



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 06 lutego 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Donata Starosta
	Sędzia	WSA Maciej Busz
	Asesor sądowy	WSA Maria Grzymińska-Cybulska (spr.)
Protokolant	st. sekr. sąd.	Natalia Kańduła

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 06 lutego 2020 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Kole
z dnia 30 stycznia 2019 r. nr V/37/2019
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Koła w rejonie
ulicy Towarowej

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 13 ust 2 pkt 1 lit. m w zakresie zwrotu „takich jak: gaz, olej opałowy lekki, biomasa”;
2. zasądza od Miasta Koła na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Natalia Kańduła
St. sekr. sądowy

UZASADNIENIE

Pismem z 01 października 2019 r. (znak: KN-I.0552.83.2019.22) Wojewoda Wielkopolski (dalej też jako "Wojewoda" lub "Skarżący"), reprezentowany przez r.pr. Magdalenę Bielawską, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.; dalej w skrócie "u.s.g."), zaskarżył uchwałę Nr V/37/2019 Rady Miejskiej w Kole z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Koła w rejonie ulicy Towarowej (dalej również jako: „Uchwała”) – w części obejmującej § 13 ust. 2 pkt 1 lit. m w zakresie zwrotu "takich jak: gaz, olej opałowy lekki, biomasa lub źródeł energii odnawialnej o mocy do 100 kW" – i wniósł o:

- 1) stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały w części obejmującej § 13 ust. 2 pkt 1 lit. m w zakresie zwrotu "takich jak: gaz, olej opałowy lekki, biomasa lub źródeł energii odnawialnej o mocy do 100 kW" – ze względu na istotne naruszenie prawa:
- 2) zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz Skarżącego kosztów postępowania sądowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi jej autor podał, że Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 07 lutego 2019 r.

Przechodząc zaś do meritum skargi, wskazał, że w § 13 ust. 2 pkt 1 lit. m Uchwały, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej ustalono w zakresie grzewczym i grzewczo-technologicznym stosowanie centralnego systemu grzewczego dla miasta Koła lub indywidualnych systemów grzewczych z zastosowaniem energii elektrycznej lub paliw takich jak: gaz, olej opałowy lekki, biomasa lub źródeł energii odnawialnej o mocy do 100 kW. Z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.; dalej w skrócie "u.p.z.p."), oraz § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; dalej w skrócie "rozp.mpzp.") wynika, że plan miejscowy winien określać zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu 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. z 2018 r. poz. 799 ze zm.; dalej w skrócie: "p.o.ś."), czyli uwzględniające również potrzeby w zakresie ochrony powietrza, wód,

gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi. Zdaniem Skarżącego należy jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 96 ust. 1 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. Uchwała ta określa m.in. rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na danym obszarze, 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 pkt 3 p.o.ś.). Stosownie do powyższego przepisu Sejmik Województwa Wielkopolskiego (dalej też jako "Sejmik Województwa") przyjął 18 grudnia 2017 r. dla terenu województwa następujące uchwały (zwane dalej "uchwałami antysmogowymi"):

- nr XXXIX/941/17 obejmującą obszar województwa wielkopolskiego, z wyłączeniem Miasta Poznania oraz Miasta Kalisza (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 8807),
- nr XXXIX/942/17 obejmującą obszar Miasta Poznania (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 8808),
- nr XXXIX/943/17 obejmującą obszar Miasta Kalisza (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 8809).

Wskazano, że uchwały antysmogowe wprowadziły od 1 maja 2018 r. zakaz stosowania najgorszej jakości paliw stałych, np. bardzo drobnego miazgu (mułu), węgla brunatnego czy flotokoncentratu węglowego oraz określiły standardy jakościowe węgla kamiennego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla.

W ocenie Wojewody, skoro zatem na podstawie delegacji ustawy - Prawo ochrony środowiska samorząd województwa podjął stosowne uchwały antysmogowe, to należy przyjąć, że ustalenia w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, zostały unormowane w odrębnych od planu aktach prawa miejscowego. Tak więc ustalenia planu w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu winny uwzględniać/być spójne z regulacjami uchwał antysmogowych. Tymczasem, kwestionowany zapis zaskarżonej Uchwały nie jest zbieżny z normami, jakie wprowadził Sejmik Województwa. Uchwalając go, Rada Miejska w Kole przekroczyła zakres swoich uprawnień planistycznych wynikających z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., wkraczając jednocześnie w uprawnienia innego organu (sejmiku województwa), co narusza porządek prawny w stopniu istotnym.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kole (dalej też jako "Rada Miejska" lub "Organ"), reprezentowana przez Burmistrza Koła (zwanego też dalej Burmistrzem") wniosła o oddalenie skargi w całości, stwierdzając w uzasadnieniu, że zapis Uchwały, co do którego Skarżący domaga się stwierdzenia nieważności, wbrew jego twierdzeniom spełnia wymagania i nie ogranicza możliwości unormowanych w zapisach uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 grudnia 2017 r. Nr XXXIX/941/17 w sprawie wprowadzenia, na obszarze województwa wielkopolskiego, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Zdaniem Burmistrza należy bowiem zwrócić uwagę, że zastosowane w § 13 ust. 2 pkt 1 lit. m sformułowania "takich jak" i wskazanie przykładów ukierunkowuje na możliwości zastosowanych rozwiązań grzewczych, ale w żadnym wypadku ich nie zawęża. Przyjęty zapis w Uchwale jest zatem tożsamy z ustaleniami uchwały "antysmogowej" Sejmiku Województwa, i w związku z tym nie może stanowić rażącego naruszenia prawa.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu, pełnomocnik Skarżącego skorygował żądanie skargi w ten sposób, że wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanego w skardze § 13 ust 2 pkt 1 lit. m zaskarżonej Uchwały wyłącznie w zakresie zwrotu „takich jak: gaz, olej opałowy lekki, biomasa”. W pozostałym zakresie Wojewoda skargę podtrzymał.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miejskiej w Kole wywiódł w niniejszej sprawie Wojewoda Wielkopolski 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").
2. 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 skrępowany 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, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie "CBOSA").

3. W rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że Wojewoda w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały – co nastąpiło, jak podano w skardze, 07 lutego 2019 r. – nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć Uchwałę później, w trybie art. 93 u.s.g.

4. 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. 2167) 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 i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących 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 zaskarżania planów miejscowych (por. wyrok NSA z 05.06.2014 r., II OSK 117/13, CBOSA) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

5. Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Nr V/37/2019 Rady Miejskiej w Kole z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Koła w rejonie ulicy Towarowej.

6. Autor skargi na rozprawie wskazał, że zaskarża Uchwałę wyłącznie w części obejmującej § 13 ust. 2 pkt 1 lit. m w zakresie zwrotu "takich jak: gaz, olej opałowy lekki, biomasa". W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie Uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu.

7. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym 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."). Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 27 lutego 2019 r. (poz. 2209) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia (§ 17 Uchwały).

8. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego – zostało to *expressis verbis* przesądzone 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.

9. Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Wojewody Wielkopolskiego z 01 października 2019 r. za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia oraz własnej kognicji.

10. 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.

11. Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej również jako: 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.

12. Pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać zaś 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).

13. W rozpoznawanej skardze jej autor podniósł wyłącznie zarzut mieszczący się w drugiej z ww. kategorii wadliwości – naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Naruszenie to, zdaniem Skarżącego, polegało na wprowadzeniu do zamieszczonego w § 13 ust. 2 pkt 1 lit. m Uchwały ustalenia z zakresu zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej – w brzmieniu: "w zakresie grzewczym i grzewczo-technologicznym [ustala się] stosowanie centralnego systemu grzewczego dla miasta Koła lub indywidualnych systemów grzewczych z zastosowaniem energii elektrycznej lub paliw takich jak: gaz, olej opałowy lekki, biomasa lub źródeł energii odnawialnej o mocy do 100 kW" – zwrotu "paliw takich jak: gaz, olej opałowy lekki, biomasa".

14. W ocenie Skarżącego takie ustalenie wkracza w zakres unormowany przepisami odnośnej uchwały antysmogowej wydanej przez Sejmik Województwa Wielkopolskiego na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (obecnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 519, z późn. zm.; w skrócie "p.o.ś.") – tj. uchwały 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), obejmującej obszar województwa wielkopolskiego, z wyłączeniem Miasta Poznania oraz Miasta Kalisza. Przyjmując to ustalenie, Rada Miejska w Kole przekroczyła – zdaniem Wojewody – zakres swoich uprawnień planistycznych wynikających z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., wkraczając jednocześnie w uprawnienia innego organu (sejmiku województwa), co narusza porządek prawny w stopniu istotnym.

15. Natomiast zdaniem Organu skarżone postanowienie ("zapis") Planu spełnia wymagania i nie ogranicza możliwości unormowanych w przepisach ww. uchwały antysmogowej, albowiem zastosowane w § 13 ust. 2 pkt 1 lit. m sformułowanie "takich jak" i wskazanie przykładów "ukierunkowuje na możliwości zastosowanych rozwiązań grzewczych, ale w żadnym wypadku ich nie zawęża".

16. Jak z powyższego wynika, w kontrolowanej sprawie spornym pozostaje, czy kompetencja Rady Miejskiej do uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w skrócie "m.p.z.p.") obejmowała możliwość wprowadzenia w planie miejscowym zaskarżonego ustalenia (zwrotu) wyliczającego przykładowo, z jakich paliw ("takich jak") można korzystać w indywidualnych systemach grzewczych.

17. Ujęte w § 13 ust. 2 pkt 1 lit. m Uchwały przykładowe wyliczenie rodzajów paliw zamyka się wyłącznie w wyrażeniu "takich jak: gaz, olej opałowy lekki, biomasa". I w pełni zasadnie Wojewoda zakwestionował poprawność wprowadzenia do § 13 ust. 2 pkt 1 lit. m Uchwały wyliczenia rodzajów paliw, jakich stosowanie zostało dopuszczone w indywidualnych systemach grzewczych ("takich jak: gaz, olej opałowy lekki, biomasa") – a to z następujących przyczyn.

18. Po pierwsze, brak było, zdaniem Sądu, podstawy prawnej do zamieszczania tego rodzaju regulacji w m.p.z.p. Natomiast 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 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 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 tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

19. W szczególności właściwej podstawy prawnej dla wprowadzenia do Planu takiego ustalenia nie stanowi – i w ocenie Sądu nigdy nie stanowił – art. 15 ust. 2 pkt 3 i 10 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

pkt 3 – zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;

pkt 10 – zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

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 fragment postanowienia § 13 ust. 2 pkt 1 lit. m Uchwały wyliczający rodzaje paliw, jakie mogą być stosowane w indywidualnych systemach grzewczych. Żadną miarą, co jasne, nie ustala on bowiem przeznaczenia terenu ani rozmieszczenia inwestycji

celu publicznego. Nie dotyczy także sposobu zagospodarowania terenu ani warunków jego zabudowy.

20. Oceny tej nie zmienia treść § 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.mpzp."), 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.mpzp. mowa jest o nakazach, zakazach, dopuszczeniach i ograniczeniach "w zagospodarowaniu terenów", a – jak to już wyżej wskazano – skarżona regulacja nie ma takiego charakteru (nie odnosi się do "zagospodarowania terenu").

Po drugie, ww. przepisy p.o.ś., do których odsyła § 4 pkt 3 lit. a rozp.mpzp. – w tym zwłaszcza, najbardziej adekwatny w analizowanym tu 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 zaskarżone ustalenie Uchwały, zdaniem Sądu w niniejszym składzie, takiej materii nie stanowi.

21. Podkreślić należy z całą mocą, że Sąd nie kwestionuje wynikającej z art. 72 ust. 1 pkt 6 p.o.s. kompetencji rad gmin do "uwzględniania innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi". Należy jednak zwrócić uwagę, że kompetencje dotyczące zarówno: stosowanych paliw, jak i dopuszczanych instalacji - należą do sejmików województwa - z wyraźnej - woli ustawodawcy. Przyjmując nawet, że podstawy do

wprowadzania tego rodzaju zakazów do m.p.z.p. można było początkowo upatrywać w art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., to począwszy od dnia 12 listopada 2015 r. jest to już z pewnością niedopuszczalne. Sporne zagadnienie było już przedmiotem oceny Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który prawomocnymi wyrokami z dnia 10 października 2019 r. sygn. IV SA/Po 569/19, z dnia 10 października 2019 r. IV SA/Po 485/19, z dnia 24 października 2019 r. sygn. IV SA/Po 568/19) wskazał, że z dniem 12 listopada 2015 r. weszła 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 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." W art. 72 i 73 p.o.s. ustawodawca określił wymagania w zakresie ochrony środowiska jakie powinny spełniać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W kwestii ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, rodzajów lub jakości paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane ustawodawca, stosowne kompetencje powierzył wyspecjalizowanemu organowi ochrony środowiska - sejmikowi województwa. W art. 96 ust. 1 p.o.s. ustawodawca przyznał sejmikowi województwa kompetencje do 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. 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.

Treść 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 "wyjęcia" omawianej problematyki z zakresu art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. (przy założeniu, że wcześniej ta problematyka w ww. przepisie się mieściła). Takiemu wnioskowaniu nie stoi na przeszkodzie fakt, iż brzmienie tego przepisu przez cały czas jego obowiązywania pozostało niezmienione. Nie ulega bowiem wątpliwości, że z samej specyfiki procesu wykładni – 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).

Dodatkowo należy zauważyć, że nie istnieje system aktów prawa miejscowego, układający się w jakąś hierarchię, np. opartą na miejscu organu wydającego akt w systemie podziału terytorialnego (R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, System prawa administracyjnego. Tom II, s. 75). Dlatego też nie sposób przyjąć, że racjonalny ustawodawca zamierzał upoważnić organy samorządu terytorialnego różnych szczebli (gminnego i wojewódzkiego) do regulowania tej samej kwestii (stosowanych paliw), co w perspektywie mogłoby rodzić kolizje pomiędzy tymi uregulowaniami.

22. W konsekwencji należy podzielić stanowisko dominujące w orzecznictwie sądów administracyjnych, w myśl którego to nie rada gminy w m.p.z.p., lecz sejmik województwa w uchwale podjętej na podstawie art. 96 ust. 1 p.o.ś. jest uprawniony do podjęcia uchwały tego rodzaju, jak Uchwała zaskarżona, ograniczająca w istocie rodzaje paliw, jakie mogą być stosowane w indywidualnych systemach grzewczych (por. 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 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 i IV SA/Po 569/19 – wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA).

23. Choć skarżony fragment Uchwały został zamieszczony wprost w grupie postanowień regulujących "zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej", to właściwej dlań podstawy prawnej nie można także upatrywać w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. ani w nawiązującym do niego § 4 pkt 9 rozp.mpzp., zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: (a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, (b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, (c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Zaskarżone ustalenie – wyliczające rodzaje paliw, jakie mogą być stosowane w indywidualnych systemach grzewczych – nie stanowi bowiem określenia sieci infrastruktury technicznej, jej parametrów, warunków powiązań sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, ani określenia wskaźników w zakresie tej sieci, w rozumieniu ww. przepisu.

24. Dla pełni wyводу należy nadmienić, że kompetencji do wprowadzenia spornego ustalenia do zaskarżonego planu zagospodarowania przestrzennego nie można upatrywać także w regulacji zawartej w § 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 2015 r. poz. 1422, z późn. zm.) – z powodów szerzej omówionych m.in. w prawomocnym wyroku tut. Sądu z 10 października 2019 r. o sygn. akt IV SA/Po 569/19 (na odesłaniu do którego można poprzestać, z uwagi na niepowołanie się przez Organ na ww. przepis).

25. Trafnie wytknął Skarżący, że kwestionowane ustalenie, traktujące o rodzajach paliw, jest niezgodne z odnośną uchwałą antysmogową Sejmiku Województwa (nr XXXIX/941/17). Ponadto, dodajmy, jest ono także nie dość określone.

26. Choć przepis § 13 ust. 2 pkt 1 lit. m Uchwały nie formułuje wyraźnie zakazu wykorzystywania określonych rodzajów paliw, ani nie ustanawia zamkniętego katalogu paliw dopuszczonych do eksploatacji, to jednak w istocie ów katalog wyraźnie zawęża. Należy bowiem zgodzić się ze Skarżącym, że użycie w tym przepisie, przed wyliczeniem rodzajów paliw, zwrotu "taki jak" – znamionującego (wprowadzającego) wszak porównanie – oznacza, że uchwałodawca lokalny dopuścił do wykorzystania w indywidualnych systemach grzewczych tylko paliwa wyraźnie w cytowanym przepisie wymienione (gaz, olej opałowy lekki, biomasa) lub paliwa z jakichś względów (prawdopodobnie: szkodliwości dla środowiska, acz nie jest to pewne) do wymienionych paliw "podobne" (tj. "takie jak" one, właśnie).

27. W ocenie Sądu takie sformułowanie jest, przede wszystkim, niedostatecznie określone (nie dość jasne). Na jego podstawie nie sposób bowiem z niezbędną precyzją ustalić, które konkretnie rodzaje paliw "podobnych" do gazu, oleju opałowego lekkiego lub biomasy, zostały przez uchwałodawcę lokalnego dopuszczone do eksploatacji w indywidualnych systemach (instalacjach) grzewczych, a które nie.

W tym zakresie analizowane ustalenie planistyczne nie spełnia więc istotnego wymogu: określoności przepisów prawa, stanowiącego doniosły komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasieński, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 181 i n.). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP (zob. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego (zob. wyrok WSA z 17.12.2015 r., IV SA/Po 824/15, CBOSA).

Zarzucanego braku dookreśloności analizowanego postanowienia dowodzi także polemika, jak wywiązała się pomiędzy stronami nin. postępowania sądowego – z której wynika, że każda ze stron w istocie odmiennie interpretuje to postanowienie.

28. Abstrahując w tym miejscu od sygnalizowanych wyżej trudności z precyzyjnym ustaleniem katalogu rodzajów paliw, których stosowanie w indywidualnych systemach grzewczych dopuścił uchwałodawca lokalny na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 1 lit. m Uchwały, można jednak z całą pewnością stwierdzić za Skarżącym, że w tym katalogu nie mieści się, przykładowo, węgiel kamienny. Trudno bowiem uznać, aby było to paliwo z jakichś (istotnych) względów "podobne" ("takie jak") do gazu, oleju opałowego lekkiego lub biomasy. To z kolei oznacza, że w świetle skarżonego postanowienia Uchwały wykorzystywanie węgla kamiennego w indywidualnych systemach grzewczych zostało w istocie bezwarunkowo zakazane.

Tak daleko nie idzie zaś obowiązująca uchwała antysmogowa, która wyklucza stosowanie węgla kamiennego jedynie najgorszej jakości, nie spełniającego określonych standardów (por. § 3 pkt 4 uchwały nr XXXIX/941/17 Sejmiku Województwa).

A zatem, wbrew twierdzeniom Organu, zaskarżony Plan w omawianym zakresie w istocie modyfikuje (zaostrza) regulację antysmogową, bez dostatecznej ku temu podstawy prawnej.

29. W konsekwencji jako trafne należy ocenić zarzut oraz argumentację Wojewody, że uchwalenie zaskarżonego fragmentu § 13 ust. 2 pkt 1 lit. m Uchwały – w zakresie słów: "takich jak: gaz, olej opałowy lekki, biomasa" – nastąpiło z przekroczeniem ustawowej kompetencji planistycznej Rady Miasta, co z kolei stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., skutkujące nieważnością Uchwały w omawianym zakresie. Oceny tej nie zmienia argumentacja przedstawiona przez Organ w odpowiedzi na skargę, do której Sąd odniósł się szczegółowo powyżej.

10. Mając wszystko to na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku, tj. stwierdził nieważność § 13 ust. 2 pkt 1 lit. m Uchwały w zakresie słów: "takich jak: gaz, olej opałowy lekki, biomasa".

O kosztach postępowania sądowego (pkt 2 sentencji wyroku), Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., uwzględniając wynagrodzenie

pełnomocnika Skarżącego ustalone 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), w wysokości 480 zł

Na oryginał właściwe podpisy



Za zgodność z oryginałem

Natalia Kędziora
St. sekretarz sądowy

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Natalia Kędziora". The signature is fluid and cursive, written over the printed name and title.

