

wysłano e-mailem
12.01.2021 r.

BR. 0711.9.2020

e.pnap

0.200.2021

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 7 stycznia 2021 r.
Sygn. akt IV SA/Po 431/20

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

uzg. nach.
11.01.2021 r.
[signature]

Rada Gminy Czerwonak
/4et139pfnh/SkrytkaESP

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 24 listopada 2020 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako organowi administracji – odpis wyroku z dnia 24 listopada 2020 r. wraz z uzasadnieniem.

Izabela Kaczmarska
[signature]
st. sekretarz sądowy

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm. - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

POUCZENIE O WARUNKACH UZYSKANIA DOSTĘPU DO AKT SPRAWY

1. Akta sprawy udostępnia się stronom postępowania (art. 12a § 4 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm., zwanej dalej „p.p.s.a.”).
2. Wniosek o udostępnienie akt może być złożony w postaci papierowej lub w formie dokumentu elektronicznego.
3. Wniosek o udostępnienie akt składa się do sądu administracyjnego, w którym toczy się postępowanie sądowe. W treści wniosku należy wskazać żądany sposób udostępniania akt.
4. Akta sprawy udostępnienie są w Sekretariacie Informacji o Sprawach właściwego sądu administracyjnego.
5. Ponadto akta mogą być udostępnione w systemie teleinformatycznym sądu po uprzednim uwierzytelnieniu strony za pomocą profilu zaufanego albo danych weryfikowanych za pomocą kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego.



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

| | | |
|----------------|---------------|----------------------------------|
| Przewodniczący | Sędzia | WSA Józef Maleszewski |
| | Sędzia | WSA Tomasz Grossmann (spr.) |
| | Asesor sądowy | WSA Maria Grzymisławska-Cybulska |

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 listopada 2020 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Gminy Czerwonak
z dnia 21 lutego 2019 r. nr 58/VI/2019
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Koziegłowy - rejon
ulicy Gdyńskiej i Piaskowej”

1. stwierdza nieważność § 5 pkt 7 zaskarżonej uchwały;
2. zasądza od Gminy Czerwonak na rzecz skarżącego Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (słownie czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem



Izabela Kaczmarczyk
st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 21 lutego 2019 r. Rady Gminy Czerwonak (dalej też jako „Rada Gminy” lub „Rada”) podjęła uchwałę nr 58/VI/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Koziegłowy - rejon ulicy Gdyńskiej i Piaskowej” (zwaną dalej „Uchwałą” lub „Planem”).

Pismem z 09 lutego 2020 r. (znak: KN.I.0552.24.2020.7) Wojewoda Wielkopolski (dalej też jako „Wojewoda” lub „Skarżący”), reprezentowany przez r.pr. Michała Kwiatkowskiego, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.; dalej w skrócie „u.s.g.”), zaskarżył Uchwałę w części i wniósł o:

- 1) stwierdzenie nieważności § 5 pkt 7 Uchwały w zakresie zwrotu „przy czym zakazuje się stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe” – ze względu na istotne naruszenie prawa;
- 2) zasądzenie od Strony przeciwnej na rzecz Skarżącego kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi jej autor stwierdził, że w ocenie organu nadzoru Uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, dającym podstawę do stwierdzenia nieważności § 5 pkt 7 Uchwały, który w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego dla obszaru objętego Planem wprowadził zakaz stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe.

Pełnomocnik Wojewody wyjaśnił, że zgodnie z art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.; dalej w skrócie „p.o.ś.”) sejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Stosownie do tego przepisu Sejmik Województwa Wielkopolskiego przyjął 18 grudnia 2017 r. dla terenu województwa następujące uchwały (zwane dalej „uchwałami antysmogowymi”):

- nr XXXIX/941/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa wielkopolskiego, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 8807), obejmującą obszar województwa wielkopolskiego, z wyłączeniem Miasta Poznania oraz Miasta Kalisza,

- -nr XXXIX/942/17 w sprawie wprowadzenia, na obszarze Miasta Poznania, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 8808),
- nr XXXIX/943/17 w sprawie wprowadzenia, na obszarze Miasta Kalisza, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 8809).

Uchwały antysmogowe wprowadziły od 01 maja 2018 r. zakaz stosowania najgorszej jakości paliw stałych, np. bardzo drobnego miału (mułu), węgla brunatnego czy flotokoncentratu węglowego oraz określiły standardy jakościowe węgla kamiennego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla. Skoro zatem na podstawie delegacji ustawowej samorząd województwa podjął stosowne uchwały antysmogowe, to – zdaniem Skarżącego – należy przyjąć, że ustalenia w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, zostały unormowane w odrębnych od Planu aktach prawa miejscowego. Zatem nieuprawnione jest wprowadzenie do treści Uchwały zapisów zawierających ustalenia w kwestii sposobu ogrzewania budynków w zakresie uregulowanym uchwałami antysmogowymi. Za niedopuszczalne należy więc uznać ustalenie bezwzględnego zakazu stosowania w nowych budynkach pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe – czego dotyczy zaskarżony § 5 pkt 7 Uchwały – co, w ocenie autora skargi, potwierdza przywołane w jej uzasadnieniu orzecznictwo WSA w Poznaniu.

W odpowiedzi na skargę Gmina Czerwonak (dalej też jako „Gmina”), reprezentowana przez Wójta Gminy, wniosła o jej oddalenie, podkreślając, że procedowanie zaskarżonego Planu rozpoczęto na podstawie uchwały z dnia 21 stycznia 2016 r. W tym czasie nie obowiązywały jeszcze przywołane uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego podjęte w dniu 18 grudnia 2017 r. Podstawę postanowień zawartych w § 5 pkt 7 Uchwały stanowiły przepisy art. 15 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl których w planie miejscowym uwzględnia się zasady ochrony środowiska. Stąd, zdaniem Wójta, nieuprawnione jest twierdzenie, że Uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego. Dodatkowo autor odpowiedzi na skargę zwrócił uwagę, że przywołane w uzasadnieniu skargi wyroki sądów administracyjnych, mające wskazywać na linię orzecniczą, zostały podjęte już po wejściu w życie zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Gminy wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.; w skrócie „u.s.g.”). W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym 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. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrzepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie "CBOSA").

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego był władny zaskarżyć Uchwałę w trybie art. 93 u.s.g.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.; w skrócie „p.p.s.a.”) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną.

Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część określonego aktu lub czynności (zob.: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10; dostępne w CBOSA), przy czym reguła ta odnosi się również do zaskarzania planów miejscowych (por. wyrok NSA z 05.06.2014 r., II OSK 117/13, CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała nr 58/VI/2019 Rady Gminy Czerwonak z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Koziegłowy - rejon ulicy Gdyńskiej i Piaskowej”.

Wprawdzie autor skargi, podnosząc, że zaskarża Uchwałę „w części”, nie określił wyraźnie, w jakiej części, to jednak z treści wniosku zawartego w pkt 1 *petitum* skargi (o „stwierdzenie nieważności § 5 pkt 7 w zakresie zwrotu «przy czym zakazuje się stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe»”) oraz z jej uzasadnienia jasno wynika, że tylko ta właśnie część Uchwały została objęta przedmiotem zaskarżenia. Należy przy tym doprecyzować, że wbrew nieściśłemu sformułowaniu skargi, w przywołanym przepisie § 5 pkt 7 Uchwały organ planistyczny posłużył się wyrażeniem „zakaz stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe”, które zarazem wyczerpuje całość unormowania tego przepisu.

W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie, tj. co do § 5 pkt 7 Uchwały (z zastrzeżeniem wszakże poniższych uwag dotyczących procedury planistycznej) Uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu.

Jak wynika z części wstępnej Uchwały, podstawę prawną jej podjęcia stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.; w skrócie „u.s.g.”) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945; w skrócie „u.p.z.p.”). Jest faktem notoryjnym, że zaskarżona uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 5 marca 2019 r. (poz. 2538) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia tego ogłoszenia (§ 23 Uchwały) oraz że nie była zmieniana i nadal obowiązuje.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała – jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w skrócie „m.p.z.p.”) – jest aktem prawa miejscowego, gdyż zostało to przesądzone *expressis verbis* przez ustawodawcę w art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

Z tych wszystkich względów Sąd uznał skargę Wojewody za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu (w brzmieniu obowiązującym od 18 listopada 2015 r.): *„Istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części”*.

Pojęcie „trybu sporządzania planu miejscowego” (zwanego też potocznie „procedurą planistyczną”) – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. Z kolei pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać przede wszystkim z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25.05.2009 r., II OSK 1778/08; z 11.09.2008 r., II OSK 215/08 – CBOSA). A ponieważ m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego, to w pojęciu „zasad sporządzania planu miejscowego” mieszczą się także – obok szczegółowych zasad sporządzania tego rodzaju aktów planistycznych, określonych przede wszystkim w u.p.z.p. – także ogólne wymogi, jakie powinien spełniać każdy prawidłowo sporządzony akt prawa miejscowego (zob. szerzej wyrok WSA z 07.03.2019 r., IV SA/Po 1189/18, CBOSA).

W rozpoznawanej skardze jej autor podniósł wyłącznie zarzut mieszczący się w drugiej z ww. kategorii wadliwości – naruszenia zasad sporządzania planu

miejscowego. Pomimo że Wojewoda nie podniósł żadnego zarzutu, który dotyczyłby naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, to Sąd był zobligowany zbadać tę okoliczność z urzędu, jako że rozpoznawana skarga jest pierwszą wniesioną na przedmiotową Uchwałę (por. np. wyroki WSA: z 06.10.2011 r., II SA/Kr 38/11; z 24.04.2013 r., IV SA/Po 1153/12; z 18.07.2013 r., II SAWr 835/12 – CBOSA). W wyniku tego badania Sąd stwierdził, że zaskarżony Plan został uchwalony z zachowaniem procedury określonej w art. 17 u.p.z.p.

W konsekwencji możliwe było przejście do analizy zarzutów skargi, które odnosiły się do wadliwego, zdaniem Skarżącego, unormowania § 5 pkt 7 Uchwały, zgodnie z którym w zakresie określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego ustalono: „zakaz stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe”.

W ocenie Skarżącego takie ustalenie wkracza w zakres unormowany przepisami odrębnymi (w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.z.p.) tzw. uchwał antysmogowych wydanych przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego na podstawie art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.; w skrócie „p.o.ś.”). Natomiast według Gminy kompetencja do wprowadzenia spornego ustalenia do Planu nie kolidowała z ww. kompetencją sejmiku województwa i wynikała, jak można wnioskować z odpowiedzi na skargę, z przepisów nakazujących uwzględniać w planie miejscowym zasady ochrony środowiska, czyli z art. 15 ust. 2 pkt 3 oraz art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.

Jak z powyższego wynika, w kontrolowanej sprawie sporną pozostaje kwestia, czy kompetencja Rady do uchwalania m.p.z.p. obejmowała możliwość wprowadzenia do Planu zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. W ocenie Sądu w niniejszym składzie, przepis ten nie stanowi – i nigdy nie stanowił – właściwej podstawy prawnej dla wprowadzenia do m.p.z.p. takiego ustalenia, jak sporny § 5 pkt 7 Uchwały. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, co jest przedmiotem regulacji dopuszczonej w planie miejscowym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. jest nim: ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. W ocenie Sądu w tak wyznaczonym przez ustawodawcę zakresie materii planistycznej nie mieści się postanowienie § 5 pkt 7 Planu zakazujące „stosowania pieców i trzonów kuchennych na

paliwo stałe". Żadną miarą nie ustala ono bowiem przeznaczenia terenu ani rozmieszczenia inwestycji celu publicznego. Wprost nie dotyczy także sposobu zagospodarowania terenu ani warunków jego zabudowy.

Oceny tej nie zmienia treść przepisu § 4 pkt 3 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; w skrócie „rozp.m.p.z.p.”), zgodnie z którym ustalenia planistyczne dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać m.in. nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 p.o.ś.

Po pierwsze, w cytowanym przepisie rozp.m.p.z.p. mowa jest o nakazach, zakazach, dopuszczeniach i ograniczeniach „w zagospodarowaniu terenów”, a – jak to już wyżej wskazano – sporny zakaz nie ma takiego charakteru (nie odnosi się wprost do zagospodarowania terenu).

Po drugie, ww. przepisy p.o.ś., do których odsyła § 4 pkt 3 lit. a rozp.m.p.z.p. – w tym zwłaszcza, najbardziej adekwatny w analizowanym kontekście, art. 72 ust. 1 pkt 6 p.o.ś., zgodnie z którym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez *„uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi”* – nie zmieniają generalnej zasady, w myśl której w planie miejscowym uwzględnia się potrzeby ochrony środowiska w zakresie właściwym dla materii planistycznej. A inkryminowany § 5 pkt 7 Planu takiej materii, zdaniem Sądu w niniejszym składzie, nie stanowi.

Jednakże nawet jeśliby założyć, że podstawy do wprowadzania tego rodzaju zakazów do m.p.z.p. można było początkowo upatrywać w treści art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., to począwszy od 12 listopada 2015 r. jest to już z pewnością niedopuszczalne. Już z tego względu argumentacja organu, że procedowanie nad Planem rozpoczęto na podstawie uchwały z dnia 21 stycznia 2016 r., nie mogła zostać uwzględniona. Z dniem 12 listopada 2015 r. weszła bowiem w życie ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 1593), która m.in. gruntownie zmieniła art. 96 p.o.ś. I odtąd – zgodnie z art. 96 ust. 1 p.o.ś. – to *„[s]ejmik województwa może, w drodze uchwały, w celu zapobieżenia negatywnemu*

oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko, wprowadzić ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw". Projekt tej uchwały podlega zaopiniowaniu przez właściwych miejscowo wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast i starostów (zob. art. 96 ust. 2–4 p.o.ś.). Uchwała, o której mowa w ust. 1, określa: (1) granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w ust. 1; (2) rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w ust. 1; (3) rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na obszarze, o którym mowa w pkt 1, lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze (art. 96 ust. 6 p.o.ś.). Ponadto może określać: (1) sposób lub cel wykorzystania paliw, który jest objęty ograniczeniami określonymi w uchwale; (2) okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku; (3) obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały. Zgodnie z art. 96 ust. 8 p.o.ś. uchwała, o której mowa w ust. 1, nie ma zastosowania do instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, albo dokonanie zgłoszenia. Omawiana uchwała jest aktem prawa miejscowego (art. 96 ust. 9 p.o.ś.).

Treść cytowanych unormowań art. 96 p.o.ś. prowadzi do wniosku, że ustawodawca w sposób kompleksowy uregulował w nich sposób wprowadzania oraz zakres ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Tym samym doszło tą drogą do ostatecznego „wyjęcia” omawianej problematyki z zakresu art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. (oczywiście, przy hipotetycznym założeniu – którego, jak to już wyżej wskazano, Sąd w niniejszym składzie nie podziela – że wcześniej ta problematyka w ww. przepisie się mieściła).

Takiemu wnioskowaniu nie stoi na przeszkodzie fakt, że brzmienie art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. przez cały czas jego obowiązywania pozostało niezmienione. Nie ulega bowiem wątpliwości, że z samej specyfiki procesu wykładni prawa – służącej, jak powszechnie się przyjmuje, „dekodowaniu” norm prawnych z przepisów prawnych – wynika, iż zmiana „otoczenia normatywnego” danego przepisu, nawet bez formalnej korekty jego brzmienia, może doprowadzić do zmiany treści tego przepisu, a ściślej: treści norm zeń wyinterpretowywanych (zob. wyrok NSA z 27.11.2018 r., II OSK 2406/18, CBOSA).

Jest jasne, że postanowienie § 5 pkt 7 Planu – ustanawiając „zakaz stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe” – zostało zredagowane w nieco inny sposób, niż czyni to art. 96 ust. 1 p.o.ś., w którym mowa jest o „zakazach w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw”. Jeśli jednak uwzględni się:

- definicję legalną „instalacji” zawartą w art. 3 pkt 6 p.o.ś. – zgodnie z którą przez instalację rozumie się: (a) stacjonarne urządzenie techniczne, (b) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, (c) budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję – a także:
- w istocie synonimiczny, w analizowanym tu kontekście, charakter wyrazów „stosowanie” oraz „eksploatacja” (użytych odpowiednio: w § 5 pkt 7 Planu oraz w art. 96 ust. 1 p.o.ś.), czego dowodzi, z jednej strony, znaczenie językowe rzeczownika „stosowanie” (pochodzącego od czasownika „stosować”, który w świetle definicji słownikowej znaczy tyle co „używać czegoś w jakimś celu w określonych okolicznościach”; zob. *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego*, pod red. S. Dubisza, Warszawa 2006), a z drugiej strony, definicja legalna zwrotu „eksploatacja instalacji lub urządzenia” (przez którą rozumie się, zgodnie z art. 3 pkt 3 p.o.ś., „użytkowanie instalacji lub urządzenia oraz utrzymywanie ich w sprawności”),

to należy dojść do przekonania, że postanowienie § 5 pkt 7 mieści się w zakresie normowania określonym w art. 96 ust. 1 p.o.ś. Albowiem wyrażenie „zakaz stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe” w istocie zawiera się w zakresie znaczeniowym wyrażenia „zakaz eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw”.

W konsekwencji należy podzielić stanowisko dominujące w orzecznictwie sądów administracyjnych, w myśl którego to nie rada gminy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz sejmik województwa w uchwale podjętej na podstawie art. 96 ust. 1 p.o.ś. jest uprawniony do wprowadzenia tego rodzaju regulacji, jak § 5 pkt 7 Uchwały, zakazujących stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe (por. wyroki WSA: z 11.07.2019 r., IV SA/Po 334/19; z 07.08.2019 r., IV SA/Po 351/19; z 10.10.2019 r., IV SA/Po 485/19; z 10.10.2019 r., IV SA/Po 569/19; z 06.11.2019 r., IV SA/Po 841/19; z 22.01.2020 r., IV SA/Po 878/19; z 06.02.2020 r., IV SA/Po 852/19; z 14.02.2020 r., IV SA/Po 876/19; z 20.02.2020 r., II SA/Po 1135/19; z 26.02.2020 r., IV SA/Po 877/19; z 01.07.2020 r., IV SA/Po 553/20; z 16.07.2020 r.,

IV SA/Po 398/20; por. też wyrok NSA z 26.06.2019 r., II OSK 1229/19; a także wyroki WSA: z 21.04.2016 r., IV SA/Po 98/16; z 08.05.2018 r., II SA/Kr 373/18; z 11.09.2018 r., II SA/Wr 362/18; z 08.05.2019 r., II SA/Wr 154/19 – wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA).

Sąd w niniejszym składzie podziela także stanowisko wyrażone m.in. w wyżej przywołanym wyroku WSA w Poznaniu z 10 października 2019 r. o sygn. akt IV SA/Po 569/19, w myśl którego normy kompetencyjne dla rady gminy do regulowania w drodze m.p.z.p. kwestii rodzajów instalacji (tu: pieców i trzonów kuchennych), czy paliw (tu: paliw stałych), jakie mogą być stosowane na terenie objętym planem miejscowym, nie sposób również wywieść z treści § 132 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065; w skrócie „rozp.war.tech.bud.”). Przepis ten – w brzmieniu: *„Dopuszcza się stosowanie pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe w budynkach o wysokości do 3 kondygnacji nadziemnych włącznie, jeżeli nie jest to sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym w budynkach zakładów opieki zdrowotnej, opieki społecznej, przeznaczonych dla dzieci i młodzieży, lokalach gastronomicznych oraz pomieszczeniach przeznaczonych do produkcji żywności i środków farmaceutycznych - pod warunkiem uzyskania zgody właściwego państwowego inspektora sanitarnego”* – samodzielnie ani wspólnie z innymi przepisami, nie może służyć do rekonstruowania normy kompetencyjnej, upoważniającej radę gminy do wprowadzania do planu miejscowego zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe. A to z następujących względów.

Po pierwsze, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa – z czego wynika m.in. zakaz domniemywania kompetencji oraz to, że wszystkie działania organów powinny być oparte na konkretnym przepisie zawierającym normę kompetencyjną.

Po drugie, charakter wykonawczy aktów prawa miejscowego oznacza, że prawo miejscowe może być stanowione tylko „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” (art. 94 zd. 1 Konstytucji RP). Art. 94 Konstytucji RP w sposób wyraźny wymaga, by upoważnienie zawarte było „w ustawie”. Oznacza to konieczność występowania bezpośredniego powiązania aktu miejscowego z upoważniającym przepisem rangi ustawowej, zaś niedopuszczalne jest samoistne ustanawianie upoważnień do wydawania prawa miejscowego w rozporządzeniach rządowych (zob.

L. Garlicki [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 73, i tam przywołane dalsze wypowiedzi doktryny oraz orzecznictwa). A takim rozporządzeniem jest rozp.war.tech.bud.

Już z tych względów – a także, po trzecie, z uwagi na obowiązującą od 12 listopada 2015 r. regulację art. 96 ust. 1 i nast. p.o.ś. – nie jest dopuszczalne, zdaniem Sądu, upatrywanie w treści § 132 ust. 2 rozp.war.tech.bud. upoważnienia do wprowadzenia do Planu spornego ustalenia § 5 pkt 7.

W konsekwencji jako trafne należy ocenić zarzut oraz argumentację Wojewody, że do ustanowienia w ww. przepisie Uchwały zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe doszło z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., skutkującym nieważnością Uchwały w zaskarżonym zakresie. Albowiem nastąpiło to z przekroczeniem ustawowej kompetencji planistycznej Rady Gminy.

Oceny tej nie zmienia argumentacja przedstawiona przez Gminę w odpowiedzi na skargę, do której Sąd odniósł się bardziej szczegółowo powyżej.

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 147 p.p.s.a., stwierdził nieważność § 5 pkt 7 Uchwały (pkt 1 sentencji wyroku).

O kosztach postępowania (pkt 2 sentencji wyroku) Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie pełnomocnika Skarżącego ustalone według stawek minimalnych, zgodnie z § 15 ust. 1 w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265, z późn. zm.), w wysokości 480 zł.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Izabela Kaczmarczyk
st. sekretarz sądowy