



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 lutego 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Izabela Paluszyńska (spr.)

Sędziowie

Sędzia WSA Danuta Rzyminiak - Owczarczak

Sędzia WSA Edyta Podrazik

Protokolant:

st. sekr. sąd. Ewa Wąsik

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 lutego 2020 r.

sprawy ze skargi

Miasta Poznań

na rozstrzygnięcie nadzorcze

Wojewody Wielkopolskiego

z dnia 31 października 2019 r.,

nr KN-I.4131.1.406.2019.16

w przedmiocie

miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego

oddala skargę

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem



Krzysztof Dzierżgowski

st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Miasto Poznań (dalej skarżący) wniosło do WSA w Poznaniu skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 31 października 2019 r. o nr KN-I.4131.1.406.2019.16 orzekające nieważność § 5 pkt 7 lit. b w zakresie zwrotu: „przy czym zakazuje się stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe” uchwały Nr XVII/269A/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 24 września 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „W rejonie ulic Ułańskiej i Grunwaldzkiej” w Poznaniu, wnosząc o uchylenie w całości tego rozstrzygnięcia nadzorczego i zasądzenie od Wojewody Wielkopolskiego na rzecz skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zaskarżonemu rozstrzygnięciu nadzorcemu skarżący zarzucił naruszenie:

1. art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, dalej u.p.z.p.) w zw. z § 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. 2003 Nr 164, poz. 1587) i w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1369 z późn. zm. dalej p.o.ś.) - poprzez pominięcie wynikającej z tych przepisów normy prawa, dającej radzie gminy podstawę do wprowadzenia zakwestionowanego zakazu do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
2. art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 506, dalej u.s.g.) - poprzez przyjęcie, że wprowadzenie zakwestionowanego zakazu do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi istotne naruszenie prawa.

Skarżący podał, że w dniu 24 września 2019 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę Nr XVII/269/VIII/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „W rejonie ulic Ułańskiej i Grunwaldzkiej” w Poznaniu (dalej też „mpzp”).

W dniu 1 października 2019 r. powyższa uchwała wraz z dokumentacją planistyczną została dostarczona do Wojewody Wielkopolskiego.

W dniu 4 października 2019 r. uchwała została opublikowana przez Wojewodę Wielkopolskiego w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 2019 r. poz. 8339.

W dniu 31 października 2019 r. do Urzędu Miasta Poznania za pośrednictwem platformy ePuap wpłynęło opisanie we wstępie rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego, w którym organ nadzoru orzekł nieważność § 5 pkt 7 lit. b w zakresie zwrotu „przy czym zakazuje się stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe” uchwały nr XVII/269/VIII/2019 Rady Miasta Poznania z dnia 24 września 2019 r. w sprawie m.p.z.p. „W rejonie ulic Ułańskiej i Grunwaldzkiej” w Poznaniu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda wskazał, iż Sejmik Województwa Wielkopolskiego na podstawie art 96 p.o.ś. podjął tzw. „uchwały antysmogowe”. Uchwały antysmogowe wprowadziły od dnia 1 maja 2018 r. zakaz stosowania najgorszej jakości paliw stałych, np. bardzo drobnego mialu (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 Wojewody, 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 w ocenie Wojewody należy więc uznać ustalenie bezwzględnego zakazu stosowania w nowych budynkach pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe.

Skarżący wskazał, że w § 1 ust. 1 uchwały antysmogowej dotyczącej obszaru Miasta Poznania (uchwała Sejmiku Województwa Wielkopolskiego Nr XXXIX/942/17 z dnia 18 grudnia 2017r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Miasta Poznania ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje

spalanie paliw – Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2017, poz. 8808), podjętej na podstawie art. 96 P.o.ś., sformułowano zapis, zgodnie z którym „celem zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i na środowisko, na obszarze Miasta Poznania, wprowadza się ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, określone niniejszą uchwałą”. W dalszych przepisach uchwały określono rodzaj paliw stałych, których nie należy stosować w eksploatowanych instalacjach grzewczych. Co do zasady, uchwała antysmogowa dla Miasta Poznania nie wyklucza stosowania paliw stałych w istniejących instalacjach, a przez to, w ocenie organów Miasta Poznania, nie stanowi wystarczającej ochrony przed smogiem.

Rada Miasta Poznania, kierując się troską o jakość powietrza na podległym sobie obszarze, wprowadziła w zaskarżonym planie zapis, który uniemożliwia dalsze wyposażanie budynków w indywidualne systemy grzewcze w postaci pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe.

Zgodnie bowiem z § 5 pkt 7 lit. b przedmiotowego planu miejscowego zakazuje się stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe, w związku z czym na obszarze objętym planem miejscowym nie będzie można wyposażyć budynku w instalację w postaci pieca lub trzonu kuchennego, umożliwiającą spalanie paliw stałych.

Zdaniem skarżącego powyższy, zakwestionowany przez Wojewodę Wielkopolskiego zapis umieszczony w planie miejscowym, nie wkracza w materię uregulowaną w uchwale antysmogowej, gdyż wprowadza jedynie zakaz stosowania określonych instalacji (pieców i trzonów kuchennych), a nie ingeruje w stosowanie konkretnych rodzajów paliw stałych (jak to czyni uchwała antysmogowa). Gdy przeanalizuje się treść obu aktów prawa miejscowego, łatwo można dostrzec, iż oba nakładają na mieszkańców normy zmierzające do poprawy jakości powietrza, lecz w innym zakresie. Wynika z nich, iż na obszarze objętym planem miejscowym nie będzie można wyposażyć budynku w nową instalację w postaci pieca lub trzonu kuchennego na paliwa stałe (ze względu na zakaz wprowadzony w planie miejscowym), natomiast przy eksploatacji istniejących już instalacji trzeba zaprzestać stosowania najgorszego rodzaju paliw stałych (ze względu na zapisy uchwały antysmogowej). Uchwały planistyczne zawierające zakaz stosowania pieców i

trzonów kuchennych na paliwo stałe nie wkraczają zatem w zakres regulacji uchwały antyśmogowej, gdyż regulują kwestie związane z zapewnieniem jakości powietrza na „swojej” płaszczyźnie.

Zdaniem skarżącego rację ma organ, iż ustalenia w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw zostały unormowane w odrębnych od planu aktach prawa miejscowego. Jednakże plan miejscowy w ogóle nie odnosi się do eksploatacji instalacji grzewczych, lecz reguluje kwestię wyposażania budynków w instalacje grzewcze.

Sformułowanie w planie miejscowym zakazu stosowania wspomnianego rodzaju instalacji, które mają wpływ na zanieczyszczenie powietrza, niewątpliwie jest też formą uwzględnienia warunków w zakresie ochrony powietrza, czego przy sporządzaniu planu miejscowego wymagają od organów gminy przepisy prawa.

Skarżący zwrócił uwagę, że przywołany w rozstrzygnięciu nadzorczym art. 96 p.o.ś., nie jest jedynym przepisem odnoszącym się do ochrony powietrza. Jest normą kompetencyjną skierowaną do sejmiku województwa, w oparciu o którą to normę sejmik województwa może podjąć uchwałę o ograniczeniu lub zakazie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Jednakże ta norma kompetencyjna nie wyklucza stosowania innych przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności przepisów nakazujących uwzględnianie w m.p.z.p. potrzeb ochrony powietrza.

Skarżący wskazał, że podstaw swojego uprawnienia (normy kompetencyjnej) do wprowadzenia zakwestionowanych przez Wojewodę regulacji upatruje w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 6 p.o.ś. i § 132 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (dalej rozporządzenie 2002). Jego zdaniem w planie miejscowym zamieszcza się zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające m.in. z potrzeb ochrony środowiska (§ 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego). Należy tymi zakazami, dopuszczeniami bądź ograniczeniami zapewnić warunki utrzymania równowagi

przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnienie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza (art. 72 ust. 1 pkt 6 Prawa ochrony środowiska). To właśnie o tego rodzaju zakazy, dopuszczenia bądź ograniczenia chodzi w przepisie rozporządzenia, mówiącym o możliwości zastosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe w przypadku sprzeczności z planem miejscowym (§ 132 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie).

Sumując, skarżący uznał, że zastosowanie w planie miejscowym zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe nie może być traktowane jako istotne naruszenie prawa, a co za tym idzie zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze jest niezgodne z prawem a skarga w niniejszej sprawie jest w pełni uzasadniona.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Wielkopolski wniósł o jej oddalenie, podając że Rada Miasta Poznania naruszyła przepisy wyznaczające kompetencję do wprowadzenia zakazu, o którym mowa w § 5 pkt 7 lit. b zaskarżonej uchwały tj. zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe.

Wojewoda wskazał, że ustanowione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu powinny pozostawać w zgodzie z materiałą ustawową, a ponadto winny mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do ich ustanowienia. W art. 72 i 73 p.o.ś. ustawodawca określił wymagania ochrony środowiska jakie powinny spełniać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie w art. 96 ust. 1 tej ustawy, ustawodawca przyznał sejmikowi województwa kompetencje wprowadzenia w drodze uchwały ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko. Uchwałą, o której mowa w ust. 1, określa rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w ust. 1 (art. 96 ust. 6 pkt 2).

Powyższe prowadzi zdaniem Wojewody do wniosku, że 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 podjęcia uchwały zakazującej stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe.

Wojewoda zwrócił uwagę, że Rada Miasta Poznania swoją kompetencję do wprowadzenia kwestionowanych przepisów wywodziła również z § 4 pkt 3 lit. a Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który ustala wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, wskazując, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać 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., a także z § 132 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdzie „ustawodawca przewidział istnienie tej kompetencji, która przejawia się w ten sposób, że nie można zastosować pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe gdy jest to sprzeczne z planem miejscowym”.

Zdaniem organu nadzoru nie sposób z treści przepisu § 132 ust. 2 ww. rozporządzenia z 2002 r. wywieść normy kompetencyjnej dla Rady Miasta do regulowania - w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - spornych kwestii. Rada winna mieć bowiem na uwadze, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, z czego wynika zakaz domniemania kompetencji, a wszystkie działania organów powinny być oparte na konkretnym przepisie zawierającym normę kompetencyjną. Poza tym 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). Tymczasem Rada swoją kompetencję wywodzi z rozporządzenia, a więc aktu rangi podstawowej. Przepis art. 94 Konstytucji RP w sposób wyraźny wymaga, by upoważnienie zawarte było w ustawie. A zatem, wbrew podnoszonym przez Miasto Poznań argumentom, ustanowienie w § 5 pkt 7 lit. b zaskarżonej uchwały zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji Rady Miasta, co stanowiło istotne naruszenie zasad sporządzania planu

miejscowego skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w omawianym zakresie.

Obecni na rozprawie przed tut. Sądem w dniu 20 lutego 2020 r. pełnomocnicy skarżącego i Wojewody podtrzymali dotychczasowe stanowiska.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Skarga podlega oddaleniu.

Przedmiotem skargi wniesionej przez Miasto Poznań jest rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stanowiące jeden z rodzajów aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 2167 z późn. zm.) w związku z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm. zwanej dalej: "p.p.s.a."), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, stosując środki określone w ustawie. Sądowa kontrola aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego polega na zbadaniu, czy przy wydawaniu zaskarżonego aktu nie doszło do naruszenia prawa, dającego podstawę do jego uchylenia (art. 148 p.p.s.a.). Badana jest zatem wyłącznie legalność podjętego aktu nadzoru. W przypadku stwierdzenia, że zaskarżony akt nadzoru odpowiada prawu, sąd oddala skargę (art. 151 p.p.s.a.). Stosownie do treści art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz wskazaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a, który nie miał w sprawie zastosowania. W przypadku sprawy zainicjowanej skargą jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru nad działalnością organów tej jednostki samorządu terytorialnego, zakres przedmiotowy rozpoznania przez sąd administracyjny tego rodzaju sprawy bezpośrednio obejmuje ten akt nadzoru, ale pośrednio ocena zgodności z prawem dotyczy także zaskarżonego aktu prawa miejscowego. Sąd oddalając skargę, uznaje zasadność ingerencji nadzorczej, zaś uchylając akt

nadzoru, pośrednio uznaje brak przesłanek do stwierdzenia nieważności zakwestionowanego aktu prawotwórczego. Przy rozpoznawaniu skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące aktu (np. uchwały lub zarządzenia) organu jednostki samorządu terytorialnego obowiązkiem sądu jest najpierw zbadanie zgodności z prawem samego aktu, a dopiero w następnej kolejności badanie legalności rozstrzygnięcia nadzorczego, mocą którego stwierdzono nieważność owego aktu. Innymi słowy działanie sądu ma charakter dwustopniowy rozpoznając skargę na akt nadzoru stwierdzający nieważność uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego, sąd bada treść samej uchwały, aby ocenić, czy stwierdzenie nieważności zostało podjęte zgodnie z przepisem ustanawiającym kryteria tego stwierdzenia, a następnie bada, czy rzeczywiście uchwała w sposób istotny narusza prawo (zob.: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt I SA/Gd 1389/14 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 24/17 – oba publikowane w CBOSA). Działanie sądu posiada taki charakter, gdyż między obiema sferami działania administracji zachodzi pełna tożsamość ich podstawy materialnoprawnej.

Stosownie do treści art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2019r., poz. 506 przywoływanej jako u.s.g.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Termin ten został zachowany. Natomiast zgodnie z art. 98 ust. 1 i 3 u.s.g., rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Skarżący- Miasto Poznań dochowało ww. terminu wniesienia skargi, wnosząc ją 2 grudnia 2019 r. Rozstrzygnięcie nadzorcze doręczono stronie 31 października 2019 r., wobec czego termin na wniesienie skargi upływał 30 listopada 2019 r. który przypadał w sobotę, a więc skargę należało wnieść w następnym dniu roboczym, który przypadał w poniedziałek 2 grudnia 2019 r.

Stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2015r., poz.199 ze zm. dalej u.p.z.p.) 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. Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanawiający przesłanki nieważności uchwał o studium i planie miejscowym stanowi zatem *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g. Oznacza to, że zarówno wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i rozstrzygnięcie nadzorcze tej treści, mogą być wydane w przypadku zaistnienia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., tj. istotnego naruszenia zasad lub istotnego naruszenia trybu sporządzania planu lub naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Inne naruszenia prawa, niewymienione w art. 28 ust. 1 tej ustawy, należy traktować jako nieistotne, w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g., a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały lub zarządzenia.

Z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego mamy niewątpliwie do czynienia w sytuacji uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego materii, co do uregulowania której rada nie miała kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i niedopuszczalna jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zatem każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego, a w konsekwencji stanowi również naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2018 r. sygn. akt II OSK 3148/17). Rada gminy nie ma zatem prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w normie kompetencyjnej, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

W rozpoznawanej sprawie spornym pozostaje, czy kompetencja Rady Miasta obejmowała wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe.

W rozpoznawanej sprawie w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda stwierdził nieważność § 5 pkt 7 lit. b mpzp w zakresie zwrotu „przy czym zakazuje się stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe”- ze względu na istotne naruszenie prawa. Wojewoda podkreślił, że ustalanie zakazów w zakresie eksploatacji instalacji i określenie paliw należy do kompetencji sejmiku, a nie rady miasta. Co więcej, Sejmik Województwa podjął już stosowne uchwały antysmogowe. Zdaniem Wojewody ustanowiony w mpzp zakaz stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji rady gminy, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały w omawianym zakresie.

Sąd powyższą ocenę Wojewody podziela, a także zwraca uwagę, że kwestia zgodności tożsamego zapisu była przedmiotem kontroli tut. Sądu w czterech sprawach (wszystkie wyroki nieprawomocne- uw. Sądu)- wyrok z dnia 11 lipca 2019 r. sygn. IV SA/Po 334/19 (sprawa ze skargi Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 08 stycznia 2019 r. nr V/49/VIII/2019 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ulic Półwiejskiej, Krysiewicza i Ogrodowej w Poznaniu; Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 5 pkt 6 w zakresie słów " ,przy czym zakazuje się stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe"), wyrok z dnia 7 sierpnia 2019 r. sygn. IV SA/Po 351/19 (sprawa ze skargi Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 08 stycznia 2019 r. nr V/51/VIII/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie ulic Cmentarnej i Grunwaldzkiej w Poznaniu.; sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 5 pkt 6 w zakresie słów " przy czym zakazuje się stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe"), wyrok z dnia 10 października 2019 r. sygn. IV SA/Po 569/19 (sprawa ze skargi Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Rady Miejskiej Leszna z dnia 26 września 2018 r. nr LII/704/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Józefa Chociszewskiego, Aleksandra Fredry, Lipowej i

Dożynkowej w Lesznie Sąd stwierdził nieważność § 5 pkt 5 zaskarżonej uchwały w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego dla obszaru objętego planem wprowadzono zakaz stosowania w nowych budynkach kotłów, pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe) oraz z dnia 6 listopada 2019 r. sygn. IV SA/Po 841/19 (sprawa ze skargi Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę Rady Miasta Poznania z dnia 05 lutego 2019 r. nr VI/66/VIII/2019 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu przy ulicy Wieruszowskiej w Poznaniu, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 5 pkt 6 w zakresie słów "przy czym zakazuje się stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe").

W powołanych wyrokach Sąd, tak jak w niniejszej sprawie, oceniał czy kompetencja Rady Miasta Poznania obejmowała wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe.

Sąd wskazał, że z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. wynika, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Zgodnie z § 4 pkt 3 rozporządzenia, ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z: a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 p.o.ś., b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego. Regulacje te nie uprawniają jednak gminnego prawodawcy do wkraczania w kompetencje sejmiku województwa. Ustalanie zakazów w zakresie eksploatacji instalacji i określanie paliw należy do kompetencji sejmiku, a nie rady miasta.

Sąd podkreślił, że ustanowione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu powinny pozostawać w zgodzie z materią ustawową, a ponadto winny mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do ich ustanowienia. W art. 72 i 73 p.o.ś. ustawodawca określił wymagania w zakresie ochrony środowiska jakie powinny spełniać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie w art. 96 ust. 1 p.o.ś.

ustawodawca przyznał sejmikowi województwa kompetencje wprowadzenia w drodze uchwały ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko. Jak wynika z art. 96 ust. 6 pkt 2 p.o.ś. w uchwale tej określa się m.in. rodzaje instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w ust. 1. Tym samym 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 podjęcia uchwały zakazującej stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe. (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 98/16, WSA we Wrocławiu z 11 września 2018 r. sygn. akt II SA/Wr 362/18 oraz z 8 maja 2019 r. sygn. akt II SA/Wr 154/19, WSA w Krakowie z 8 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Kr 373/18; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W konsekwencji Sąd w powołanych wyrokach jako trafną ocenił argumentację Wojewody, iż ustanowienie w zaskarżonych uchwałach zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji Rady Miasta. Sąd stwierdził, że powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkujące nieważnością uchwały w omawianym zakresie.

W niniejszej sprawie Sąd oceniając zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w pełni akceptuje ww. wykładnię zawartą w powołanych wyrokach i podziela stanowisko Wojewody co do nieważności § 5 pkt 7 lit. b w zakresie zwrotu „przy czym zakazuje się stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe”. Przepis ten stanowi przekroczenie kompetencji Rady Miasta Poznania. Jak wynika z uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego, co również podkreślał, Sejmik Województwa Wielkopolskiego 18 grudnia 2017r. przyjął dla województwa wielkopolskiego tzw. „uchwały antysmogowe”, które wprowadziły od dnia 1 maja 2018 r. zakaz stosowania najgorszej jakości paliw stałych. To, że regulacja ta nie w pełni pokrywa się z zakwestionowanym przepisem planu miejscowego nie oznacza, że Rada Miasta uzyskała kompetencje do regulacji tej materii. Sąd nie kwestionuje wynikającej z art. 72 ust. 1 pkt 6 p.o.ś. kompetencji rad gminy do „uwzględniania innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed

hałasem, wibracjami o polami elektromagnetycznymi". Jednakże kompetencje dotyczące zarówno stosowanych paliw jak i dopuszczanych instalacji, z wyrażnej woli ustawodawcy należą do sejmików województwa (art. 96 ust. 1 p.o.ś.)

Nie ma racji Rada Miasta wskazując, iż kompetencję do wprowadzenia kwestionowanego zapisu planu stanowił § 132 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Przepis ten samodzielnie ani w powiązaniu ze wskazanymi w skardze art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. czy § 4 pkt 3 lit a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, nie stanowi normy kompetencyjnej do wprowadzenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego kwestionowanego przepisu. Jak już wyżej wskazano, przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu i w zakresie upoważnień wyraźnie tam przyznanych organom gminy. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą stać z nimi w sprzeczności. Rada Miasta, wprowadzając zapisami planu zakaz stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe przekroczyła swoje kompetencje. Słusznie Wojewoda wyjaśnił, powołując się na wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2019r. (sygn. IV SA/Po 569/19), że przepis § 132 rozporządzenia z 2002 r. odwoływał się do- przysługującej niegdyś - radzie gminy normy kompetencyjnej wywiezionej z art. 72 ust. 1 pkt 6 p.o.s. Jednak na skutek powołania w 2015 r. do życia lex specialis kompetencje rad gmin zostały przez ustawodawcę ograniczone, poprzez odebranie radom gmin, na rzecz wyspecjalizowanych organów ochrony środowiska - sejmików województwa (art. 376 pkt 2a w zw. z art. 96 p.o.s.), kompetencji do wprowadzenia w drodze uchwał ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

Oceniając prezentowane przez Wojewodę stanowisko w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym, przez pryzmat art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, Sąd stwierdza, że zawiera ono wszystkie wymagane ustawą elementy (uzasadnienie faktyczne i prawne), a wywód dotyczący rodzaju i charakteru naruszenia jest przekonujący. Przede wszystkim słusznie Wojewoda wskazał, iż ustanowienie w § 5 pkt 7 lit b uchwały z 24 września 2019r. nr XVII/269/VIII/2019

zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji Rady Miasta i tym samym doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenia nieważności w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wobec tego za chybione Sąd uznał zarzuty skargi, w których strona skarżąca próbowała wywieść że Rada Miasta miała kompetencję do wprowadzenia zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe. Z powołanych w pkt 1 skargi przepisów wynika przeciwny wniosek- regulacje te nie uprawniają gminnego prawodawcy do wkraczania w kompetencje sejmiku województwa w omawianym zakresie. Jak już wyżej wskazano, co się tyczy zarzutu wskazanego w pkt 2 skargi- wprowadzenie zakwestionowanego zakazu w treści mpzp stanowiło istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością planu w omawianym zakresie.

Mając na uwadze powyższe, Sąd działając na podstawie art. 151 p.p.s.a., orzekł, jak w sentencji.

or. ginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem



Krzysztof Dzierzgowski
st. sekretarz sądowy