



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 25 lutego 2020 r.

Poz. 1519

### WYROK NR II SA/WR 363/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 października 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędzia WSA Władysław Kulon (spr.)

Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant:

Krzysztof Erbel

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 października 2018 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Oława

z dnia 31 stycznia 2018 r. nr XLIX/325/2018

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego

w obrębie wsi Godzikowice w gminie Oława - etap 2

**I. stwierdza nieważność § 20 ust. 1 pkt 7 zaskarżonej uchwały we fragmencie „- o sprawności energetycznej co najmniej 80%”;**

**II. zasądza od Rady Gminy Oława na rzecz Wojewody Dolnośląskiego 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 Gminy Oława z dnia 31 stycznia 2018 r. nr XLIX/325/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Godzikowice w gminie Oława – etap 2. Organ nadzoru zaskarżając powyższą uchwałę wniósł o stwierdzenie nieważności § 20 ust. 1 pkt 7 we fragmencie „o sprawności energetycznej co najmniej 80 %” 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 Gminy Oława na sesji z dnia 31 stycznia 2018 r. podjęła uchwałę nr XLIX/325/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Godzikowice w gminie Oława – etap 2. 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 rozdziale 10 uchwały dotyczącym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów obsługi komunikacyjnej i infrastruktury technicznej w § 20 ust. 1 pkt 7 Rada Gminy Oława postanowiła „ogrzewanie obiektów w oparciu o indywidualne lub grupowe instalacje wykorzystujące jako źródło ciepła: gaz, energię elektryczną, kolektory słoneczne, biomasę, olej opałowy oraz paliwo stałe, spalane w kotłach ekologicznych i niskoemisyjnych – o sprawności energetycznej co najmniej 80%”. Analiza powyższej regulacji prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Oława wprowadziła zakaz stosowania indywidualnych źródeł ciepła o sprawności energetycznej mniejszej niż 80%.

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 § 20 uchwały, obowiązek stosowania urządzeń grzewczych o wysokiej sprawności – co najmniej 80% Rada Gminy Oława naruszyła art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 96 ustawy P.o.ś., 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 Oława wniosła o oddalenie skargi w całości i zasądzenie od strony skarżącej kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego. Zdaniem Rady skarga jest bezzasadna. Uzasadniając zajęte stanowisko wyjaśniono, że skarżący nie wskazał konkretnie zakresu zaskarżenia, bo z jednej strony podał, że zaskarża całą uchwałę, a z drugiej, że jedynie § 20 ust. 1 pkt 7. Stąd wniesiono o zobowiązanie skarżącego do dokładnego sprecyzowania zakresu zaskarżenia.

W dalszej części pisma procesowego podniesiono, że zaskarżone przez organ nadzoru zagadnienia zostały zinterpretowane w sposób wykraczający poza intencję organu stanowiącego gminy. Rada Gminy nie wykracza poza swoje uprawnienia, a bez wątpienia skarżony zapis nie jest rażącym naruszeniem prawa, który mógłby skutkować uchyleniem całej uchwały lub stwierdzeniem jej nieważności w całości. Również w zakresie samego § 20 ust. 1 pkt 7 uchwały podano, iż fakt, że Gmina określiła wymogi w zakresie wykorzystywania źródeł ciepła, nie jest wykroczeniem poza uprawnienia, bowiem władztwo planistyczne należy do gminy, gmina

ma zatem prawo w ten sposób kształtować zagospodarowanie przestrzenne swojego terenu, a fakt, że sejmik posiada określone uprawnienia, nie ma wpływu na treść planów określanych przez gminę. Kompetencje sejmiku są niezależne od kompetencji gminy. Wprowadzenie zakazów lub ograniczeń przez sejmik województwa będzie honorowane niezależnie od postanowień planu, a zapisy planu nie stają się nieważne z tego tylko powodu, że sejmik posiada teoretyczne uprawnienia w zakresie oddziaływania na zdrowie lub środowisko. Sejmik wprowadza takie ograniczenia niezależnie od treści planów, natomiast gmina korzystając z władztwa planistycznego, czyli działając na podstawie przepisów prawa, a konkretnie art. 15 ust. 1 i następnych ustawy planistycznej, ma prawo podjąć takie rozstrzygnięcia, jakie podjęła w zaskarżonym zapisie uchwały, tym bardziej, że z art. 96 ust. 6 pkt 3 P.o.ś. nie wynika ograniczenie kompetencji gminy w zakresie władztwa planistycznego.

Na rozprawie w dniu 18 października 2018 r. pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego podtrzymał zarzuty i wnioski skargi w całości.

### **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 2017 r. poz. 2188 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 kolegiatami 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 2018 r., poz. 1302, 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. 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. Kmieciak 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 2016r., (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 § 20 ust. 1 pkt 7 we fragmencie „o sprawności energetycznej co najmniej 80 %”. Wiadomym jest, iż Rada Gminy Oława 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. Zdecydowanie trzeba uznać, iż nie ma uzasadnionych podstaw stanowisko dotyczące braku w skardze Wojewody Dolnośląskiego zakresu zaskarżenia. Otóż z samej treści skargi w sposób jednoznaczny wynika, że wolą organu nadzoru było wyeliminowanie z obrotu prawnego § 20 ust. 1 pkt 7 we fragmencie „o sprawności energetycznej co najmniej 80 %”. Tak zresztą został zredagowany wniosek procesowy nr 1. Istotnie we wstępnej części skargi Wojewoda Dolnośląski wskazał na uchwałę Rady Gminy Oława z dnia 31 stycznia 2018 r. nr XLIX/325/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Godzikowice w gminie Oława – etap 2 lecz zdaniem Sądu w składzie orzekającym wstępna część skargi dotyczyła jedynie zidentyfikowania konkretnego aktu planistycznego, nie zaś jak zakłada organ gminny, zaskarżenia go w całości. Zaskarżony fragment uchwały został opisany we wnioskach skargi, stąd nie istniała potrzeba zobowiązania skarżącego do sprecyzowania zakresu zaskarżenia.

Badając sprawę Sąd nie podzielił także stanowiska zawartego w odpowiedzi na skargę jakoby uprawnienie gminy w zakresie władztwa planistycznego obejmowało również uprawnienie do określenia parametrów technicznych czy emisyjnych źródeł ciepła z tej przyczyny, że kompetencje gminy i sejmiku są niezależne. Nie jest przekonujące twierdzenie, że gdy sejmik wprowadzi określone wymogi to będą one honorowane. Przestrzeganie uchwał stanowi zagadnienie odrębne, które nie może mieć znaczenia przy badaniu legalności

konkretnej uchwały. Innymi słowy zapewnienie przestrzegania ewentualnej uchwały pozostaje bez wpływu na ocenę uchwały podjętej przez gminę. Niezrozumiałe z kolei jest twierdzenie autora odpowiedzi na skargę, że „sejmik posiada teoretyczne uprawnienia w zakresie oddziaływania na zdrowie lub środowisko”. To, że konkretny organ posiada wynikające z obowiązujących przepisów uprawnienia lecz z nich nie korzysta nie może powodować uznania za legalne przejęcia tychże przez inny organ nie będący ich adresatem, który kierując się celami o znaczeniu lokalnym czy nawet ponadlokalnym uzna za zasadne uregulowanie danej materii.

Uwzględniając powyższe, wniosek o stwierdzenie nieważności § 20 ust. 1 pkt 7 we fragmencie „o sprawności energetycznej co najmniej 80 %” 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.).