



Poznań, 8 października 2019 roku

## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.366.2019.8

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

#### orzekam

nieważność § 5 pkt 6 w zakresie wyrazów „z wyjątkiem pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe”, § 5 pkt 7 lit b i c oraz § 22 pkt 8 uchwały nr X/70/2019 Rady Miejskiej Gminy Skoki z dnia 29 sierpnia 2019 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego część miejscowości Skoki - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### UZASADNIENIE

Uchwałą Nr X/70/2019 z dnia 29 sierpnia 2019 roku Rada Miejskiej Gminy Skoki uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący część miejscowości Skoki.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 9 września 2019 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) – zwanej dalej „u.s.g” w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1945 ze zm.) - zwanej dalej „u.p.z.p.”.

**Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje:**

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl normy art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zatem obligatoryjnych ustaleń, co do przeznaczenia oraz określenia sposobu zagospodarowania terenów dokonuje rada gminy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jako aktu prawa miejscowego mają charakter przepisów powszechnie obowiązujących i stanowią podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych. Tym samym muszą spełniać wymagania stawiane aktom prawa miejscowego, oczywiście z uwzględnieniem specyfiki przedmiotu regulacji oraz formy.

Stosownie do regulacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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. Wskazanie w cytowanym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza, iż przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g.

Pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" w orzecznictwie interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania planu miejscowego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna oraz załączniki), zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej. Przy czym zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 ze zm.) - zwane dalej „rozporządzeniem” (por. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 roku, II OSK 1333/15; wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 roku, II OSK 1328/15; wyrok NSA z dnia 29 maja 2015 roku, II OSK 2661/13; CBOSA).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwały, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, błędne zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA z dnia 12 kwietnia 2011 roku, sygn., II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 roku, II OSK 412/11; CBOSA).

I. Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Zgodnie z przepisem § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) 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 Prawa ochrony środowiska oraz 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.

W myśl art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (t.j. 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. W uchwale tej sejmik określa m.in. rodzaje instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy, o których mowa w art. 96 ust. 1 (art. 96 ust. 2 ww. Prawa ochrony środowiska). W konsekwencji to nie rada gminy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz sejmik województwa, w uchwale podjętej na podstawie art. 96 ust. 1 ww. ustawy jest uprawniony do podjęcia uchwały zakazującej stosowania pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe (por. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 21 kwietnia 2016 roku, IV SA/Po 98/16; WSA we Wrocławiu z 11 września 2018 roku, II SA/Wr 362/18; WSA w Krakowie z 8 maja 2018 roku, II SA/Kr 373/18; CBOSA).

Korzystając z powyższej kompetencji Sejmik Województwa Wielkopolskiego przyjął dnia 18 grudnia 2017 roku dla terenu województwa wielkopolskiego tzw. uchwały antysmogowe tj:

- uchwałę nr XXXIX/941/17 w sprawie wprowadzenia, na obszarze województwa wielkopolskiego ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2017 r. poz. 8807),

- uchwałę nr XXXIX/942/17 w sprawie wprowadzenia, na obszarze Miasta Poznania, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2017 r. poz. 8808),

- uchwałę nr XXXIX/943/17 w sprawie wprowadzenia, na obszarze Miasta Kalisza, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2017 r. poz. 8809).

Uchwały te od dnia 1 maja 2018 roku wprowadziły m.in. zakaz stosowania najgorszej jakości paliw stałych, np. bardzo drobnego mialu (mułu), węgla brunatnego czy flotokoncentratu węglowego oraz określiły standardy jakościowe węgla kamiennego jak i paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla.

W konsekwencji dopuszczenie w § 5 pkt 6 przedmiotowej uchwały, w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego dla obszaru objętego planem stosowania indywidualnych systemów grzewczych „z wyjątkiem pieców i trzonów kuchennych na paliwo stałe” stanowi istotne naruszenie ww. norm prawnych.

II. Uchwała w sprawie planu zostaje podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy i stąd też powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Nie może ona zatem pozostawać w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu. Regulowanie przez gminę w inny sposób tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa w istotnym stopniu narusza porządek prawny. W wyroku z dnia 15 października 2013 roku (II SA/Po 620/13, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, uznał, że „ustawodawca nie przyznał organom gminy kompetencji do stanowienia wszelkich norm prawnych, lecz jedynie kompetencję do precyzowania rozwiązań zawartych w ustawach. Tym samym organy gminy nie mogą zmieniać lub uchylać przepisów zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, o jakich mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP”.

W § 5 pkt 7 lit. b przedmiotowej uchwały, w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, dla terenów oznaczonych w planie symbolami MN, MN/U, MW i UO, przewidziano zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych w granicach działek budowlanych, z dopuszczeniem odprowadzenia do sieci kanalizacji deszczowej lub na teren WS. Jednocześnie w § 5 pkt 7 lit. c ww. uchwały ustalono dla terenów oznaczonych symbolem US, ZL, ZP, E i K zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych w granicach terenów lub na teren WS. Tymczasem kwestie odprowadzania wód opadowych i roztopowych zostały uregulowane w § 28 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U z 2019 r. poz. 1065), zgodnie z którym działka budowlana, na której sytuowane są budynki, powinna być wyposażona w kanalizację umożliwiającą odprowadzenie wód opadowych do sieci kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej. W przypadku budynków niskich lub budynków, dla których nie ma możliwości przyłączenia do sieci kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej, dopuszcza się odprowadzenie wód opadowych na własny teren nieutwardzony, do dołów chłonnych lub do zbiorników retencyjnych (§ 28 ust. 2 ww. rozporządzenia). Zatem w przypadku istnienia możliwości przyłączenia działki zabudowanej do sieci kanalizacji deszczowej, wody opadowe powinny być do niej odprowadzane. W konsekwencji Rada Miejska Gminy Skoki nie była uprawniona do regulowania ww. kwestii w miejscowym planie zagospodarowania

przestrzennego odmiennie niż wynika to z zapisów zawartych w obowiązujących przepisach prawa.

III. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Nadto zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia wymogi w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W § 22 pkt 8 przedmiotowej uchwały, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wprowadzono na terenie objętym planem „zakaz lokalizacji nowych zjazdów z drogi wojewódzkiej nr 196 znajdującej się poza obszarem planu”. Tymczasem art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.) stanowi, że budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, a w przypadku budowy lub przebudowy drogi, budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Skoro kwestia kompetencji i formy działania zarządcy drogi w zakresie budowy i przebudowy zjazdów jest uregulowana w akcie prawnym rangi ustawowej, to niedopuszczalne jest regulowanie tej materii w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Kwestie dotyczące lokalizacji zjazdów z drogi publicznej rozstrzygane są zatem w trybie postępowania administracyjnego - w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego. Związanie zarządcy drogi treścią planu miejscowego w zakresie możliwości lokalizacji zjazdów z dróg publicznych, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ww. ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga za moim pośrednictwem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

wz. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Aneta Niestrawska

Wicewojewoda Wielkopolski