



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 sierpnia 2020 r.

Poz. 4770

WYROK NR II SA/WR 80/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 maja 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:
Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn
Sędzia Alicja Palus
Asesor WSA Wojciech Śnieżyński
(spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 maja 2020 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Gminy Oława
z dnia 27 października 2017 r. nr XLV/279/2017
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Jankowice,
Marcinkowice w gminie Oława

- I. stwierdza nieważność § 20 ust. 1 pkt 7 zaskarżonej uchwały;**
- II. zasądza od Gminy Oława na rzecz skarżącego kwotę 480 zł (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 27.10.2017 r. nr XLV/279/2017 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie wsi Jankowice, Marcinkowice w gminie Oława.

Organ nadzoru zaskarżając powyższą uchwałę wniósł o stwierdzenie nieważności § 20 ust. 1 pkt 7 jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27.03.2003 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 27.04.2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm., dalej – u.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 w rozdziale 10 zaskarżonej uchwały dotyczącej zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów obsługi komunikacyjnej i infrastruktury technicznej w § 20 ust. 1 pkt 7 Rada Gminy 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, w celu ograniczenia niskiej emisji do atmosfery, wprowadziła zakaz stosowania indywidualnych źródeł ciepła, innych niż urządzenia grzewcze o wysokiej sprawności (min. 80%) i niskim stopniu emisji zanieczyszczeń, niespełniających wskaźników emisji.

Według organu nadzoru przepis art. 96 ust. 1 u.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 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.

Biorąc pod uwagę przedstawianą regulację ustawową autor skargi stwierdził, że Rada Gminy ustalając w § 20 ust. 1 pkt 7 uchwały, obowiązek stosowania urządzeń grzewczych o wysokiej sprawności – co najmniej 80%, naruszyła art. 15 ust. 1 u.p.z.p., w związku z art. 96 u.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.

Wojewoda zwrócił również 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. Uzasadniając zajęte stanowisko wyjaśniono, że zaskarżone przez organ nadzoru zagadnienia zostały zinterpretowane w sposób wykraczający poza intencję organu stanowiącego gminy. Rada Gminy nie wykroczyła poza swoje uprawnienia, a bez wątpienia skarżony przepis nie jest rażącym naruszeniem prawa, który mógłby skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały. Podkreślono, że władztwo planistyczne należy do Gminy. Gmina ma zatem prawo w ten sposób kształtować zagospodarowanie przestrzenne swojego terenu. Gmina korzystając z władztwa planistycznego, czyli działając na podstawie przepisów prawa, a konkretnie art. 15 ust. 1 i dalsze u.p.z.p., ma prawo podjąć takie rozstrzygnięcia, jakie podjęła w zaskarżonym przepisie uchwały. Dodatkowo autor odpowiedzi na skargę wyjaśnił, że kwestionowany przepis dotyczy ogrzewania obiektów w oparciu o indywidualne lub grupowe instalacje wykorzystujące jako źródło ciepła: gaz, energię elektryczną, olej opałowy oraz paliwo stałe, spalane w kotłach ekologicznych i niskoemisyjnych - o sprawności energetycznej co najmniej 80%. Przepis ten wychodził naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców wobec stale pogarszających się warunkom życia w obszarach z funkcjonującymi indywidualnymi instalacjami grzewczymi. Działan w tym zakresie administracja krajowa nie podejmowała, wobec czego powoływanie się na uprawnienia sejmiku województwa nie jest uzasadnione.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy zauważyć, że w przypadku skarg na uchwały zawierające regulacje zbliżone do zakwestionowanego przepisu § 20 ust. 1 pkt 7 uchwały nr XLV/279/17, tut. Sąd prezentuje jednolitą ocenę nieprawidłowości objęcia takim przepisem zagadnienia pozostającego poza zakresem jednoznacznie wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., jako wydanych z przekroczeniem normy kompetencyjnej (zob. wyroki z 08.05.2019 r., sygn. akt II SA/Wr 154/19, z 16.01.2019 r., sygn. akt II SA/Wr 804/18, z 20.11.2018 r., sygn. akt II SA/Wr 594/18, z 09.10.2018 r., sygn. akt II SA/Wr 579/18, z 10.01.2018 r., sygn. akt II SA/Wr 611/17, z 17.01.2018 r. sygn. akt II SA/Wr 608/17). Stanowisko przyjęte przez tut. Sąd w tego rodzaju sprawach powinno być również znane Radzie Gminy Oławy, albowiem w prawomocnych wyrokach z 20.06.2018 r. sygn. akt II SA/Wr 263/18 i z 18.10.2018 r., sygn. akt II SA/Wr 363/18, dokonano już kontroli pod względem zgodności z prawem analogicznych regulacji zawartych w uchwałach planistycznych obowiązujących dla innych w obrębow na terenie Gminy Oława.

Nie poddając krytyce celu proekologicznego przyświecającego Radzie Gminy w nałożeniu § 20 ust. 1 pkt 7 uchwały obowiązku „ogrzewania obiektów w oparciu o indywidualne lub grupowe instalacje wykorzystujące jako źródło ciepła gaz, energię elektryczną, olej opałowy oraz paliwo stałe spalane w kotłach ekologicznych i niskoemisyjnych - o sprawności energetycznej co najmniej 80%", tym niemniej zamieszczając kwestionowaną regulację w uchwale planistycznej Rada wkroczyła w uprawnienia innego podmiotu uprawnionego do uregulowania przedmiotowego zagadnienia. Wskazać należy, że przy sądowej ocenie uchwał w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tut. 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, czy też określania minimalnych parametrów ich sprawności. 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 o niskiej sprawności energetycznej należy zatem do kompetencji sejmiku województwa, a nie do kompetencji rady gminy.

Sejmik Województwa Dolnośląskiego w dniu 30.11.2017 r. przyjął uchwałę nr XLI/1407/17 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw.

Wbrew zatem stanowisku wyrażonemu w odpowiedzi na skargę 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.

Uwzględniając powyższe, wniosek o stwierdzenie nieważności § 20 ust. 1 pkt 7 zaskarżonej uchwały należało uznać za uzasadniony. Zasadnie więc organ nadzoru sformułował zarzut naruszenia art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 96 u.p.o.ś. W pełni 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 2018 r. poz. 265).

Sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 2 p.p.s.a.