



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 marca 2020 r.

Poz. 1999

WYROK NR IV SA/PO 485/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 10 października 2019 r.

**w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego " Rejon ulic: Bocianie, Borówkowej
i Dzikiej w Sarbinowie"**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 485/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 października 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Józef Maleszewski (spr.)

Sędziowie WSA Tomasz Grossmann

WSA Monika Świerczak

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Kujawa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 października 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Swarzędzu

z dnia 27 listopada 2018 r. nr II/21/2018

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rejon ulic: Bocianie, Borówkowej i Dzikiej w Sarbinowie”

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie jej § 3 ust. 3 pkt 1 oraz § 4 ust. 3 pkt 1;
2. zasądza od Miasta Swarzędza na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Uchwałą nr II/21/2018 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 27 listopada 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rejon ulic: Bocianie, Borówkowej i Dzikiej w Sarbinowie” (zwanej dalej „uchwałą”) przyjęto plan miejscowy na terenie Gminy Swarzędz w miejscowości Sarbinowo.

W toku postępowania nadzorczego, z uwagi na przekroczenie terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda Wielkopolski (zwany dalej „Skarżącym”) wniósł w dniu 8 maja 2019 r. skargę do

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. Skarżący sformułował zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zmianami, zwanej dalej „u.p.z.p.”) oraz art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1396 ze zmianami, zwanej dalej „Prawem ochrony środowiska”) przez wprowadzenie do planu miejscowego regulacji w zakresie zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe bez ustawowego upoważnienia (§ 3 ust. 3 pkt 1 i § 4 ust. 3 pkt 1 uchwały). Skarżący stwierdził, że przyjęcie regulacji w powołanym brzmieniu stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej. W związku z tym, Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej przedmiotowy zakaz oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę z dnia 6 czerwca 2019 r. Burmistrz Miasta i Gminy Swarzędz w imieniu Rady uznał, iż istotnie Rada wprowadzając zakaz naruszyła przepisy prawa. Tym samym, powierzono rozstrzygnięcie kwestii zgodności uchwały z prawem Sądowi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2107 ze zmianami), sądy te sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. W przedmiotowej sprawie, kontroli sądowej podlega zgodność z prawem uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (uchwała Rady), o której mowa w art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zmianami) w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zmianami, zwana dalej „p.p.s.a.”). Ocenie Sądu podlega zatem zgodność aktu prawa miejscowego z przepisami prawa materialnego i procesowego, przy czym Sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi, jak też powołaną podstawą prawną, jest natomiast związany granicami sprawy (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Realizując wyżej określone granice kontroli, Sąd stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie, bowiem poddana ocenie uchwała w § 3 ust. 3 pkt 1 i § 4 ust. 3 pkt 1 narusza prawo.

Należy podkreślić, że Wojewoda Wielkopolski w skardze zawarł zarzuty dotyczące wyłącznie zawartości aktu nie kwestionując trybu sporządzania zaskarżonej uchwały. W tym miejscu należy zaznaczyć, że rozpoznawana skarga jest pierwszą skargą do sądu administracyjnego na przedmiotową uchwałę. Rodzi to obowiązek skontrolowania trybu sporządzenia miejscowego planu (por. wyroki WSA w Krakowie z dnia 6 października 2011 r. sygn. akt II SA/Kr 38/11; WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 1153/12; WSA we Wrocławiu z dnia 18 lipca 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 835/12 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, w skrócie: CBOSA). Po przeanalizowaniu akt sprawy Sąd stwierdza, że zaskarżony plan został uchwalony z zachowaniem procedury określonej w art. 17 u.p.z.p.

Istotą powstałego sporu jest ocena zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego, należącego do konstytucyjnego porządku aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ocenę zgodności uchwały z przepisami prawa wyższego rzędu należy dokonać z punktu widzenia delegacji ustawowej, szczegółowo określonej w art. 3 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. oraz w związku z przepisami odrębnymi. Rada gminy w ramach władztwa planistycznego może kreować politykę przestrzenną, będąc jednak związana postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jak i ramami ustawowymi swobody planistycznej.

Zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego sformułowanego przez Skarżącego w ocenie Sądu jest uzasadniony.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 3 i 10 u.p.z.p. stanowi, że jednym z obligatoryjnych elementów planu miejscowego jest określenie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, a także zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Powołane przepisy stanowią szerokie ujęcie obowiązków rady gminy w zakresie ustanowienia tych zasad. Przepis § 132 ust. 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. 1096, zwane dalej „rozporządzeniem”) nie może stanowić podstawy prawnej do zawarcia w miejscowym planie zakazu

stosowania pieców i trzonów kuchennych w budynkach. Nie zawiera on normy kompetencyjnej, która stanowiłaby podstawę prawną, aby rada gminy określiła w drodze uchwały zakaz stosowania pieców i trzonów kuchennych.

W tym miejscu niezbędne jest przypomnienie, że wszelkie akty normatywne o randze podstawowej mogą być wydawane tylko i wyłącznie na podstawie delegacji ustawowej. Przepis ustawowy musi jasno i precyzyjnie określać jaki podmiot jest upoważniony do regulowania danej materii oraz przedmiot podlegający regulacji w drodze aktu normatywnego. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, w związku z tym, zasadna jest konstatacja, że kompetencji nie można domniemywać, a także nie można stosować wykładni rozszerzającej, bowiem przepis prawa musi stanowić podstawę, która nie budzi wątpliwości co do podmiotu właściwego oraz materii podlegającej usankcjonowaniu. 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. (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2018 r. sygn. akt II OSK 3148/17; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej jako „CBOSA”).

Sąd podziela zdanie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wyrażone w wyroku z dnia 19 lipca 2018 r. sygn. akt II SA/Ol 391/18: „Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem” (CBOSA).

Argumentem jest unormowanie wyłącznej kompetencji sejmiku województwa do wprowadzenia zakazu stosowania pieców i trzonów kuchennych na podstawie art. 96 ust. 1 Prawa ochrony środowiska. W związku z wejściem w życie z dniem 1 maja 2018 r.:

□ uchwały nr XXXIX/941/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa wielkopolskiego, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2017 r. poz. 8807), obejmującą obszar województwa wielkopolskiego, z wyłączeniem Miasta Poznania oraz Miasta Kalisza,

□ uchwały nr XXXIX/942/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia, na obszarze Miasta Poznania, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2017 r. poz. 8808),

□ uchwały nr XXXIX/943/17 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia, na obszarze Miasta Kalisza, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2017 r. poz. 8809),

na terenie Województwa Wielkopolskiego obowiązują przepisy wprowadzające ograniczenia w postaci stosowania pieców i trzonów kuchennych. Biorąc pod uwagę treść art. 96 ust. 9 Prawa ochrony środowiska, powołane uchwały Sejmiku Województwa Wielkopolskiego są aktami prawa miejscowego, które obowiązują na całym jego terytorium. Ograniczenia obowiązują również na terenie miasta i gminy Swarzędz. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 1229/19: „To nie rada gminy w planie miejscowym, lecz sejmik województwa, w uchwale podjętej na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy z 2001 r. Prawo ochrony środowiska - jest uprawniony do wprowadzenia zakazu stosowania paliw stałych. Brak jest zatem podstawy prawnej dla ustalenia w planie miejscowym wyłączenia stosowania paliw stałych” (por. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 września 2018 r. sygn. akt II SA/Wr 362/18; CBOSA). Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 8 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Kr 373/18 stwierdził, że: „W planie miejscowym zgodnie z uregulowaniami u.p.z.p. obowiązkowo określa się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, a także zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 u.p.z.p.). Uregulowania te nie dają organom gminy kompetencji do wykluczenia możliwości stosowania systemów grzewczych z wykorzystaniem paliw stałych. Również przepisy p.o.ś. nie dają gminie takich uprawnień. Zgodnie bowiem 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. W art. 96 ust. 6 pkt 3 tej ustawy określono, 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. Ustalanie zakazów w zakresie eksploatacji instalacji oraz określanie paliw należy zatem do kompetencji sejmiku województwa, a nie do kompetencji rady gminy. Z uwagi na to wadliwe są nie tylko te ustalenia planu, które wprost naruszają przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień” (CBOSA).

W związku z powyższym, na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Sąd rozpoznając sprawę stwierdził, że badane przepisy uchwały zostały uchwalone z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu, nie czyniąc jednak całej uchwały nieważną. Tym samym zachodzi przesłanka do stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej przepisów § 3 ust. 3 pkt 1 oraz § 4 ust. 3 pkt 1, o czym Sąd orzekł w pkt 1. sentencji wyroku na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

O kosztach postępowania Sąd orzekł w pkt 2. sentencji wyroku na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. zasądzając na rzecz Skarżącego od Miasta i Gminy Swarzędz zwrot kosztów postępowania w kwocie stanowiącej równowartość wynagrodzenia reprezentującego Skarżącego pełnomocnika (480 zł) ustalonego na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 265).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak