



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 października 2023 r.

Poz. 7462

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.50.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, 1506, 1597, 1688 i 1890)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/761/2023 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzupełniającego tereny mieszkaniowe w Jaworznie, (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2023 r. poz. 6714) w części zawartej w § 6 pkt 6 lit. b.

Uzasadnienie

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym, wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną, na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

W dniu 31 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzupełniającego tereny mieszkaniowe w Jaworznie*.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *upzp*, organ nadzoru w dniu 1 września 2023 r. otrzymał uchwałę Nr LVI/761/2023 oraz w dniu 7 września 2023 r. dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu, celem zbadania zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 21 września 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 26 września 2023 r. znak: UA-ZP.6721.5.7.2021, gmina złożyła wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr LVI/761/2023 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

W § 6 pkt 6 lit. b *uchwały*, wśród zasad ochrony środowiska, w zakresie ochrony powietrza, ustalono zakaz montażu i eksploatacji nowych instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych.

Przepisem tym rada gminy wykroczyła poza delegację ustawową wskazaną w art. 15 ust. 2 pkt 3 i 10 *upzp* w zw. z art. 96 ust. 1 i ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 i 2687 oraz z 2023 r., poz. 877, 1506, 1719 i 1688 – zwana dalej *upoś*), gdyż ustalenia w zakresie eksploatacji instalacji, w tym ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw oraz określenie rodzajów i jakości paliw dopuszczonych do stosowania, należą do kompetencji sejmiku województwa, a nie rady gminy.

W wyjaśnieniach przesłanych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego gmina wskazała, że obszar planu graniczy z istniejącą intensywną zabudową oraz niemal w całości znajduje się w granicach obszaru ochrony walorów krajobrazowych. Zastosowany zakaz jest częścią realizacji proekologicznej polityki miasta zmagającego się z problemami jakości powietrza, w związku z lokalizacją dwóch dużych elektrowni węglowych. W ślad za zakazem stosowania paliw stałych wymieniono jako źródła ciepła m.in. sieć ciepłociągów, która w mieście zasilana jest przez elektrownie. Decyzję o wprowadzeniu zakazu spalania paliw stałych wprowadzono świadomie w oparciu o wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego sygnatury akt II OSK 270/20, II OSK 160/20, II OSK 376/20, II OSK 3494/19 i II OSK 3286/19, a także o dyskusję w środowisku urbanistycznym na temat możliwości takiego zapisu oraz uwzględniając specyfikę terenu.

Podkreślono, że Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje w orzeczeniach sygn. akt II OSK 3494/19 i II OSK 3286/19, że regulacje art. 15 ust. 2 pkt 3 i 10 *upzp*, w powiązaniu z koniecznością stosowania w procedurze planistycznej zasady zrównoważonego rozwoju nakładają wręcz na organy planistyczne obowiązek zagwarantowania możliwości zaspakajania podstawowych potrzeb społeczności, obecnych jak i przyszłych pokoleń, do potrzeb takich należy między innymi ochrona powietrza. Warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i związana z tym ochrona powietrza jest jednym z elementów, które muszą znaleźć obligatoryjne odzwierciedlenie w treści planu miejscowego. Zdaniem Sądu akty prawa miejscowego posiadają niezależną od siebie delegację ustawową do ich wydania i żaden z tych aktów nie ma względem drugiego charakteru nadrzędnego. Ponadto, realizowana w formie tzw. „uchwały antysmogowej” kompetencja sejmiku województwa dotyczy określenia rodzaju i jakości paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane w obszarze danej instalacji, w której następuje spalanie paliw. Natomiast ustalenia planu miejscowego dotyczą nie tyle paliw spalanych w instalacjach, lecz dotyczą w ogóle możliwości wykonania takich instalacji w nowych obiektach budowlanych.

Natomiast w orzeczeniu akt II OSK 270/20 Naczelny Sąd Administracyjny przytacza art. 96 ust. 1 *upoś*, zgodnie, z którym 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. Ustawodawca upoważnił więc sejmik województwa do wprowadzania zakazów lub ograniczeń w zakresie użytkowania urządzeń jakimi są instalacje, w których następuje spalanie paliw. Następnie wywodzi, że sejmik województwa nie posiada uprawnień do wprowadzenia ograniczeń lub zakazów w zakresie budowy instalacji na paliwa stałe.

Organowi nadzoru znane są orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazane przez stronę postępowania, ale nie podziela w pełni stanowiska sądu przedstawionego w tych orzeczeniach.

Bezsprzecznie Gmina ma obowiązek wprowadzania do miejscowego planu ustaleń w zakresie ochrony środowiska oraz modernizacji i budowy infrastruktury, jednak ustalenia planu miejscowego muszą być skorelowane z innymi aktami praw miejscowego obowiązującymi na tym samym obszarze. Owszem, nie może tu być mowy jak słusznie podnosi Naczelny Sąd Administracyjny w swoich orzeczeniach (zob. sygn. akt II OSK 3494/19 i II OSK 3286/19) o tworzeniu hierarchii aktów praw miejscowego, bo ani uchwale sejmiku województwa, ani uchwale rady gminy nie można przypisywać prymatu. Jednak akty prawa miejscowego nie mogą się wzajemnie wykluczać i w sposób odmienny regulować obowiązków jakie muszą spełnić użytkownicy instalacji ciepłowniczych.

Konsekwencją podjęcia przez inwestora decyzji o rodzaju instalacji ciepłowniczej, która będzie zrealizowane w danej inwestycji jest ustalenie sposobu ogrzewania budynku, co determinuje jednocześnie rodzaj paliwa jakie może być zastosowane w tej instalacji. Zatem powielany pogląd przez kolejne składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego o podziale upoważnień ustawowych w zakresie wskazywania rodzaju paliwa przez sejmik wojewódzki, a w zakresie rodzaju instalacji, w której następuje spalanie paliw przez radę gminy, jest nieuzasadniony. Jeżeli bowiem inwestor zrealizuje instalację, która służy wytwarzaniu ciepła przez spalanie gazu ziemnego, to w tej samej instalacji nie będzie możliwe spalanie paliw stałych takich jak chociażby węgiel kamienny lub też innego paliwa stałego dopuszczonego w uchwale sejmiku województwa.

Przepis art. 96 ust. 1 *upoś* stanowi, że: 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.

Natomiast w art. 96 ust. 6 pkt 3 *uposć* określono, że wskazana uchwała sejmiku województwa, między innymi, określa rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na obszarze określonym w tej uchwale.

Sejmik Województwa Śląskiego podjął w dniu 7 kwietnia 2017 r. uchwałę Nr V/36/1/2017 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Sla. z 2017 r., poz. 2624), w której ustalił zasady dostaw ciepła z instalacji. W § 2 tejże uchwały wskazano rodzaje instalacji jakie mogą być stosowane na obszarze województwa takie jak w szczególności kocioł, kominiek i piec, jeżeli dostarczają ciepło do systemu centralnego ogrzewania lub wydzielają ciepło lub wydzielają ciepło i przenoszą je do innego nośnika. Natomiast, w § 6 ust. 1-4 wprowadzono zakaz stosowania paliw w instalacjach, o których mowa w § 2 tej uchwały i należą do nich: węgiel brunatny oraz paliwa stałe produkowane z wykorzystaniem tego węgla; muły i flotokoncentraty węglowe oraz mieszanki produkowane z ich wykorzystaniem; paliwa, w których udział masowy węgla kamiennego o uziarnieniu poniżej 3 mm wynosi więcej niż 15% oraz biomasa stała, której wilgotność w stanie roboczym przekracza 20%.

Jak wynika z przytoczonych przepisów uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego możliwe jest stosowanie na obszarze województwa instalacji, które spalają paliwa stałe takie jak chociażby węgiel kamienny lub biomasa, w tym chociażby pellet o określonej jakości. Zatem Rada Miejska w Jaworznie nie miała uprawnienia do wprowadzenia w ustaleniach miejscowego planu zakazu stosowanie instalacji, w których następuje spalanie paliw stałych. Rada Miejska w Jaworznie wyeliminowała z możliwości korzystania chociażby z urządzeń wytwarzających energię cieplną z innych paliw takich jak węgiel kamienny, biomasę, w tym pellet, czym naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 3 i 10 *upzp* wkraczając swoimi regulacjami w kompetencje sejmiku województwa, określonymi w art. 96 *uposć*, gdyż ustalania w zakresie eksploatacji instalacji, rodzaju paliwa oraz określanie parametrów technicznych, rozwiązań technicznych lub parametrów emisji instalacji zostały określone w uchwale Nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r.

Należy zwrócić uwagę, że akty prawa miejscowego mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu i w zakresie upoważnień wyraźnie w nich udzielonych radzie gminy. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu, nie mogą być sprzeczne z nimi, jak również z innymi aktami prawa miejscowego, zastrzeżonymi do kompetencji innych organów.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *upzp* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Po wyeliminowaniu części ustaleń planu, uchwała Rady Miejskiej w Jaworznie Nr LVI/761/2023 z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzupełniającego tereny mieszkaniowe w Jaworznie*, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia Radzie Miejskiej w Jaworznie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapala

Pouczenie o możliwości wniesienia skargi w formie elektronicznej

1. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze można wnieść w formie elektronicznej lub papierowej.
2. Skarga przekazana w formie dokumentu elektronicznego powinna zawierać wszystkie wymogi pisma sporządzonego w postaci papierowej.
3. Skarga wnoszona w formie dokumentu elektronicznego, powinna ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisana przez stronę lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.
4. Jeżeli skarga nie zawiera adresu elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego.
5. Do skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jej odpisów.
6. Do skargi należy dołączyć pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa.