



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 czerwca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

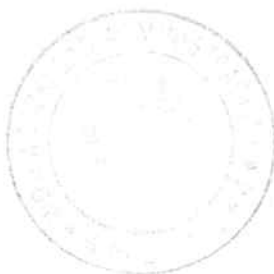
Przewodniczący sędzia	WSA	Monika Świerczak (spr.)
Sędzia	WSA	Maciej Busz
Asesor sądowy	WSA	Katarzyna Witkowicz-Grochowska
Protokolant		sekr. sąd. Roman Sukhyi

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 czerwca 2020 r.
sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego
na uchwałę nr 37 Rady Miasta Konina
z dnia 30 stycznia 2019 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Konina dla
wybranych obszarów,

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 4 ust. 1 pkt 2, § 9 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów: „przed wydaniem pozwolenia na ich budowę”, § 10 ust. 1 pkt 2 oraz § 23 ust. 1 pkt 5 lit. b;
2. zasądza od Miasta Konina na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok z dnia 24.06.2020
Postanowienia
sygn. akt IV SA/Po 1102/19 jest prawomocny(e)
od dnia 22.06.2020 r.
podpis sędziego / referenta sądownego



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Teresa Zaporowska
st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę nr 37 Rady Miasta Konina z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Konina dla wybranych obszarów. Przedmiotowa uchwała została zaskarżona w części i wniesiono o stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1 pkt 2, § 9 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów: „przed wydaniem pozwolenia na ich budowę”, § 10 ust. 1 pkt 2 oraz § 23 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały nr 37 Rady Miasta Konina z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Konina dla wybranych obszarów oraz zasądzenie od Miasta Konina na rzecz skarżącego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Uzasadniając powyższą skargę wskazano, że w dniu 30 stycznia 2019 r. Rada Miasta Konina podjęła uchwałę nr 37 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Konina dla wybranych obszarów. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, które w świetle art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., dalej jako „ustawą” albo „u.p.z.p”) powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały ustalono konieczność uzgodnienia każdej lokalizacji reklamy na obszarze drogi publicznej z zarządcą drogi. Organ nadzoru stwierdza, że zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych z dnia 21 marca 1985 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.) lokalizowanie w pasie drogowym reklam może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej. Kwestia lokalizacji reklam na obszarze dróg publicznych została zatem uregulowana w ustawie o drogach publicznych - akcie prawa wyższego rzędu niż plan miejscowy. Ponadto żaden z przepisów ustawy nie przyznaje radzie gminy kompetencji do nakładania na inwestorów obowiązku uzgodnienia lokalizacji reklam z zarządcą drogi krajowej. Tym samym powyższy zapis należy uznać za bezzasadny.

Podobnie w § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały ustalono nakaz zgłoszenia wszelkich planowanych na obszarze objętych planem budowlami o wysokości równej i większej niż

50 m npt do Szefostwa Służb 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. 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. 1 193, dalej jako: „rozporządzeniem”). Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia, 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. Trzeba też mieć na uwadze, 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.

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. 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 zmieszczenie w § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały przepisu zobowiązującego do zgłoszenia przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę do Szefostwa Służb Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP - wszelkich planowanych na obszarze objętych planem budowli wysokości równej i większej niż 50 m npt, uznać należy za przekroczenie ustawowych kompetencji jakie przysługują radzie gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały wprowadzono zapis, który stanowi, że: „dopuszcza się przeprowadzenie scalania i podziałów nieruchomości na wniosek zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi gospodarki nieruchomościami, z zachowaniem ustaleń określonych w § 12, § 13, § 15, § 16, § 17, § 18. Zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

(Dz. U. Nr 164. poz. 1587) ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i 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. Zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami Prezydenta Miasta Konina (pismo z dnia 9 października 2019 r.) z uwagi na strukturę podziałów geodezyjnych i własnościowych obszaru objętego planem nie zachodziła potrzeba ustalania zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, ponieważ uchwała obejmuje sześć pojedynczych, wydzielonych działek w terenie zainwestowanym, a więc ustalenie § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały należy uznać za bezzasadne.

W § 23 ust. 1 pkt 5 lit. b w zakresie zaopatrzenia w ciepło ustalono zakaz stosowania do celów grzewczych miału, koksu oraz olei ciężkich i przepracowanych. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. 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. 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), węglabrunatnego czy flotokoncentratu węglowego oraz określiła standardy jakościowe węgla kamiennego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla. 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 jest zatem wprowadzenie do treści przedmiotowej uchwały zapisów zawierających ustalenia w kwestii sposobu ogrzewania budynków w zakresie uregulowanym uchwałą Sejmiku Województwa Wielkopolskiego.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

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 (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; zwanej dalej „p.p.s.a.”), dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 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, poczynawszy 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>).

Jak wynika z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Przepis ten wprowadza więc jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, tj. zasadę zgodności tego aktu prawa miejscowego (zarówno w postaci tekstowej, jak i graficznej) z ustaleniami zawartymi w studium.

Odnosząc te uwagi do specyfiki rozważanej sprawy, należy zauważyć, że została ona podjęta w części z naruszeniem przepisów prawa.

I tak, w pierwszej kolejności wskazać należy, że w § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały ustalono konieczność uzgodnienia każdej lokalizacji reklamy na obszarze drogi publicznej z zarządcą drogi, natomiast w § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały ustalono nakaz zgłoszenia wszelkich planowanych na obszarze objętych planem budowli o wysokości równej i większej niż 50 m npt do Szefostwa Służb Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP

Organ nadzoru stwierdza, że zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych z dnia 21 marca 1985 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.) lokalizowanie w pasie drogowym reklam może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej. Kwestia lokalizacji reklam na obszarze dróg publicznych została zatem uregulowana w ustawie o drogach publicznych - akcie prawa wyższego rzędu niż plan miejscowy. Ponadto żaden z przepisów ustawy nie przyznaje radzie gminy kompetencji do nakładania na inwestorów obowiązku uzgodnienia lokalizacji reklam z zarządcą drogi krajowej. Tym samym powyższy zapis należy uznać za bezzasadny. Podobnie w § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały ustalono nakaz zgłoszenia wszelkich planowanych na obszarze objętych planem budowli o wysokości równej i większej niż 50 m npt do Szefostwa Służb Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP - przed wydaniem pozwolenia na ich budowę.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 9 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały wskazać należy, że w przepisie powyższym zapisano, iż dla obiektów i budowli o wysokości 50,0 m n.p.t i wyższych, przed wydaniem pozwolenia na budowę, ustala się konieczność dokonania odpowiednich zgłoszeń, zgodnie z przepisami odrębnymi. Tymczasem zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym, z zastrzeżeniem obiektów wymienionych w ust. 1, podlegają wszystkie stałe lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości 50 m i więcej. Przy czym w myśl § 11 w zw. z § 10 pkt 8 tego 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. Ugruntowany jest już pogląd, który Sąd orzekający w pełni aprobuje, że niedopuszczalne jest zawarcie w planie ustaleń modyfikujących przepisy aktów prawa wyższego rzędu jakim są rozporządzenia. Zatem zapisy planu określające inne niż przewidziane w rozporządzeniu w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych terminy zgłoszeń należy uznać za niezgodne z prawem. Kwestionowany zapis planu

normuje inny termin wskazując, iż przedmiotowe zgłoszenie ma nastąpić przed wydaniem pozwolenia na budowę, gdy tymczasem z § 2 ust. 2 w zw. § 11 oraz w zw. z § 10 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych wynika niezbicie, że obowiązek ten dotyczy obiektów już będących w trakcie realizacji, a więc już po wydaniu pozwolenia na budowę. Przy czym nie ma znaczenia, że zaskarżony zapis zawarto w planie na wniosek Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego, gdyż fakt ten nie uprawnia do wprowadzania do planu zapisów modyfikujących akty prawa wyższego rzędu. Dlatego też zapis § 9 ust. 1 pkt 2, w zakresie wyrazów „przed wydaniem pozwolenia na budowę” zaskarżonej uchwały jest sprzeczny z prawem, ponieważ wyznacza inny termin realizacji obowiązku niż określony w akcie wyższego rzędu.

Uwagi powyższe pozostają aktualne również w zakresie § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, gdzie ustalono konieczność uzgodnienia każdej lokalizacji reklamy na obszarze drogi publicznej z zarządcą drogi. Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych z dnia 21 marca 1985 r. lokalizowanie w pasie drogowym reklam może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej. Kwestia lokalizacji reklam na obszarze dróg publicznych została zatem uregulowana w ustawie o drogach publicznych - akcie prawa wyższego rzędu niż plan miejscowy. Oznacza to, że również powyższy zapis planu jest wadliwy.

Sąd podziela ocenę Wojewody, iż w § 10 ust. 1 pkt 2 wadliwie wprowadzono zapis, który stanowi, że: „dopuszcza się przeprowadzenie scalania i podziałów nieruchomości na wniosek zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi gospodarki nieruchomościami, z zachowaniem ustaleń określonych w § 12, § 13, § 15, § 16, § 17, § 18”. Mieć bowiem należy na względzie, że zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i 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. Skoro z uwagi na strukturę podziałów geodezyjnych i własnościowych obszaru objętego planem nie zachodziła potrzeba ustalania zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, ponieważ uchwała obejmuje sześć pojedynczych,

wydzielonych działek w terenie zainwestowanym, ustalenie § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały należało uznać za bezzasadne.

Ostatnią kwestią pozostawała natomiast możliwość wprowadzenia § 23 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie zaopatrzenia w ciepło ustalono, zakazu stosowania do celów grzewczych miału, koksłu oraz olei ciężkich i przepracowanych. Jak z powyższego wynika, w kontrolowanej sprawie spornym pozostaje, czy kompetencja Rady Miejskiej do uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmowała możliwość wprowadzenia w planie miejscowym zaskarżonego ustalenia (zwrotu) wyliczającego przykładowo, z jakich paliw („w szczególności”) nie można korzystać w celach grzewczych. Stanowisko Wojewody uznać należy za prawidłowe.

Po pierwsze, brak było, zdaniem Sądu, podstawy prawnej do zamieszczania tego rodzaju regulacji w planie miejscowym. 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 uchwały wyliczający rodzaje paliw, jakie nie 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.

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, 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 Prawo ochrony środowiska.

Po pierwsze, w cytowanym przepisie rozporządzenia. 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, przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska do których odsyła § 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia – w tym zwłaszcza, najbardziej adekwatny w analizowanym tu kontekście art. 72 ust. 1 pkt 6 Prawo ochrony środowiska, 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.

Podkreślić należy z całą mocą, że Sąd nie kwestionuje wynikającej z art. 72 ust. 1 pkt 6 Prawo ochrony środowiska 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 planu miejscowego 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 Prawo ochrony środowiska. I odtąd – zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy – 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 Prawo ochrony środowiska 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 Prawo ochrony środowiska). 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 Prawo ochrony środowiska). 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 Prawo ochrony środowiska 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.

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 Prawo ochrony środowiska 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).

Trafnie zatem wskazał skarżący, że kwestionowane ustalenie, traktujące o rodzajach paliw, jest niezgodne z odnośną uchwałą antysmogową Sejmiku Województwa nr XXXIX/941/17. Ponadto jest ono także nie dość określone. W konsekwencji za prawidłowy należy ocenić zarzut oraz argumentację Wojewody, że uchwalenie zaskarżonego fragmentu § 23 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały 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.

W tej sytuacji Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części § 4 ust. 1 pkt 2, § 9 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów: „przed wydaniem pozwolenia na ich budowę”, § 10 ust. 1 pkt 2 oraz § 23 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały nr 37 Rady Miasta Konina z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Konina dla wybranych obszarów.

Sąd orzekł o kosztach na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.), zasądzając zwrot opłaty za czynności radcy prawnego (480 zł).



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Teresa Zaporowska

st. sekretarz sądowy