



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 16 kwietnia 2020 r.

Poz. 2686

**WYROK NR II SA/WR 580/18**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 9 października 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław  
Górkiewicz

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon  
(spr.)

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant:

asystent sędziego Andżelika  
Abramowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 października  
2018 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry

z dnia 27 marca 2018 r. nr 421.XLIX.2018

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego dla terenu w rejonie skrzyżowania Trasy Czeskiej z ulicą  
Spółdzielczą w Jeleniej Górze

I. stwierdza nieważność § 9 pkt 2 lit. g we fragmencie „o sprawności  
energetycznej nie mniejszej niż 75%” zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Jelenia Góra na rzecz strony skarżącej kwotę  
480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów  
postępowania sądowego.

### **Uzasadnienie**

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 27 marca 2018 r. nr 421.XLIX.2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie skrzyżowania Trasy Czeskiej z ulicą Spółdzielczą w Jeleniej Górze. Organ nadzoru zaskarżając powyższą uchwałę wniósł o stwierdzenie nieważności § 9 pkt 2 lit. g we fragmencie „o sprawności nie mniejszej niż 75%” jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1

ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.; zwanej dalej „u.p.z.p.”) w związku z art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm., dalej – P.o.ś.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej poprzez wprowadzenie zapisu niezgodnego z przepisami odrębnymi.

Wniosek skargi obejmował także zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz organu nadzoru kosztów postępowania według norm przepisanych. W szczegółowych motywach skargi podano, że Rada Miejska Jeleniej Góry na sesji z dnia 27 marca 2018 r. podjęła uchwałę nr 421.XLIX.2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie skrzyżowania Trasy Czeskiej z ulicą Spółdzielczą w Jeleniej Górze. Wobec upływu terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewoda wniesienie skargi uzasadniał wyczerpaniem przesłanek nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego wskazane zostały wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Według organu nadzoru w § 9 uchwały dotyczącej zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów obsługi komunikacyjnej i infrastruktury technicznej w pkt 2 Rada Miejska Jeleniej Góry postanowiła, że „W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej ustala się dla systemu infrastruktury technicznej zaopatrzenie w ciepło z sieci ciepłowniczej lub indywidualnych źródeł ciepła o sprawności energetycznej nie mniejszej niż 75%, lub odnawialnych źródeł energii” (lit. g). Analiza powyższej regulacji prowadzi do wniosku, że Rada Miejska Jeleniej Góry wprowadziła zakaz stosowania indywidualnych źródeł ciepła o sprawności energetycznej mniejszej niż 75%.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego art. 96 ust. 1 P.o.ś. stanowi, że 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. 96 ust. 6 pkt 3 P.o.ś. określono natomiast, że uchwała o której mowa w ust. 1, między innymi, określa rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane lub parametry techniczne, rozwiązania techniczne, parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na obszarze określonym w tej uchwale.

W motywach skargi wskazano, że ustalając, w § 9 pkt 2 lit. g uchwały, obowiązek stosowania indywidualnych źródeł ciepła o sprawności energetycznej mniejszej niż 75% Rada Miejska Jeleniej Góry naruszyła zatem art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska, ponieważ ustalanie zakazów w zakresie eksploatacji instalacji oraz określanie parametrów technicznych, rozwiązań technicznych lub parametrów emisji instalacji należy do kompetencji sejmiku województwa, a nie do kompetencji organu stanowiącego gminy.

Na koniec skarżący zwrócił uwagę, że przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Prawnie wadliwe są zatem nie tylko te ustalenia planu, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Jelenia Góra wniosła o oddalenie skargi w całości. Uzasadniając zajęte stanowisko wyjaśniono, że kwestionowany zapis został wprowadzony do uchwały w związku z wnioskiem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z dnia 16 września 2016 r., znak: WSI.411.277.2016.KM, zgodnie z którym, w projekcie należy uwzględnić wymagania określone w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska m.in. zaopatrzenie w energię ciepłą przy wykorzystaniu paliw ekologicznych.

W kierowanym do Sądu piśmie procesowym z dnia 21 sierpnia 2018 r. Wojewoda Dolnośląski podtrzymał stanowisko zaprezentowane w skardze wyjaśniając, że argumentacja prezentowana w odpowiedzi na skargę nie ma walorów merytorycznych. Nadto uznano, iż wniosek regionalnego dyrektora ochrony środowiska nie ma charakteru determinującego treść planu, a tym bardziej nie może stanowić uzasadnienia do dokonywania regulacji sprzecznych z innymi aktami prawa powszechnie obowiązującego.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi

organami a organami administracji rządowej. Kontrola, o której mowa powyżej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. z 2016 r., poz. 718, dalej - P.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a.).

W myśl zaś art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Będąc przedmiotem rozpoznania skarga Wojewody Dolnośląskiego wniesiona została w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g., Przewidziane w powołanym przepisie prawo organu nadzoru do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje wówczas, gdy organ ten przed upływem 30 dni od daty doręczenia mu uchwały organu gminy nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy, tj. nie stwierdził nieważności tej uchwały we własnym zakresie.

Po upływie tego terminu organ nadzoru, chcąc spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwej, w jego ocenie, uchwały musi ją zaskarżyć do sądu administracyjnego. Zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem.

Przywołany akt wyróżnia bowiem dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Przepis art. 91 ust. 4 u.s.g. stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Rozważając treść przywołanych wyżej przepisów u.s.g. należy uznać, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są jedynie istotne naruszenia prawa, przy czym powoływana regulacja ustrojowa nie typizuje naruszeń prawa kwalifikowanych jako istotne, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 tej ustawy.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalony został pogląd, zgodnie z którym przy ustalaniu zakresu pojęcia "istotnego naruszenia prawa" należałoby oprzeć się na rozwiązaniach przyjętych w Kodeksie postępowania administracyjnego. Judykatura wypracowała jednak stanowisko, że "istotne naruszenie prawa", powodujące nieważność uchwały organu gminy, czy też rozstrzygnięcia nadzorczego nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r., sygn. SA/Wr 849/90, OSNA 1990 r., nr 4, poz. 2 wyrok NSA z dnia 26 marca 1991 r., sygn. SA/Wr 81/91, Wspólnota 1991/26/14, wyrok NSA z dnia 16 listopada 2000 r. sygn. II SA/Wr 157/99, nie publ.). Z poglądem tym można się zgodzić, uwzględniając jednak, że w oparciu konstrukcję wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych należy wskazać rodzaje naruszeń przepisów prawa, które trzeba zaliczyć do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu gminy, czy rozstrzygnięcia nadzorczego.

W literaturze przedmiotu zalicza się do nich: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów (por. B. Adamiak w artykule "Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego" publ. W Samorządzie Terytorialnym 1997/4/23; podobnie Z. Kmiecik w publikacji "Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną" w Samorządzie Terytorialnym 1994/6/13, stwierdzając, że "orzeczenie o nieważności uchwały /organu gminy/ zapada w razie ustalenia, że jest ona dotknięta wadą kwalifikowaną, polegającą na tego rodzaju sprzeczności uchwały z prawem, która jest "czymś więcej" niż tylko nieistotnym naruszeniem prawa").

W wyroku z dnia 17 lutego 2016 r., (sygn. akt II FSK 3595/13), Lex nr 2036630, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził zaś, że "Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego, a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcia." Wskazać także należy, że przy ocenie uchwał w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd zobligowany jest do kontroli zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p..

Stosownie bowiem do treści tego przepisu 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. Pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Pojęcie zaś zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się z merytorycznymi wartościami i wymogami kształtowania polityki przestrzennej. Przeprowadzona w takim zakresie kontrola zaskarżonej uchwały wykazała, że nie odpowiada ona prawu w części dotyczącej § 9 pkt 2 lit. g we fragmencie „o sprawności nie mniejszej niż 75%”.

Wiadomym jest, iż Rada Gminy Jelenia Góra zamieszczając kwestionowany zapis w uchwale miała na celu ochronę środowiska poprzez reglamentację możliwości stosowania źródeł ciepła czy urządzeń grzewczych o wysokiej sprawności. Mimo szczytnego zamiaru gminny prawodawca wkroczył w uprawnienia innego podmiotu uprawnionego do uregulowania przedmiotowego zagadnienia.

W myśl art. 96 ustawy P.o.ś. ustalanie zakazów w zakresie eksploatacji instalacji oraz określanie parametrów technicznych, rozwiązań technicznych lub parametrów emisji instalacji należy do kompetencji sejmiku województwa, a nie do kompetencji organu stanowiącego gminy.

Zasadnie zatem Wojewoda Dolnośląski w piśmie procesowym podniósł zarzut naruszenia art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 96 ustawy P.o.ś.. Zamieszczona w skardze argumentacja związana z poczynionym zarzutem jest także trafna i zasadna. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż orzecznictwo sądownoadministracyjne w sposób jednoznaczny ocenia nieprawidłowość objęcia uchwałą zagadnień pozostających poza jednoznacznie wskazanymi w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. jako wydanych z przekroczeniem normy kompetencyjnej, (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie sygn. akt II SA/Kr 373/18, dostępny na stronie –orzeczenia.nsa.gov.pl).

Nie jest z kolei trafna argumentacja zamieszczona w odpowiedzi na skargę. Lektura przedłożonych łącznie ze skargą akt potwierdza, że istotnie impulsem dla Rady do zamieszczenia w uchwale kwestionowanego zapisu mogło być stanowisko Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu. Jakkolwiek rzeczony stanowisko wyjaśnia okoliczności zawarcia tego zapisu w uchwale, to fakt uwzględnienia stanowiska Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu pozostaje już bez wpływu na ocenę legalności zaskarżonego fragmentu uchwały. Badając sprawę Sąd w składzie orzekającym podzielił pogląd Wojewody Dolnośląskiego, że złożony w toku prac planistycznych wniosek regionalnego dyrektora ochrony środowiska nie ma charakteru determinującego treść planu, a tym bardziej nie może stanowić uzasadnienia do dokonywania regulacji sprzecznych z innymi aktami prawa powszechnie obowiązującego.

Uwzględniając powyższe, wniosek o stwierdzenie nieważności § 9 pkt 2 lit. g we fragmencie „o sprawności nie mniejszej niż 75%” zaskarżonej uchwały należało uznać za uzasadniony.

W pełni zatem podzielając zarzut i przedstawioną argumentację prawną organu nadzoru w powyższym zakresie, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzeczono jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku.

O kosztach orzeczono w punkcie drugim wyroku na podstawie art. 200 P.p.s.a. w związku 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 2015 r. poz. 1804 ze zm.).