

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 4 sierpnia 2020 r.
Sygn. akt IV SA/Po 1101/19


W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r.pr. Ryszard Grande
Rada Miasta Konina
Pl. Wolności 1
62-500 Konin

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 30 lipca 2020 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako Pełnomocnikowi organu – odpis wyroku z dnia 16 lipca 2020 r. wraz z uzasadnieniem.

Sekretarz


Teresa Zaporowska
st. sekretarz sądowy

POUCZENIE O WARUNKACH WNOŚZENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § p.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.).
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).
4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.).
5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
7. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczania korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).

ODPIS

Sygn. akt IV SA/Po 1101/19



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 lipca 2020 r.

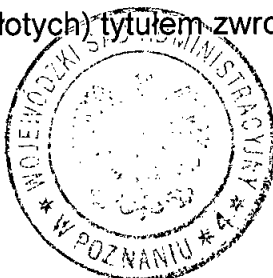
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący sędzia	WSA	Maciej Busz
Sędzia	WSA	Tomasz Grossmann
Asesor sądowy	WSA	Maria Grzymisławska-Cybulska (spr.)

Protokolant st. sekr. sąd. Monika Zaporowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 lipca 2020 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę Rady Miasta Konina
z dnia 30 stycznia 2019 r. nr 36
w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Konina -
Łężyn (etap 1)

- stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej:
 - § 9 ust. 2 w zakresie słów: „przed wydaniem pozwolenia na budowę”;
 - § 10 ust. 5;
 - § 25 ust. 1 pkt 5 lit. b;
- zasądza od Miasta Konina na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Teresa Zaporowska
st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski wniósł do sądu administracyjnego skargę na uchwałę nr 36 Rady Miasta Konina z dnia 30 stycznia 2019 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Konina - Łęczyn (etap 1), domagając się stwierdzenia nieważności § 9 ust. 2 w zakresie wyrazów: „przed wydaniem pozwolenia na ich budowę”, § 10 ust. 5 oraz § 25 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały Nr 36 Rady Miasta Konina z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Konina - Łęczyn (etap 1). Żądanie skargi objęto też zasądzenie od Miasta Konina na rzecz Skarżącego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Uzasadniając złożoną skargę Wojewoda Wielkopolski wskazał, że w § 9 ust. 2 uchwały ustalono nakaz zgłoszenia wszelkich planowanych budowli o wysokości równej i większej niż 50.0 m n.p.t. do Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP, przed wydaniem pozwolenia na ich budowę. W ocenie organu nadzoru powyższe stanowi nie tylko modyfikację przepisów wyższego rzędu, ale również zostało podjęte bez umocowania prawnego przysługującego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Wyjaśniono, że kwestie związane ze zgłoszeniem do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym obiektów budowlanych uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130. poz. 1193 - zwanego dalej „rozporządzeniem”). Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia, zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym, z zastrzeżeniem ust. 1, podlegają wszystkie stale lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości 50 m i więcej. Wojewoda wskazał, że w myśl § 11 w zw. z § 10 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia, informacje o przewidywanym terminie ukończenia budowy przeszkody lotniczej o wysokości do 100 m powyżej poziomu terenu są przekazywane z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem terminów, których dotyczą. Wyjaśniono, że zdaniem organu nadzoru niedopuszczalne jest zawarcie w planie ustaleń modyfikujących przepisy aktów wyższego rzędu. Przepisy planu określające inne niż przewidziane w rozporządzeniu terminy zgłoszeń należy uznać za niezgodne z prawem. Wojewoda podkreślił, że niezależnie od tego, zdaniem organu nadzoru przepisy u.p.z.p. nie upoważniają organu stanowiącego gminy do zawarcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zapisów

nakładających jakiegokolwiek dodatkowe obowiązki, niż wynikające z przepisów tej ustawy. Oznacza to, że zamieszczenie w § 9 ust. 2 uchwały przepisu zobowiązującego do zgłoszenia przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę Szeffostwu Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP wszelkich planowanych budowli o wysokości równej i większej niż 50.0 m n.p.t., uznać należy za przekroczenie ustawowych kompetencji jakie przysługują radzie gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dalej Wojewoda wskazał, że w § 10 ust. 5 uchwały ustalono, że określone w § 12 ust. 6, § 13 ust. 6 § 14 ust. 5. § 15 ust. 5, § 16 ust. 7, § 17 ust. 7 (w uchwale błędnie odniesiono się do punktów) warunki podziału na działki budowlane (minimalne powierzchnie działek) mają również zastosowanie w przypadku procedury scalania i podziału nieruchomości. W uzasadnieniu skargi wskazano, że zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. prawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania i przestrzennego (Dz. U. Nr 164. poz. 1587) ustalenia dotyczące szczegółowych zasad warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Wojewoda wskazał, że zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami Prezydenta Miasta Konina z uwagi na strukturę podziałów geodezyjnych i własnościowych obszaru objętego planem nie zachodziła potrzeba ustalania zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, ponieważ teren należy do Miasta i właściciela prywatnego. W tej sytuacji, jak zauważył Wojewoda ustalenie § 10 ust. 5 uchwały należy uznać za bezzasadne.

W dalszej kolejności Wojewoda Wielkopolski wskazał na wadliwość § 25 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały wskazując, że w zakresie zaopatrzenia w ciepło ustalono zakaz stosowania do celów grzewczych miału, koksu oraz olei ciężkich i przepracowanych. Wojewoda zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.) 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. Jednocześnie wskazano, że zgodnie z tym przepisem Sejmik Województwa Wielkopolskiego przyjął stosowną

uchwałę Nr XXXIX/941/17 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. Uchwała ta dla terenu województwa wielkopolskiego, z wyłączeniem Miasta Poznania oraz Miasta Kalisza wprowadziła od dnia 1 maja 2018 r. zakaz stosowania najgorszej jakości paliw stałych, np. bardzo drobnego miału (mułu), węgla brunatnego czy flotokoncentratu węglowego oraz określiła standardy jakościowe węgla kamiennego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla. Wojewoda wskazał, że skoro na podstawie delegacji ustawowej Sejmik Województwa Wielkopolskiego podjął stosowną uchwałę należy przyjąć, że ustalenia w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw zostały unormowane w odrębnych od planu aktach prawa miejscowego. Nieuprawnione zatem, w ocenie Wojewody, było wprowadzenie do treści przedmiotowej uchwały zapisów zawierających ustalenia w kwestii sposobu ogrzewania budynków w zakresie uregulowanym uchwałą Sejmiku Województwa Wielkopolskiego. Tym samym za niedopuszczalne należy uznać wprowadzenie do uchwały zapisu dotyczącego zakazu stosowania do celów grzewczych koksu oraz olei ciężkich i przepracowanych.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Uzasadniając swoje stanowisko organ wskazał, że wprowadzenie do § 9 ust. 2 uchwały wyrazów „przed wydaniem pozwolenia na ich budowę” jest konsekwencją stanowiska zajętego przez Wojewódzki Sztab Wojskowy, który jest jednocześnie organem uzgadniającym. Wojewódzki Sztab Wojskowy w piśmie z dnia 4 sierpnia 2011 r. wniósł, aby wpisać do projektu zapis: wszelkie projektowane na obszarze opracowania budowle o wysokości równej i większej niż 50,0 m npt należy każdorazowo zgłaszać do Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP - przed wydaniem pozwolenia na budowę. Wobec powyższego, jak wyjaśniono w odpowiedzi na skargę, taki zapis został zawarty miejscowym planie podarowania przestrzennego. Jako dowód wskazano pismo WSW w Poznaniu z dnia 04 sierpnia 2011 r. Odnośnie zarzutu dotyczącego § 10 ust. 5 uchwały, dotyczącego scaleń i podziałów nieruchomości wskazano, że nie określono granic terenów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, ponieważ z uwagi na strukturę podziałów geodezyjnych i własnościowych obszarów objętych tym planem nie zachodziła potrzeba ustalania zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości na wniosek, ponieważ teren objęty uchwałą będącą przedmiotem tej skargi należy jedynie do dwóch właścicieli, a

więc w tej sytuacji wystarczające było jedynie określenie w samej uchwale parametrów dotyczących podziału nieruchomości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.; zwanej dalej "p.p.s.a."), dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018, poz. 1945 – dalej również jako: "u.p.z.p."). W myśl tego przepisu istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego, którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 skończywszy na jego uchwaleniu. Z kolei pojęcie zasad sporządzania planu miejscowego należy wiązać zaś 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 dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08 oraz z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miasta Konina 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.").

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 skrzepowany 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").

Przedmiotem kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała nr 36 Rady Miasta Konina z dnia 30 stycznia 2019 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Konina - Łęczyn (etap 1), (dalej również jako: "Uchwała").

W rozpoznawanej sprawie jest poza sporem, że Wojewoda Wielkopolski w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania Uchwały – co nastąpiło, jak podano w skardze, 05 lutego 2019 r. – nie orzekł o jej nieważności, wobec czego władny był zaskarżyć Uchwałę później, w trybie art. 93 u.s.g.

Autor skargi wyraźnie wskazał, że zaskarża Uchwałę w części § 9 ust. 2 w zakresie wyrazów: „przed wydaniem pozwolenia na ich budowę”, § 10 ust. 5 oraz § 25 ust. 1 pkt 5 lit. b. W konsekwencji w takim wyłącznie zakresie Uchwała została poddana kontroli Sądu w niniejszym postępowaniu.

Przeprowadzona w kontrola sądownoadministracyjna wykazała, że zaskarżona Uchwała nie odpowiada prawu - w części dotyczącej jej § 9 ust. 2 w zakresie wyrazów: „przed wydaniem pozwolenia na ich budowę”, § 10 ust. 5 oraz § 25 ust. 1 pkt 5 lit. b.

Wskazać trzeba, że 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.

Odnosząc się do pierwszego ze wskazanych w skardze zarzutów należy wskazać, że Sąd za zasadny uznał zarzut dotyczący wadliwości uzasadniającej stwierdzenie nieważności § 9 ust. 2 Uchwały w zakresie słów „przed wydaniem pozwolenia na budowę”. Wojewoda wskazał, że na podstawie § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130. poz. 1193 - zwanego dalej „rozporządzeniem z dnia 25 czerwca 2003 r.”) zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym, z zastrzeżeniem ust. 1, podlegają wszystkie stałe lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości 50 m i więcej. Tymczasem, w § 9 ust. 2 zaskarżonej Uchwały przyjęto zapis, że ustala się nakaz zgłoszenia lokalizacji obiektów o wysokości równej lub większej niż 50,0 m n.p.t. do Szefostwa Służb Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP, przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Wskazać należy, że na podstawie § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2003 r. zgłoszeniu do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, i do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym i oznakowaniu podlegają przeszkody lotnicze, a w szczególności stałe lub tymczasowe obiekty budowlane oraz obiekty naturalne lub ich części, o wysokościach przekraczających powierzchnie ograniczające, określone w przepisach w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska. W ocenie Wojewody sformułowanie dodatkowej przesłanki dokonania takiego zgłoszenia "przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę" jest niezgodne z prawem. Z tym stanowiskiem Wojewody nie zgodził się organ wnosząc w odpowiedzi na skargę o jej oddalenie w tym zakresie i wyjaśniając, że wprowadzenie dodatkowej przesłanki było spowodowane treścią pisma Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego, który jest jednocześnie organem uzgadniającym (pismo z dnia 4 sierpnia 2011r.). Odnosząc się do argumentacji odpowiedzi na skargę należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w sposób wyraźny rozróżnia dwa tryby współdziałania organów, przewidując: luźniejszą formę współdziałania jaką jest zasięgnięcie niewiążącej opinii oraz zakładające jednolitość

stanowiska - uzgodnienie (por. Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. Warszawa 2015, s. 228 i n.). W niniejszej sprawie pełnomocnik organu powołał się na pismo Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego z dnia 04 sierpnia 2011 r. (k. 78 akt planistycznych). Należy zatem zauważyć, że stanowisko Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego zostało wyrażone w formie pisma, w którym organ ten literalnie „zawnioskował” o uwzględnienie w planie miejscowym ustaleń wynikających z przepisów rozporządzenia rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130. poz. 1193) tzn. wszystkie projektowane na obszarze opracowania budowie o wysokości równej i większej niż 50,0m npt należy każdorazowo zgłaszać do Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP – przed wydaniem pozwolenia na budowę”. Treść powołanego w odpowiedzi na skargę pisma nie uzasadniała modyfikacji przepisów rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2003 r. Należy zauważyć, że Wojewódzki Sztab Wojskowy wskazał, że „wnioskuję” o uwzględnienie ustaleń wynikających z przepisów rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2003 r., a następnie wyjaśnił o które ustalenia tego rozporządzenia chodzi. Nie sposób przyjąć na podstawie powołanego w odpowiedzi na skargę pisma ani aby organ ten żądał modyfikacji przepisów rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2003 r. w zaskarżonej Uchwale, ani aby pismo to miało charakter organ wiążący.

W ocenie Sądu w badanej sprawie doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. poprzez ustanowienie w § 9 pkt 2 Uchwały obowiązku zgłoszenia przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów o wysokości równej i większej od 50 m n.p.m. Przepisy u.p.z.p. nie upoważniają organu stanowiącego gminy do zawarcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zapisów nakładających jakiegokolwiek dodatkowe obowiązki, niż wynikające z przepisów ustawy. Ponadto kwestie związane ze zgłoszeniem do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym obiektów budowlanych uregulowane zostały w § 2 rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2003 r. Zmieszczenie w § 9 pkt 2 zaskarżonej Uchwały zapisu zobowiązującego do zgłoszenia przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę projektowanych obiektów o wysokości równej i większej od 50 m n.p.m. Sąd uznał za przekroczenie ustawowych kompetencji jakie przysługują radzie gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 sierpnia 2015 r. sygn. IV SA/Po 451/15). To

też uzasadniało stwierdzenie nieważności wskazanego przepisu w zakresie słów " ,przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę".

Odnosząc się do drugiego z poniesionych w skardze zarzutów, w zakresie wadliwości § 10 ust. 5 Uchwały, należy wskazać, że również ten zarzut jest zasadny, choć z innych niż wskazano w skardze przyczyn. Przede wszystkim należy wskazać, że przepis ten ustala warunki podziału, które - jak wynika z jego literalnego brzmienia - określone miałyby być w nieistniejących przepisach Uchwały. Trafnie, bowiem wskazał Wojewoda, że jakkolwiek w § 10 ust. 5 Uchwały mowa o „§ 12, ust., 1 pkt 6, § 13, ust. 1, pkt 6, § 14, ust. 1, pkt 5, § 15, ust.1, pkt 5, § 16, ust. 1 pkt 7, § 17, ust. 1 pkt 7”, to Uchwała nie zawiera wskazanych przepisów - a jedynie przypuszczać można - że chodzi o warunki określone w § 12 ust.6, § 13 ust. 6, § 14 ust. 5, § 15 ust. 5, § 16 ust. 7, § 17 ust. 7. Do tej wadliwości § 10 ust. 5 Uchwały nie odniesiono się w odpowiedzi na skargę. Przyjmuje się, że pojęcie "sprzeczności z prawem" obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283; w skrócie "ZTP"). Należy zatem wskazać, że już z uwagi na odesłanie do nieistniejących przepisów Uchwały, przepis § 10 ust. 5 Uchwały jest wadliwy w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jego nieważności. Należy, bowiem wskazać na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09 (OTK-A 2009/9/138), z którego wynika, że na prawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych. Z kolei jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo. Wprawdzie wyrok ten odnosi się do

tworzenia przepisów ustaw i rozporządzeń, jednakże opisana w nim reguła ma charakter uniwersalny; a wynikające z niej wnioski mogą stanowić podstawę ocen w zakresie tworzenia prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 lipca 2019 r. sygn. II SA/Gd 62/19). Reasumując, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy, a stanowienie przepisów niejasnych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP oraz § 6 ZTP. (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 26.03.2016 r., IV SA/Po 62/16, CBOSA) (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, uwaga do § 6, s. 38–39). Przepis § 10 ust. 5 Uchwały tych wymogów nie spełnia, a w konsekwencji nie określa zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, co zasadnym czyni zarzut Wojewody.

Odnosząc się do ostatniego z zarzutów, dotyczącego wadliwości § 25 ust. 1 pkt 5 lit.b Uchwały należy wskazać, że w przepisie tym wprowadzono zakaz stosowania do celów grzewczych miału, koksu oraz olei ciężkich i przepracowanych. Zasadnie wadliwość tego przepisu zarzucił Wojewoda Wielkopolski. Dokonując oceny zasadności tego zarzutu należy przede wszystkim 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 zakaz stosowania do celów grzewczych miału, koksu oraz olei ciężkich i przepracowanych. Należy zauważyć też, że na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, a zgodnie z § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. prawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania i przestrzennego (Dz. U. Nr 164. poz. 1587 – dalej jako: „rozporządzenie z 2003 r.”) ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające 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. – obecnie: Dz.U. z 2019, poz. 1396 - zwanej dalej: "p.o.s."), 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. Podkreślić jednak trzeba, że ustanowione w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu powinny pozostawać w zgodzie z materiałą ustawową, a ponadto winny mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do ich ustanowienia. 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. Jak konsekwentnie wskazuje się w judykaturze, to nie rada gminy w planie miejscowym, lecz sejmik województwa, w uchwale podjętej na podstawie art. 96 ust. 1 p.o.s. - jest uprawniony do wprowadzenia zakazu stosowania określonych paliw oraz, że brak jest podstawy prawnej dla ustalenia w planie miejscowym wyłączenia stosowania określonych paliw (por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r. sygn. II OSK 1229/19).

W konsekwencji jako trafną należało ocenić argumentację Wojewody Wielkopolskiego, iż ustanowienie w § 25 ust. 1 pkt 5 lit.b Uchwały zakazu stosowania do celów grzewczych miału, koksu oraz olei ciężkich i przepracowanych stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji Rady Miasta. Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkujące nieważnością Uchwały w omawianym zakresie.

Z powyżej wskazanych powodów Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej Uchwały w części obejmującej jej: §9 ust. 2 w zakresie słów: „przed wydaniem pozwolenia na budowę”; § 10 ust. 5 oraz § 25 ust. 1 pkt 5 lit. b.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. zasądzając na rzecz Wojewody Wielkopolskiego od Miasta Konina 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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 265).



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Teresa Zaporowska

st. sekretarz sądowy