniosku o ustanowienie strefy ochrony pośredniej złożonego przez podmiot nieuprawniony do złożenia wniosku, tj. przez MPWiK Lublin sp. z o.o. w sytuacji, gdy właścicielem ujęcia wody jest Miasto Lublin;

2/ art. 121, 122, 123 w zw. z art. 1 P.w. - polegające na utworzeniu strefy ochrony pośredniej w sposób zbyt restrykcyjny, ograniczający zasadę zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód w sposób zrównoważony, co w sprawie przejawia się faktem, że Wojewoda Lubelski ustanawiając strefę ochrony pośredniej ujęcia wody znajdującego się na terenie Gminy Głusk w oparciu o wniosek MPWiK w Lublinie sp. z o.o. wyłączył w całości lokowanie w strefie nowych

ujęć wody, czym wyłączył lokowanie przez Gminę Głusk i jej jednostki organizacyjne nowych ujęć wody na potrzeby mieszkańców gminy Głusk;

3/ art. 2 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków poprzez nieustawowe ograniczenie samodzielności gminy przy wykonywaniu przez nią zadań własnych, poprzez ograniczenie władztwa gminy na jej terenie, bez jej udziału i tym samym wyłączenie wszystkich mieszkańców Gminy Głusk tworzących wspólnotę samorządową z wpływu na sposób wykonywania zadania własnego gminy jakim są wodociągi i zaopatrzenie w wodę;

4/ art. 137 ust. 1 pkt 2 P.w. w zw. z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016, poz. 283) poprzez ustanowienie nakazów niewspółmiernych do potrzeb rzeczywistej ochrony ujęcia wody wynikających z analizy i dokumentacji hydrogeologicznej chronionego ujęcia i analizy ryzyka tworząc w ten sposób akt prawa miejscowego nieuzasadnienie restrykcyjny wobec Gminy Głusk, co spowodowane było pominięciem czynności przygotowawczych przy wydawaniu aktów prawa miejscowego w postaci zasad tworzenia prawa:

- wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanego kierunku ich zmiany;
- określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań;
- zasięgnięciem opinii podmiotów objętych zakresem interwencji organów władzy publicznej.

5/ art. 137 ust. 1 pkt 2 P.w. poprzez ustanowienie strefy ochronnej pomimo sprzeczności treści między dokumentami stanowiącymi podstawę podjęcia przez Wojewodę Lubelskiego o wydaniu rozporządzenia w postaci dokumentacji hydrogeologicznej i analizy ryzyka, która to sprzeczność polega na tym, że z analizy ryzyka nie wynika, że zakaz budowy ujęć jest niezbędny do ochrony złóż wód podziemnych, a to z kolei świadczy o fakcie, że przy wydawaniu rozporządzenia złamano postulat staranności i rozważenia działania organów administracji publicznej, wynikające m. in. z Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. 2016,283) nie przeprowadzając:

- wyznaczeniem i opisaniem stanu stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazaniem pożądanego kierunku ich zmiany - nie rozważano doboru ograniczeń i zakazów wynikających z Prawa wodnego;
- określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań - całkowicie nie rozważano skutków dla Gminy Głusk;
- zasięgnięciem opinii podmiotów objętych zakresem interwencji organów władzy publicznej – Wojewoda Lubelski nie konsultował z Gminą Głusk ani zamiaru wydania aktu prawa miejscowego pogarszającego sytuację faktyczną i prawną Gminy Głusk, ani poszczególnych rozwiązań, które miałyby być zawarte w jego rozporządzeniu

6/ art. 16 ust. 2 i art. 31 Konstytucji RP poprzez ograniczenie Gminy Głusk w realizowaniu zadań publicznych, w tym zadań własnych oraz samodzielności gminy w wykonywaniu jej zadań poprzez pominięcie Gminy Głusk w wydawaniu aktu prawa miejscowego wprowadzającego obostrzenia i zakazy odnoszące się wprost i uniemożliwiające wykonywanie zadań własnych gminy z zakresu wodociągów i zaopatrzenia w wodę, o czym mowa w ujęciu systemowym w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków w art. 3 i nast. poprzez uniemożliwienie tworzenia warunków do racjonalnego gospodarowania zasobami wodnymi na terenie Gminy Głusk.

Skarżąca wniosła o unieważnienie Rozporządzenia nr 53 Wojewody Lubelskiego z dnia 11 grudnia 2020 r. w całości, ewentualnie w zakresie § 3 ust.1 pkt 4 oraz zasądzenie kosztów procesowych w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Do skargi zostały załączone:

- wypis z księgi wieczystej LUIS/00037668/5, LU1I/00221646/3, decyzje znak GKN. GT.-7723-2/Głusk-16/02, GKN.GT-7723-2/Głusk-12/02, GKN.GT- 7723-2/Głusk-11/02, GKN.GT-7723-2/Głusk-12/02, GKN.GT-7723-2/Głusk-10/02, GKN.GT-7723- 2/Głusk-2-13/02, GKN.GT-7723-2/Głusk-15/02, akt notarialny repr. A 2296/2004 wraz ze spisem środków trwałych, zdaniem strony wskazujące, że wniosek został złożony przez podmiot nieuprawniony.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie. Organ podniósł, że rozporządzenie zostało wydane na wniosek właściciela ujęcia wody podziemnej Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągowego i Kanalizacji w Lublinie Spółka z o. o. Projekt rozporządzenia został uzgodniony z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie w Lublinie wykonującym prawa właścicielskie w stosunku do wód podziemnych i powierzchniowych należących do Skarbu Państwa. Wniosek zawierał uzasadnienie potrzeby ustanowienia strefy ochronnej uwzględniające analizę ryzyka, o której mowa w art. 133 ust. 3 P.w. oraz propozycje granic terenu ochrony pośredniej wraz z planem sytuacyjnym, charakterystykę techniczną ujęcia wody; propozycje nakazów, zakazów i ograniczeń dotyczących użytkowania gruntów oraz korzystania z wód na terenach ochrony pośredniej, wraz z uzasadnieniem.

Wojewoda wskazał, że skarżący w skardze podnosi, iż w jego opinii Wojewoda Lubelski powinien zapewnić gminie Głusk udział przy procedowaniu skarżonego rozporządzenia. Należy mieć na względzie, że w świetle obowiązujących przepisów ustawy ustanowienie strefy ochronnej dla ujęcia wody nie podlega konsultacjom ani informowaniu przedstawicie gmin o potencjalnych zakazach i ograniczeniach. Organ podał, że przedmiotowa strefa ochronna dotyczy ujęcia wody podziemnej, która jest częścią największego zbiornika wody podziemnej w kraju o nazwie „Niecka Lubelska” nr 406. Zakazy i ograniczenia w przedmiotowej strefie dotyczą określonej powierzchni ujęcia, które mają służyć zachowaniu bezpieczeństwa na powierzchni ujęcia, natomiast zasoby wód podziemnych są niczym nie ograniczone i dostępne dla innych właścicieli ujęć bez względu na lokalizację poza strefą ochronną ujęcia wody podziemnej, ponieważ szeroko pojęte zasoby wód podziemnych i ich przepływy są jednolitą częścią wód Głównego Zbiornika Wód Podziemnych województwa lubelskiego o szacunkowych zasobach dyspozycyjnych 1 mln m³/dobę wg Państwowego Instytutu Geologicznego. Mając powyższe na uwadze niniejsza strefa nie blokuje gminie ościennej dostępu do zasobów wody podziemnej a jedynie wprowadza ograniczenia na powierzchni strefy ochronnej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna, jakkolwiek tylko część podniesionej w niej argumentacji zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 135 ust. 1 pkt 2 P.w. strefę ochronną obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej ustanawia wojewoda w drodze aktu prawa miejscowego. Kompetencja wojewody oraz organów niezespółonej administracji rządowej do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących w województwie lub jego części na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach wynika z treści art. 59 ust. 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Uwzględnienie skargi na akt prawa miejscowego terenowego organu administracji rządowej obliguje sąd do stwierdzenia jego nieważności w całości lub w części, stosownie do treści art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm., dalej jako „p.p.s.a.”). Zarówno ustawa Prawo o postępowaniu przez sądami administracyjnymi, jak i ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie nie precyzują jakiego rodzaju naruszenie prawa powinno skutkować uwzględnieniem skargi, niemniej jednak przyjąć należy, że

sprzecznosc akty prawa miejscowego terenowego organu administracji rządowej z prawem, zwłaszcza mająca wymiar istotny, uzasadnia stwierdzenie nieważności takiego aktu w całości lub części.

W pierwszej kolejności obowiązkiem Sądu było ustalenie czy wniesiona skarga podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny (charakter sprawy objętej przedmiotem zaskarżenia) oraz czy spełnia wymogi formalne, a następnie stwierdzenie, czy skarżąca posiada legitymację do wniesienia skargi. Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie wszystkie te warunki zostały w sprawie spełnione. Kwestionowane rozporządzenie, stanowiące akt prawa miejscowego wydany przez terenowy organ administracji rządowej w sprawie z zakresu administracji publicznej, podlegało kognicji sądu administracyjnego. Wprowadzone zakazy i nakazy stanowią istotne ograniczenia w zakresie korzystania z wszystkich nieruchomości znajdujących się w strefie ochrony pośredniej przedmiotowego ujęcia wody podziemnej. Skarżąca jako właściciel działki o nr 448/14 położonej w miejscowości Mętów gm. Głusk objętą strefą ochrony pośredniej, na której gmina Głusk zamierzała wybudować ujęcie wody mające zasilać większość mieszkańców gminy i stanowić też studnię zapasową (rezerwową) na potrzeby gminy i jej mieszkańców. Gmina Głusk kwestionuje § 3 ust.1 pkt 4 rozporządzenia, który określa zakaz lokalizowania nowych ujęć wody z wyjątkiem niewymagających pozwolenia wodnoprawnego, ujęć awaryjnych oraz budowanych na cele specjalne i przeciwpożarowe. W związku z powyższym skarżąca posiada interes prawny w zaskarżeniu przedmiotowego aktu prawa miejscowego. Wykazała ona także, że w wyniku podjętego aktu doszło do naruszenia jej interesu prawnego, bowiem istnieje związek między zakwestionowanym unormowaniem prawa miejscowego a jej sytuacją prawną.

Stosownie do treści 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. Sąd rozpoznający skargę m.in. na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.), do których to aktów należy kontrolowane rozporządzenie Wojewody, władny jest zatem stwierdzić nieważność takiego aktu (por. postanowienie NSA z dnia 11 października 2017 r. sygn. akt II OSK 2056/17, dostępne w Internecie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Kontrolując sporny akt prawa miejscowego Sąd stwierdził, że zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności § 3 ust.1 pkt 4 rozporządzenia.

Na wstępie tej części rozważań wskazać należy, że zgodnie z przepisami Prawa wodnego celem ustanowienia stref ochronnych ujęć wody i obszarów ochronnych jest zapewnienie odpowiedniej jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ochronie zasobów wodnych (art. 120). Strefę ochronną stanowi obszar ustanowiony na podstawie art. 135 ust. 1, na którym obowiązują nakazy, zakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wód. Strefa ochronna obejmuje: 1) wyłącznie teren ochrony bezpośredniej albo 2) teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej (art. 121 ust. 1 i 2). Teren ochrony pośredniej ujęcia wód podziemnych obejmuje obszar zasilania ujęcia wody (art. 122). Teren ochrony pośredniej ujęcia wód podziemnych wyznacza się na podstawie ustaleń zawartych w dokumentacji hydrogeologicznej tego ujęcia. Jeżeli czas przepływu wód od granicy obszaru zasilania do ujęcia jest dłuższy od 25 lat, teren ochrony pośredniej ujęcia wód podziemnych wyznacza się z uwzględnieniem obszaru wyznaczonego 25-letnim czasem wymiany wód w warstwie wodonośnej (art. 123 ust. 1 i 2). Na terenie ochrony pośredniej może być zakazane lub ograniczone wykonywanie robót lub czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia, obejmujących działania enumeratywnie w przepisie art. 130 ust. 1 P.w. Przy wprowadzaniu zakazów, nakazów i ograniczeń dotyczących użytkowania gruntów na terenie ochrony pośredniej uwzględnia się warunki infiltracji zanieczyszczeń do poziomu wodonośnego, z którego woda jest ujmowana (art. 131).

Strefę ochronną obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej ustanawia się na wniosek właściciela ujęcia wody (art. 133 ust. 2 pkt 1) lub z urzędu, jeżeli właściciel ujęcia wody nie złożył wniosku, o którym mowa w pkt 1, a z przeprowadzonej analizy ryzyka, o której mowa w ust. 3, wynika potrzeba jej ustanowienia (art. 133 ust. 2 pkt 2). Strefę ochronną, o której mowa w ust. 2, ustanawia się na podstawie analizy ryzyka obejmującej ocenę zagrożeń zdrowotnych z uwzględnieniem czynników negatywnie wpływających na jakość ujmowanej wody, przeprowadzoną w oparciu o analizy hydrogeologiczne lub hydrologiczne oraz dokumentację hydrogeologiczną lub hydrologiczną, analizę identyfikacji źródeł zagrożenia wynikających ze sposobu zagospodarowania terenu, a także o wyniki badania jakości ujmowanej wody (art. 133 ust. 3). Jeżeli z przekazanej analizy ryzyka, o której mowa w art. 133 ust. 3, wynika potrzeba ustanowienia strefy ochronnej obejmującej teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej, organ, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 2, wzywa właściciela ujęcia wody do przekazania dokumentacji hydrogeologicznej lub hydrologicznej w terminie, o którym mowa w ust. 2 (art. 134 ust. 3). Strefę ochronną obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej ustanawia wojewoda w drodze aktu prawa miejscowego (art. 135 ust. 1 pkt 2). Ustanawiając strefę ochronną obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej, wojewoda określa obszar terenu ochrony bezpośredniej oraz obszar terenu ochrony pośredniej, a także: 1) wskazuje do stosowania obowiązki wynikające z art. 128; 2) na obszarze terenu ochrony pośredniej może wskazać odpowiednie nakazy, zakazy i ograniczenia spośród tych, o których mowa w art. 130 (art. 137 ust. 1). Wniosek właściciela ujęcia wody o ustanowienie strefy ochronnej, o którym mowa w art. 133 ust. 2 pkt 1, zawiera: 1) uzasadnienie potrzeby ustanowienia strefy ochronnej uwzględniające analizę ryzyka, o której mowa w art. 133 ust. 3, oraz propozycje granic terenu ochrony pośredniej wraz z planem sytuacyjnym; 2) charakterystykę techniczną ujęcia wody; 3) propozycje nakazów, zakazów i ograniczeń dotyczących użytkowania gruntów oraz korzystania z wód na terenach ochrony pośredniej, wraz z uzasadnieniem (art. 138 ust. 1). Do wniosku, o którym mowa w art. 133 ust. 2 pkt 1, dołącza się analizę ryzyka, o której mowa w art. 133 ust. 3, oraz kopię decyzji, o której mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1, jeżeli została wydana (art. 138 ust. 2). Do wniosku, o którym mowa w art. 133 ust. 2 pkt 1, dotyczącego ujęcia wody podziemnej dołącza się dokumentację hydrogeologiczną, o której mowa w art. 123 ust. 1 (art. 138 ust. 3).

Odnosząc się do zarzutu skargi dotyczącego rozpatrzenia przez Wojewodę wniosku o ustanowienie strefy ochrony pośredniej złożonego przez podmiot do złożenia wniosku nieuprawniony - przez MPWiK Lublin sp. z o.o., wskazać należy, po pierwsze - że jak wynika z powołanego powyżej art. 133 ust.2 P.w. strefę ochronną ustanawia się na wniosek właściciela ujęcia wody (pkt 1) bądź z urzędu, jeżeli właściciel ujęcia wody nie złożył wniosku, o którym mowa w pkt 1, a z przeprowadzonej analizy ryzyka, o której mowa w ust. 3, wynika potrzeba jej ustanowienia (pkt 2). Po drugie - wobec treści art. 16 pkt 65 lit. d P.w. urządzenia służące do ujmowania wód powierzchniowych oraz wód podziemnych stanowią urządzenia wodne. Analiza przyjętych w Prawie wodnym rozwiązań odnoszących się do urządzeń wodnych wskazuje, że właścicielem urządzenia wodnego nie musi być właściciel wody ani właściciel gruntu. Nadto zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 P.w. przepisy ustawy dotyczące właścicieli stosuje się odpowiednio do posiadaczy samoistnych oraz do użytkowników wieczystych a w przypadku eksploatacji instalacji w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska stosuje się do prowadzącego instalację. Mając powyższe regulacje na uwadze, że strefa ochronna ujęcia wody może być ustanowiona na wniosek bądź z urzędu, złożenie takiego wniosku przez MPWiK Lublin sp. z o.o. i nie wykazanie dokumentami, jak podnosi skarżąca, że jest właścicielem ujęcia wody, zdaniem Sądu nie stanowiło naruszenia prawa, dającego podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu w całości. Jedynie istotne naruszenie prawa może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności aktu.

Zdaniem Sądu za zasadny należy uznać zarzut skarżącej dotyczący naruszenia art. 137 ust.1 pkt 2 P.w. polegającego na ustanowieniu strefy ochronnej pomimo sprzeczności treści między dokumentami stanowiącymi podstawę podjęcia przez Wojewodę

Lubelskiego o wydaniu rozporządzenia w postaci dokumentacji hydrogeologicznej i analizy ryzyka.

Zgodnie z art. 130 P.w. na terenie ochrony pośredniej może być zakazane lub ograniczone wykonywanie robót lub czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia (...). Analizując akta sprawy oraz dokumentację przedłożoną wraz z wnioskiem o ustanowienie strefy ochronnej, zdaniem Sądu nie można stwierdzić, że istnieje ryzyko spadku wydajności ujęcia wody podziemnej „Wilczopole”, a w związku z tym zasadność ustanowienia zakazu lokalizowania nowych ujęć wody.

Po pierwsze, w samym wniosku o ustanowienie strefy ochronnej w uzasadnieniu proponowanego zakazu lokalizowania nowych ujęć wody wskazano, iż zakaz ten wynika z zagrożenia ilościowego wód podziemnych i konieczności ochrony zasobów eksploatacyjnych przedmiotowego ujęcia. Związany jest z możliwością zmiany warunków dopływu wód do ujęcia, obniżeniem zwierciadła eksploatowanej warstwy wodonośnej, zagrożeniem spadku wydajności ujęcia. Natomiast w pkt III wniosku (uzasadnienie potrzeby ustanowienia strefy ochronnej uwzględniające analizę ryzyka) wskazano, że „teren jest zasobny w wodę i nie ma problemu z pokryciem nawet zwiększonego, perspektywicznego zapotrzebowania.”

Po drugie, w Analizie Ryzyka (sporządzonej w 2019 r.) – pkt 4.2. Analiza stanu ilościowego dostępnych zasobów, wskazano, że „wysoki moduł zasobów dyspozycyjnych oraz znaczna ich rezerwa w zlewni Bystrzycy B8 gwarantuje pokrycie zapotrzebowania na wodę wszystkich użytkowników. Wysoka zasobność i stosunkowo łatwa dostępność zasobów wód poziomu kredowego stwarza komfortową sytuację dla obecnych i przyszłych, nowych użytkowników wód podziemnych. (...) W rejonie Wilczopola nie występuje ryzyko braku pokrycia zapotrzebowania ujęcia przez zasoby dyspozycyjne wód podziemnych. Prawdopodobieństwo (częstość) wystąpienia sytuacji awaryjnej w wyniku której doszłoby do znacznego zaniku zasobów wód podziemnych należy uznać za bardzo nieprawdopodobne lub ekstremalnie nieprawdopodobne”. (str. 36). W powołanym dokumencie odniesiono się także do kwestii obniżania zwierciadła wody – na str. 41 wskazując, że „na wykresach (ryc.4.2) nie obserwuje się stałego i trwałego obniżania się zwierciadła wody w rejonie eksploatowanego ujęcia”. W części 5 dokumentu „Wnioski, zasady ochrony jakości i ilości wód ujęcia Wilczopole” (str. 42) nie wskazuje się na zagrożenie ilościowe dla ujęcia wody, a wręcz przeciwnie, że „teren jest zasobny w wodę i nie ma problemu z pokryciem nawet zwiększonego, perspektywicznego zapotrzebowania”. Wskazuje się jedynie na podatność i wysoką wrażliwość warstwy wodonośnej na zanieczyszczenia. Natomiast w dodatku do dokumentacji hydrogeologicznej zasobów wód podziemnych ujęcia „Wilczopole” sporządzonym w 2012 r. w pkt 5.6. Zasady użytkowania terenu w obrębie wyznaczonej strefy zawarto propozycje zakazów m.in. Lokalizowania nowych ujęć wody wymagających pozwolenia wodnoprawnego. Uzasadnienie proponowanego zakazu zostało powtórzone we wniosku o ustanowienie strefy ochronnej. Mając na uwadze treść dokumentów stanowiących podstawę wydania spornego rozporządzenia stwierdzić należy, że Wojewoda nie dokonał weryfikacji mających mieć zastosowanie środków ochrony ujęcia wody do określonych aktualnych warunków lokalnych. Ustawodawca wprost wskazał, że to wojewoda ustanawia w drodze aktu prawa miejscowego strefę ochronną obejmującą tereny ochrony bezpośredniej i tereny ochrony pośredniej (art. 135 ust. 1 pkt 2 P.w.) oraz, że to wojewoda określa obszar tych terenów, a przede wszystkim, że to wojewoda „może” jeżeli chodzi o obszar terenu ochrony pośredniej wskazać odpowiednie nakazy, zakazy i ograniczenia spośród wymienianych w art. 130 P.w. (art. 137 ust. 1 pkt 2 P.w.). Wniosek właściciela ujęcia wody o ustanowienie strefy ochronnej zawiera wyłącznie propozycje tych nakazów, zakazów i ograniczeń (art. 138 ust. 1 pkt 3 P.w.). Organ ustanawiający strefę ochronną ma więc obowiązek zbadania czy przedłożona dokumentacja uzasadnia ustanowienie strefy ochronnej w zakresie żądanym przez wnioskodawcę, czy zebrany w sprawie materiał dowodowy był wystarczający do oceny zasadności ustanowienia strefy ochronnej w wyznaczonych granicach i z ustalonymi zakazami lub ograniczeniami. Organ nie może również pominąć, że ustanowienie w strefie ochronnej określonych zakazów, nakazów i ograniczeń musi być poprzedzone wyważeniem interesów nie tylko

wnioskodawcy, ale także właścicieli gruntów objętych strefą ochrony pośredniej. Reasumując, to właśnie organ wydający akt prawa miejscowego powinien wykazać, że wprowadzając ograniczenia w wykonywaniu prawa własności wobec gruntów objętych strefą ochronną, dokonał rzetelnej analizy materiału dowodowego oraz wyważył interesy wnioskodawcy i podmiotów będących adresatami nakazów i zakazów dotyczących użytkowania gruntów oraz korzystania z wód na wyznaczonym obszarze (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 sierpnia 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/19, publ. CBOSA). W niniejszej sprawie zdaniem Sądu mamy do czynienia ze swoistym „automatyzmem” ze strony Wojewody w przypadku ustanowienia zakazu zawartego w § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia, bowiem brak było weryfikacji potrzeby wprowadzenia spornego zakazu. Jak już wyżej wskazano z analizy ryzyka nie wynika zasadność określenia spornego zakazu.

W ocenie Sądu w niniejszej sprawie doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Brak wyważenia interesów podmiotu, na którego wniosek ustanowiono określone zakazy w strefie ochrony pośredniej (właściciela ujęcia wody podziemnej) i właścicieli nieruchomości objętych tymi zakazami niewątpliwie naruszał art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sąd podziela stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2018 r. sygn. akt II OSK 1648/18 co do tego, że „struktura własnościowa” na terenie ochrony pośredniej ma znaczenie, i to nie tylko dla ustanowienia lub wyznaczenia granic tego terenu, ale i wprowadzenia konkretnych ograniczeń w zagospodarowaniu terenu objętego ochroną. Ocena zasadności wprowadzenia określonych zakazów, nakazów i ograniczeń na podstawie przepisów Prawa wodnego musi być poprzedzone wyważeniem interesów nie tylko wnioskodawcy, ale także właścicieli gruntów objętych strefą ochrony pośredniej. W ocenie Sądu, brak wyważenia interesów wnioskodawcy domagającego się ustanowienia zakazu lokalizacji nowych ujęć wody w strefie ochrony pośredniej i skarżącej niewątpliwie narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasadę proporcjonalności). Podkreślić należy, że Gmina zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji RP jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, która zobowiązana jest do wykonywania zadań publicznych niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji). Powyższa zasada konstytucyjna znalazła również swoje odzwierciedlenie w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, z którego to przepisu jasno i jednoznacznie wynika, że „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów”. Sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę mieszkańców gminy między innymi zostały przez ustawodawcę zaliczone do zadań własnych gminy, służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej jaką tworzą na określonym terytorium mieszkańcy gminy (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Pozbawienie Gminy możliwości lokalizacji nowych ujęć wody, w sytuacji kiedy z analizy ryzyka nie wynika zagrożenie dla ilości wód oraz wydajności ujęć, stanowi ograniczenie samodzielności Gminy przy wykonywaniu przez nią działań publicznych, w tym zadań własnych.

Sąd nie podzielił natomiast argumentacji skarżącej w kwestii niezapewnienia jej przez Wojewodę udziału w procedowaniu spornego rozporządzenia. Wskazać należy, że strefa ochronna ujęć ustanawiana jest na wniosek właściciela ujęcia wody bądź z urzędu i żaden przepis Prawa wodnego nie przewiduje w tej procedurze udziału społeczeństwa.

Mając powyższe rozważania na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

O kosztach orzeczono na podstawie na podstawie art. 200 p.p.s.a. oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia z dnia 22 października 2015 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 265) w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.