



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 kwietnia 2020 r.

Poz. 2452

WYROK NR II SA/WR 362/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 września 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant

referent Natalia Rusinek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 września 2018 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej Góry

z dnia 22 grudnia 2017 r. nr XLIII/364/17

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Góra, obręb Czernina Górna

I. stwierdza nieważność § 6 ust. 2, § 19 ust. 5, § 20 ust. 4 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Góry na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.), dalej „p.p.s.a.” – wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Góry nr XLIII/364/17 z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Góra, obręb Czernina Górna.

W skardze wniósł o stwierdzenie nieważności: 1) § 6 ust. 2; 2) § 19 ust. 5 i § 20 ust. 4 zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda wskazał, że podjęcie § 6 ust. 2 uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 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) dalej „u.p.o.ś.”, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej poprzez wprowadzenie zapisu niezgodnego z przepisami odrębnymi. Natomiast podjęcie § 19 ust. 5 i § 20 ust. 4 uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2018 poz. 121), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych dla terenu zabudowy zagrodowej w gospodarstwie rolnym (1RM-6RM) i terenu obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych (RU).

Wojewoda dokonał oceny zgodności przedmiotowej uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., która pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

W regulacji § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska Góry postanowiła, że w zakresie ochrony powietrza, w nowo powstałych budynkach, zakazuje się instalowania kotłów na paliwa stałe o sprawności mniejszej niż 75%.

Zdaniem Wojewody analiza zaskarżonej regulacji uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Miejska, w celu ograniczenia emisji do atmosfery zanieczyszczeń wprowadziła zakaz instalowania źródeł ciepła, kotłów, o sprawności mniejszej niż 75%.

W ocenie organu nadzoru wyżej wskazana regulacja podjęta została z przekroczeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., upoważniającym do stanowienia o zasadach modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Przepis ten nie daje organom gminy kompetencji do określania źródeł ciepła i parametrów ich emisyjności. Również przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska nie przyznają gminie takich uprawnień.

Zgodnie bowiem z art. 96 ust. 1 u.p.o.ś. 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 u.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 § 19 ust. 5 uchwały, dla terenów 1.RM-6.RM o przeznaczeniu dla zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich, Rada Miejska Góry postanowiła, że w zakresie nowo wydzielanych działek budowlanych, ustala się minimalne szerokości frontów działek dla zabudowy zagrodowej – 20 m; minimalne powierzchnie dla zabudowy zagrodowej – 1000 m². Z kolei w § 20 ust. 4 uchwały, dla terenu RU o przeznaczeniu dla obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich oraz gospodarstwach leśnych i rybactw, Rada postanowiła, że w zakresie nowo wydzielanych działek budowlanych, ustala się powierzchnię działek budowlanych nie mniejszą niż 1000 m²; szerokość frontów działek budowlanych nie mniejszą niż 20 m.

Tym samym Rada Miejska ustanowiła parametry działek budowlanych powstałych w wyniku podziału nieruchomości dla terenu zabudowy zagrodowej i terenu obsługi produkcji gospodarstw rolnych i leśnych. Zgodnie z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny pod warunkiem, że działka ta zostanie przeznaczona

na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami.

Jak wynika z powyższego przepisu prawa, w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, dopuszczalny jest podział nieruchomości jedynie w przypadku, gdy ich powierzchnia po podziale nie jest mniejsza niż 0,3000 ha. Skoro zatem zakwestionowany zapis planu miejscowego przewiduje minimalną powierzchnię działek budowlanych powstałych w wyniku podziału dla terenu RM - zabudowy zagrodowej w gospodarstwie rolnym na 1000 m² oraz terenu RU - terenu obsługi produkcji w gospodarstwie rolnym i leśnym na nie mniejszą niż 1000 m², to takie zapisy pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Mając na uwadze treść art. 93 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazać należy, że przewidziane w przepisie wyjątki, dopuszczające wydzielenie działki gruntu o powierzchni 0,3000 ha. nie zostały przez Radę Miejską Góry zastosowane.

W doręczonej Sądowi odpowiedzi na skargę organ odnosząc się do pierwszego zarzutu (§ 6 ust. 2 uchwały) wskazał, że brak jest przepisów odrębnych, które regulowałyby kwestię instalacji kotłów na paliwa stałe, z uwagi na ochronę środowiska a co za tym idzie również interes społeczny i lokalny, zasadne było określenie tych zasad w podjętej przez Radę Miejską Góry uchwale. Jednocześnie oczywistym jest, iż w momencie wejścia w życie przepisów podjętej przez Sejmik województwa „uchwały antysmogowej” zapisy uchwały Rady Miejskiej Góry w tym zakresie przestaną obowiązywać. Do tego jednak czasu ustalenia w zakresie źródeł ciepła i parametrów ich emisyjności na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 10 zostają ustalone właśnie w uchwale dotyczącej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Organ zarzut skarżącego w zakresie jego podjęcia z istotnym naruszeniem przepisów uznał za nieuzasadniony. W dalszej części uzasadnienia Rada Miejska Góry odniosła się do drugiego zarzutu skargi. W opinii organu skarżący dokonał interpretacji przepisów, zaliczając zabudowę zagrodową do kategorii nieruchomości przeznaczonych na cele rolne i leśne i tym samym uznał, iż do zabudowy zagrodowej należy stosować przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem Organu zabudowa zagrodowa jest odrębną kategorią gruntów. Organ wskazał, że nie należy art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami stosować do zabudowy zagrodowej, z uwagi na to, iż zgodnie z art. 92 ust. 2 powołanej ustawy zabudowa zagrodowa jest terenem, dla której ustalono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Drugi zarzut również, zdaniem organu nie powinien zostać uwzględniony.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Istota sądowej kontroli administracji publicznej sprowadza się do ustalenia czy w określonym przypadku, jej organy dopuściły się kwalifikowanych naruszeń prawa. Sąd administracyjny sprawuje swą kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej - art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 ze zm.). Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 134 p.p.s.a., stanowiąc, że Sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Ponadto w myśl art. 135 p.p.s.a. Sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia.

Wskazać 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.

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. Uregulowania te nie dają organom gminy kompetencji do wykluczenia możliwości stosowania systemów grzewczych z wykorzystaniem paliw stałych. Również przepisy u.p.o.ś. nie dają gminie takich uprawnień. Zgodnie bowiem z art. 96 ust. 1 u.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 miejskiej.

Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu i w zakresie upoważnień wyraźnie tam przyznanych organom gminy. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą stać z nimi w sprzeczności.

Przeprowadzona w takim zakresie kontrola zaskarżonej uchwały wykazała, że nie odpowiada ona w części dotyczącej § 6 ust. 2, § 19 ust. 5 i § 20 ust. 4 wymogom prawa, przy czym waga stwierdzonego naruszenia prawa materialnego ma charakter istotny i przesądziła o konieczności stwierdzenia jej nieważności w oprotestowanej skargą części.

Nie mogą budzić najmniejszej wątpliwości intencje Rady Miejskiej nakierowane na ochronę środowiska poprzez reglamentację możliwości instalowania kotłów na paliwa stałe o sprawności mniejszej niż 75%. Jednakże takim działaniem gminny prawodawca wkroczył w uprawnienia innego podmiotu uprawnionego do uregulowania przedmiotowego zagadnienia. W myśl art. 96 u.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.

Trafne okazały się poza tym zarzuty naruszenia przepisów o podziale nieruchomości. Jak wynika z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o pow. mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny, pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Zasadnie zatem Wojewoda Dolnośląski w skardze podniósł zarzuty naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z art. 96 u.p.o.ś., jak również naruszenie art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zamieszczona w skardze argumentacja związana z poczynionymi zarzutami jest trafna i zasadna.

Uwzględniając powyższe, wniosek o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 2, § 19 ust. 5 i § 20 ust. 4 zaskarżonej uchwały należało uznać za uzasadniony. W pełni zatem podzielając zarzuty i przedstawioną argumentację prawną organu nadzoru w powyższym zakresie, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji wyroku. 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 (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804 ze zm.).