

**Regulacja sposobu wykonywania prawa własności w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego**  
Wyrok  
Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z dnia 16 grudnia 2020 r.  
II OSK 1382/20

**Teza**

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, którego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Plan miejscowy powinien w sposób kompleksowy informować właścicieli nieruchomości o stanie prawnym danego terenu i dopuszczalnym sposobie jego zagospodarowania. Uwzględnienie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczeń wynikających z potrzeb ochrony środowiska jest obligatoryjne. Ponadto, co istotne, ustala porządek normatywny, który staje się przedmiotem konkretyzacji w aktach administracyjnych np. w pozwoleniach na budowę bowiem reguluje kwestie związane z budową nowych budynków, ich parametrów, a także rodzajów instalacji, jakie mogą być w nich zastosowane.

- *Legalis*

- *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Art. 14 ust. 8, Art. 15 ust. 1, Art. 28 ust. 1*

*Numer 2536944*

**Skład sądu**

Grzegorz Czerwiński (przewodniczący)

Marta Laskowska - Pietrzak (sprawozdawca)

Teresa Zyglewska

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 16 grudnia 2020 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Miasta (...) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 1135/19 w sprawie ze skargi Miasta (...) na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) z dnia (...) października 2019 r. Nr (...) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego I. uchyla zaskarżony wyrok oraz uchyla rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) z dnia (...) października 2019 r. Nr (...); II. zasądza od Wojewody (...) na rzecz Miasta (...) kwotę 820 (osiemset dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

**Uzasadnienie**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu skargi Miasta (...) wyrokiem z 20 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Po 1135/19 na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, dalej: "PostAdmU") oddalił skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) z (...) października 2019 r. Nr (...) orzekające nieważność § 5 pkt 7 lit. b w zakresie zwrotu "przy czym zakazuje się stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe" uchwały Nr (...) Rady Miasta (...) z dnia (...) września 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic (...) i (...) w (...).

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że stosownie do treści art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 przywoływanej jako SamGminU), 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 SamGminU, 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.

Sąd wskazał, że stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 199 ze zm. dalej PlanZagospU) 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 PlanZagospU ustanawiający przesłanki nieważności uchwał o studium i planie miejscowym stanowi zatem *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 SamGminU. 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 PlanZagospU, 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 ustawy, należy traktować jako nieistotne, w rozumieniu art. 91 ust. 4 SamGminU, a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały lub zarządzenia.

Sąd wskazał, że z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego mamy 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 niedopuszczalne 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 PlanZagospU (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.

Sąd wyjaśnił, że w sprawie spornym pozostaje, czy kompetencja Rady Miasta obejmowała wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe. 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 podzielił, a także zwrócił uwagę, że kwestia zgodności tożsamego zapisu była przedmiotem kontroli tut. Sądu w czterech sprawach (wszystkie wyroki nieprawomocne) – wyrok z 11 lipca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 334/19 (sprawa ze skargi Wojewody (...) na uchwałę Rady Miasta (...) z (...) stycznia 2019 r. Nr (...) w (...); 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 7 sierpnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 351/19 (sprawa ze skargi Wojewody (...) na uchwałę Rady Miasta (...) z (...) stycznia 2019 r. Nr (...) w (...); 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 10 października 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 569/19 (sprawa ze skargi Wojewody (...) na uchwałę Rady Miejskiej (...) z (...) września 2018 r. Nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic (...), (...), (...) i (...) w (...); Sąd stwierdził nieważność § 5 pkt 5 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 wyrok z 6 listopada 2019 r., sygn. IV SA/Po 841/19 (sprawa ze skargi Wojewody (...) na uchwałę Rady Miasta (...) z (...) lutego 2019 r. Nr (...) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu przy ulicy (...) w (...); 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").

Sąd wyjaśnił, że w powołanych wyrokach, tak jak w niniejszej sprawie, oceniał czy kompetencja Rady Miasta (...) 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 PlanZagospU wynika, że 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 PrOchrŚrod, 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 mpzp 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 PrOchrŚrod ustawodawca określił wymagania w zakresie ochrony środowiska jakie powinny spełniać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie w art. 96 ust. 1 PrOchrŚrod ustawodawca przyznał sejmikowi województwa kompetencję 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 PrOchrŚrod w uchwale 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 postawie art. 96 ust. 1 PrOchrŚrod jest uprawniony do podjęcia uchwały zakazującej stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe. (por. wyrok WSA w Poznaniu z 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 jako trafną ocenił argumentację Wojewody, że ustanowienie w zaskarżonej uchwale 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. Sąd oceniając zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w pełni zaakceptował wykładnię zawartą w powołanych wyrokach i podzielił 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". Sąd podkreślił, że jak wynika z uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego, Sejmik Województwa (...) (...) grudnia 2017 r. przyjął dla województwa (...) tzw. "uchwały antysmogowe", które wprowadziły od (...) 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 zakwestionował wynikającej z art. 72 ust. 1 pkt 6 p.o..s kompetencji rad gminy do

"uwzględniania innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami o polami elektromagnetycznymi", jednakże uznał, że kompetencje dotyczące zarówno stosowanych paliw jak i dopuszczanych instalacji, z wyrażnej woli ustawodawcy należą do sejmików województwa (art. 96 ust. 1 PrOchrŚrod)

Zdaniem Sądu nie ma racji Rada Miasta wskazując, że kompetencję do wprowadzenia kwestionowanego zapisu planu stanowi § 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 PlanZagospU czy § 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, nie stanowi normy kompetencyjnej do wprowadzenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego kwestionowanego przepisu. 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.

Oceniając prezentowane przez Wojewodę stanowisko w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym, przez pryzmat art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, Sąd stwierdził, że zawiera ono wszystkie wymagane ustawą elementy (uzasadnienie faktyczne i prawne). Przede wszystkim słusznie Wojewoda wskazał, że ustanowienie w § 5 pkt 7 lit. b uchwały z (...) września 2019 r. Nr (...) 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.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyło do Naczelnego Sądu Administracyjnego Miasto (...), wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania sądowego.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciło:

I) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy:

1) art. 141 § 4 PostAdmU polegające na błędnym ustaleniu stanu faktycznego, tj. na przyjęciu założenia, że użyty w planie zwrot "zakazuje się stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe", wprowadzający na obszarze objętym planem ograniczenia w zakresie montowania w nowej zabudowie pieców i trzonów kuchennych (instalacji) na paliwa stałe, jest tożsamy z ograniczeniami wprowadzanymi tzw. uchwałą antysmogową co do możliwości spalania (eksploatacji, użytkowania) w istniejących instalacjach na obszarze Miasta (...) określonego rodzaju paliw stałych - a w konsekwencji błędne przyjęcie, że zakwestionowany zapis planu miejscowego wkracza w zakres regulacji, o których mowa w art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.), dalej: "PrOchrŚrod";

2) art. 147 § 1 PostAdmU w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945), dalej: "PlanZagospU", polegające na przyjęciu, że w omawianej sprawie stanowi on podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy z powodu naruszenia zasad sporządzania planu;

II) naruszenie prawa materialnego:

1) art. 28 ust. 1 PlanZagospU poprzez błędne zastosowanie przesłanek stwierdzenia nieważności planu miejscowego, tj. uznanie, iż gmina, wprowadzając w zaskarżonym planie miejscowym zakaz stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwa stałe, wprowadziła unormowanie wykraczające poza upoważnienie ustawowe;

2) § 4 pkt 3 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) w zw. z art. 72 i 73 oraz art. 96 ust. 1 i ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.), dalej: "p.o.s.", poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że te przepisy wskazują na brak kompetencji gminy do regulowania w planie miejscowym zagadnień ochrony powietrza;

3) art. 72 ust. 1 pkt 6 p.o.s. poprzez błędną wykładnię przepisu, tj. uznanie, że kompetencje wynikające z tego przepisu są tożsame z kompetencjami wynikającymi z art. 96 PrOchrŚrod oraz do naruszenia art. 72 ust. 1 pkt 6 PrOchrŚrod poprzez niewłaściwe zastosowanie przepisu, tj. niezastosowanie przepisu art. 72 ust. 1 pkt 6 PrOchrŚrod, który winien być w sprawie zastosowany;

4) art. 1 ust. 2 pkt 3 i 5 oraz art. 15 ust. 2 pkt 3 PlanZagospU poprzez niewłaściwe zastosowanie tych przepisów, tj. brak uwzględnienia, że w sprawie mają zastosowanie przepisy nakazujące przy sporządzeniu planu wzięcie pod uwagę wymagań ochrony środowiska oraz wymagań ochrony zdrowia oraz nakazujące określenie w planie miejscowym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;

5) § 132 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1065), poprzez błędną wykładnię przepisu, tj. przyjęcie, iż gmina nie może w planie miejscowym wprowadzić regulacji dotyczących możliwości stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe;

6) art. 15 ust. 2 pkt 3 PlanZagospU w zw. z § 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 6 PrOchrŚrod oraz § 132 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie poprzez błędną wykładnię normy prawa, tj. przyjęcie, że z tych przepisów nie wynika uprawnienie gminy do wprowadzenia w planie miejscowym zakazu stosowania pieców i

trzonów kuchennych na paliwa stałe;

7) art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 1 PlanZagospU poprzez niewłaściwe zastosowanie, tj. pominięcie, że gminie z mocy ustawy przysługuje władztwo planistyczne także w zakresie wprowadzania ograniczeń co do możliwości zastosowania w zabudowie pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Miasto (...) wskazało, że uchwałą antysmogową, która dotyczy obszaru Miasta (...) jest uchwała Sejmiku Województwa (...) Nr (...) z (...) grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia, na obszarze Miasta (...), ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. (...) z 2017 r. poz. (...)). W § 1 ust. 1 uchwały sformułowano zapis, zgodnie z którym "celem zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i na środowisko, na obszarze Miasta (...), wprowadza się ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, określone niniejszą uchwałą". W dalszych przepisach uchwały określono w jakich instalacjach lub w jakich sytuacjach nie należy stosować określonego rodzaju paliw stałych. Tak więc uchwała antysmogowa dotyczy całego obszaru miasta gdy na tym obszarze ma być eksploatowana instalacja pozwalająca na spalanie paliw stałych. Dotyczy ona zarówno instalacji działających, jak i instalacji, które mają być dopiero uruchomione. Tymczasem Rada Miasta (...), kierując się troską o jakość powietrza na podległym sobie obszarze, wprowadziła w zaskarżonym planie zakaz stosowania systemów grzewczych w postaci pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe.

W konsekwencji, budynku na obszarze objętym planem miejscowym nie będzie można wyposażać w nową instalację w postaci pieca lub trzonu kuchennego, która będzie umożliwiała spalanie paliw stałych.

Przy eksploatacji istniejących instalacji na obszarze planu nadal należy uwzględnić ograniczenia wynikające z uchwały antysmogowej. Natomiast wszelkie lokalizowane na nowo indywidualne systemy grzewcze nie mogą być piecami lub trzonami kuchennymi na paliwo stałe. Plan miejscowy określa bowiem sposób przyszłego zagospodarowania objętych nim terenów i poza wyjątkowymi przypadkami ustalania tymczasowego zagospodarowania, nie wpływa na istniejące na jego obszarze budynki i istniejące w nich instalacje. Natomiast uchwała antysmogowa sejmiku województwa, poza pewnymi wymogami co do parametrów technicznych potencjalnych nowo instalowanych instalacji, zawiera regulacje odnoszące się do istniejącej zabudowy i istniejących instalacji, a właściwie paliwa w nich wykorzystywanego. Zakwestionowany zapis planu nie wkracza w materię regulowaną w uchwale antysmogowej, gdyż wprowadza zakaz stosowania określonych instalacji na paliwo stałe (pieców i trzonów kuchennych), a nie ingeruje w stosowanie w instalacjach grzewczych konkretnych rodzajów paliw stałych (jak to czyni uchwała antysmogowa). Uchwała antysmogowa ogranicza eksploatację instalacji, a zaskarżony plan miejscowy ogranicza wyposażenie budynków w instalacje. Każda z uchwał reguluje kwestie związane z zapewnieniem jakości powietrza na "swojej" płaszczyźnie. Zdaniem skarżącego kasacyjnie brak dostrzeżenia przez Sąd I instancji tej różnicy doprowadził do stwierdzenia, że doszło do naruszenia zasad sporządzania planu, ustalenie w planie miejscowym przez uprawnione organy gminy zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe nie stanowi naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, ani właściwości organów, ani tym bardziej trybu jego sporządzania. Organy gminy nie wykroczyły bowiem poza swoje upoważnienie. Możliwość wprowadzenia do planu miejscowego zakwestionowanego zapisu, regulującego możliwość zastosowania w budynkach instalacji grzewczych w postaci pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe, wynika z innych przepisów niż wskazany przez Sąd I instancji art. 96 ust. 1 PrOchrŚrod Zakwestionowany zapis planu o zakazie stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe jest więc elementem zapewniającym wyeliminowanie możliwości wprowadzenia na obszar projektu mpzp instalacji stanowiących źródło tzw. emisji niskiej, wpływających w sposób szczególnie niekorzystny na kształtowanie jakości powietrza. Zapis ten wpisuje się w dyspozycję § 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 6 PrOchrŚrod - służy zapewnieniu warunków utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnienie potrzeb w zakresie ochrony powietrza.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda (...) wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

Zarządzeniem z (...) października 2020 r. Przewodniczący Wydziału, powołując się na art. 15 zys4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374, ze zm.), skierował sprawę do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, chociaż nie wszystkie podniesione w niej zarzuty są zasadne.

Na wstępie należy wyjaśnić, że stosownie do brzmienia art. 183 § 1 PostAdmU, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której podstawy zostały ujęte w art. 183 § 2 PostAdmU, jak też podstawy odrzucenia skargi lub umorzenia postępowania przed sądem wojewódzkim (art. 189 PostAdmU).

W rozpoznawanej sprawie nie występują te przesłanki, zatem Naczelny Sąd Administracyjny był związany zarzutami skargi kasacyjnej.

W pierwszej kolejności oceną Naczelnego Sądu Administracyjnego objęty został zarzut dotyczący naruszenia art. 141 § 4 PostAdmU, gdyż jego zasadność wykluczałaby możliwość merytorycznego odniesienia się do pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej. Zarzut ten nie ma usprawiedliwionych podstaw. Ewentualna wadliwość argumentacji bądź prezentowanie przez stronę innego poglądu niż wskazany w uzasadnieniu nie stanowi o naruszeniu przez sąd art. 141 § 4 PostAdmU. Naruszenia ww. przepisu skarżący kasacyjnie upatruje w błędnym ustaleniu stanu faktycznego, jednakże wyjaśnić należy, że zarzut naruszenia art. 141 § 4 PostAdmU nie może służyć do kwestionowania ustaleń faktycznych poczynionych przez wojewódzki sąd administracyjny (wyrok NSA z 12 marca 2020 r., sygn. akt II FSK 932/18).

Nieusprawiedliwiony jest również zarzut naruszenia art. 147 § 1 PostAdmU powyższy przepis nie normuje postępowania przed sądami administracyjnymi, a reguluje jeden ze sposobów rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej, nie może być skutecznie zarzucany w sytuacji, w której przedmiotem kontroli Sądu jest rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego usprawiedliwiony natomiast jest zarzut naruszenia art. 28 ust. 1 PlanZagospU

Zgodnie z ww. przepisem 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. Stwierdzając nieważność mpzp w części Sąd I instancji jako trafną ocenił argumentację Wojewody, że ustanowienie w zaskarżonej uchwale 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 części.

Natomiast w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie zostały spełnione materialne przesłanki stwierdzenia nieważności planu miejscowego wskazane w art. 28 ust. 1 PlanZagospU

Zgodnie z art. 15 ust. 1 PlanZagospU wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Przepis art. 15 ust. 2 PlanZagospU zawiera enumeratywne wyliczenie obligatoryjnych elementów planu miejscowego, wśród których wymienia się m.in. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (pkt 3). W § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. W myśl § 4 pkt 3 powołanego rozporządzenia w zakresie ustaleń dotyczących zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego projekt ten powinien zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające m.in. z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627, ze zm.).

Zgodnie zaś z art. 72 ust. 1 pkt 6) PrOchrŚrod 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.

Powyższej wymienione przepisy wskazują jednoznacznie na nieprawidłowość twierdzeń zawartych w wyroku Sądu I instancji, że wprowadzenie "zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe" nie mogło być materia unormowaną w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Powyższe przepisy w powiązaniu z koniecznością stosowania w procedurze planistycznej zasady zrównoważonego rozwoju nakładają wręcz na organy planistyczne obowiązki zagwarantowania możliwości zaspakajania podstawowych potrzeb społeczności, obecnych jak i przyszłych pokoleń, do potrzeb takich należy między innymi ochrona powietrza. Warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i związana z tym ochrona powietrza jest jednym z elementów, które muszą znaleźć obligatoryjne odzwierciedlenie w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie można więc postawić organowi planistycznemu zarzutu, że kwestia ta zgodnie z wymogami powołanych wyżej przepisów została uwzględniona w planie miejscowym.

Podkreślenia wymaga, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 PlanZagospU), którego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Plan miejscowy powinien w sposób kompleksowy informować właścicieli nieruchomości o stanie prawnym danego terenu i dopuszczalnym sposobie jego zagospodarowania (por. wyrok NSA z dnia 24 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2365/18). Uwzględnienie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczeń wynikających z potrzeb ochrony środowiska jest obligatoryjne. Ponadto, co istotne, ustala porządek normatywny, który staje się przedmiotem konkretyzacji w aktach administracyjnych np. w pozwoleniach na budowę bowiem reguluje kwestie związane z budową nowych budynków, ich parametrów, a także rodzajów instalacji, jakie mogą być w nich zastosowane.

Wyjaśnić należy, że wbrew twierdzeniom Wojewody (...), zaakceptowanym przez Sąd I instancji, organ planistyczny nie wkroczył w kompetencje sejmiku województwa, lecz uchwalając treść przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czynił to w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Należy tu przytoczyć art. 96 ust. 1 PrOchrŚrod, zgodnie z którym 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. Przepis ten nadaje sejmikowi województwa kompetencję do wprowadzenia ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Uchwałą antysmogową, która dotyczy obszaru Miasta (...) jest uchwała Sejmiku Województwa (...) Nr (...) z dnia (...) grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Miasta (...) ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz.Urz. Woj. (...) z 2017 r. poz. (...)), dalej: "uchwała antysmogowa". W § 1 ust. 1 uchwały sformułowano zapis, zgodnie z którym "celem zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i na środowisko, na obszarze Miasta (...), wprowadza się ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, określone niniejszą uchwałą". W dalszych przepisach uchwały określono jakiego rodzaju paliw stałych nie należy stosować w instalacjach grzewczych.

Wyjaśnić należy, że ustawodawca upoważnił sejmik województwa do wprowadzania zakazów lub ograniczeń w zakresie użytkowania urządzeń jakimi są instalacje, w których następuje spalanie paliw. Natomiast sejmik województwa nie posiada uprawnień do wprowadzenia ograniczeń lub zakazów w zakresie budowy (powstawania) instalacji na paliwa stałe. Wbrew stanowisku Sądu I instancji Rada Miasta (...) nie wkroczyła w materię uregulowaną w tzw. "uchwałach antysmogowych" Sejmiku Województwa (...), gdyż występują odmienności pomiędzy planem miejscowym, a tzw. "uchwałami antysmogowymi", a także różnice pomiędzy materiały regulacji planu miejscowego oraz tzw. "uchwał antysmogowych". Uchwały antysmogowe są aktem prawa miejscowego ustanawianym przez organ samorządu wojewódzkiego. Natomiast plany miejscowe są aktem prawa miejscowego stanowionym przez samorządy na szczeblu gminnym. Nie ma podstaw do tworzenia wewnętrznej hierarchii aktów prawa miejscowego z uwagi na to, czy stanowią je organy gminy, powiatu czy województwa. Jednostki samorządu terytorialnego są bowiem równorzędne i niezależne od siebie. Tak więc oba te akty prawa miejscowego posiadają niezależną od siebie delegację ustawową do ich wydania i żaden z tych aktów nie ma względem drugiego charakteru nadrzędnego. Ponadto realizowana w formie tzw. "uchwały antysmogowej" kompetencja sejmiku województwa dotyczy określenia rodzaju i jakości paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane w obszarze danej instalacji, w której następuje spalanie paliw. Natomiast ustalenia planu miejscowego dotyczą nie tyle paliw spalanych w instalacjach lecz dotyczą w ogóle możliwości wykonania takich instalacji w nowych obiektach budowlanych (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1285/19).

Mając powyższe na względzie, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 PostAdmU uchylił zaskarżony wyrok i uznając, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona rozpoznał skargę Miasta (...). Uznając, że skarga jest zasadna, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 148 PostAdmU uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody (...) z (...) października 2019 r. Nr (...). Orzeczenie o kosztach postępowania sądowego zapadło na podstawie art. 203 ust. 1 PostAdmU