

Sygn. akt II SA/OI 1006/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 grudnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk
Sędzia WSA Piotr Chybicki (spr.)
Asesor WSA Grzegorz Klimek

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 21 grudnia 2023 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Olsztyn-Północ w Olsztynie
na uchwałę Rady Gminy Świątki
z dnia 21 września 2010 r., nr XXXV/215/2010
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
fragmentu gminy Świątki w obrębie Brzydowo

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie: § 7, § 13 ust. 8
wraz z załącznikiem graficznym w zakresie symboli literowych
1R/EW – 8R/EW;
- II. w pozostałym zakresie skargę oddala.



Na oryginale właściwe podpisy
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

STARSZY REFERENT

Aneta Krogolaka

UZASADNIENIE

W dniu 21 września 2010 r. Rada Gminy Świątki (dalej jako: „Rada Gminy”) podjęła uchwałę Nr XXXV/215/2010 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu gminy Świątki w obrębie Brzydowo z przeznaczeniem pod elektrownie wiatrowe.

Na powyższą uchwałę Prokurator Rejonowy Olsztyn-Północ w Olsztynie (dalej: „Prokurator”) wniósł skargę domagając się stwierdzenia jej nieważności w części, tj. § 4 ust. 1 i 2 pkt 2, § 7, § 13 ust. 8, § 24 zaskarżonej uchwały wraz z załącznikiem graficznym. Zaskarżonej uchwale zarzucono, że została wydana z rażącym naruszeniem prawa, tj. art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r., poz. 1591 ze zm.) – dalej: „u.s.g.”, art. 15 ust. 2 pkt 1, 9, 10 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 ze zm.) – dalej: „u.p.z.p.”, poprzez niewypełnienie oraz przekroczenie delegacji ustawowej w § 4 ust. 1 i 2 pkt 2, § 7, § 13 ust. 8, § 24 zaskarżonej uchwały poprzez zaniechanie wskazania linii rozgraniczających dla terenów oznaczonych na rysunku planu miejscowego symbolami literowymi R/EW, tj. terenów rolniczych i lokalizacji elektrowni wiatrowych, a więc terenów wykluczających się wzajemnie, i poprzez przekazanie kompetencji Rady Gminy innemu, bliżej nieokreślonemu podmiotowi, który poza planem określi lokalizację elektrowni wraz z infrastrukturą techniczną.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że zaskarżona uchwała na terenach oznaczonych symbolem R/EW przewiduje tereny rolne i tereny pod energetykę wiatrową, które to przeznaczenia wzajemnie się wykluczają. Elektrownie wiatrowe są przedsięwzięciami produkcyjnymi, służącymi do wytwarzania energii, ponadto są to obiekty budowlane. Brak określenia w uchwale linii rozgraniczających uniemożliwia odróżnienie terenu, który będzie przeznaczony pod farmy wiatrowe, od przeznaczonego na cele rolnicze. Zdaniem Prokuratora, określenie w części tekstowej planu więcej niż jednego przeznaczenia terenu o wykluczającym się wzajemnie sposobie zagospodarowania obligowało do ustalenia linii rozgraniczających, w tym ich wyrysowanie w części rysunkowej. Prokurator podniósł, że z terenów rolniczych powinny zostać wyłączone tereny przeznaczone pod lokalizację elektrowni wiatrowych, gdyż takie budowle nie są związane z rolnictwem i jego wytwórstwem. Tymczasem Rada Gminy nie określiła linii rozgraniczających teren przeznaczony na cele rolnicze od

przeznaczonego na lokalizację elektrowni wiatrowych, nie zostały w ogóle wyznaczone miejsca pod elektrownie wiatrowe.

Prokurator podniósł także, iż w § 13 ust. 8 zaskarżonej uchwały wskazano, że szczegółowa lokalizacja elektrowni nastąpi na etapie sporządzania projektów budowlanych. Wprowadzenie takiej normy oznacza, że Rada Gminy przekazała swoje kompetencje innemu, bliżej nieokreślonemu podmiotowi, który poza planem określi lokalizację elektrowni wiatrowej. Taka regulacja pozostaje w sprzeczności z przepisami u.p.z.p.

W odpowiedzi na skargę Rady Gminy wniosła o jej oddalenie podnosząc, że zaskarżona uchwała została podjęta zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ponadto wniosła o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2492), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2023 r. poz. 1643 ze zm.) – dalej jako: „p.p.s.a.”, kontrola ta obejmuje, między innymi, orzekanie w sprawach ze skarg na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, będące aktami prawa miejscowego.

Natomiast w myśl art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza możliwość stwierdzenia jej nieważności.

Na wstępie należy wyjaśnić, że Sąd orzekał w postępowaniu uproszczonym na posiedzeniu niejawnym, na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a., zgodnie z którym sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Jak wynika z akt sprawy, wniosek taki został złożony przez Radę Gminy, a Prokurator nie sprzeciwił się temu wnioskowi w przepisany terminie.

Należy zauważyć, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania

stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych względów, mimo że ustawodawca jednoznacznie przyznał organom gminy uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, to równocześnie nałożył na nie obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa.

Ranga powinności praworządnego działania organów gminy w sferze planistycznej podkreślona została w przepisie art. 28 u.p.z.p. stanowiącym, że 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.

Z powyższymi przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części koresponduje art. 91 ust. 1 u.s.g., z którego wynika, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Ustawodawca postanowił też, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 u.p.z.p.). W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.) Jednakże przyznana radzie gminy ww. kompetencja nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Zdaniem Sądu, uwzględniającego w swojej ocenie powyżej przedstawione okoliczności, w rozpoznawanej sprawie zasadnie Prokurator sformułował w skardze zarzut dotyczący naruszenia art. 15 ust. 2 u.p.z.p. poprzez ustalenie w § 7 zaskarżonej uchwały dla terenów oznaczonych symbolami 1 R/EW ÷ 8 R/EW jako przeznaczenia podstawowego: terenu rolniczego oraz pod lokalizację elektrowni wiatrowych bez wskazania linii rozgraniczających terenów na cele rolnicze i terenów na cele budowy elektrowni wiatrowych.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub

różnych zasadach zagospodarowania. Natomiast zgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587) – dalej: „rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 2003 r.”, projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego, określenie skali projektu rysunku planu miejscowego w formie liczbowej i liniowej; granice obszaru objętego planem miejscowym; granice administracyjne, granice terenów zamkniętych oraz granice ich stref ochronnych; granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia, linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu, w razie potrzeby oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego.

Jak wynika z treści zaskarżonej uchwały, celem, a tym samym i istotą uchwalonego planu miejscowego jest przeznaczenie i ustalenie zasad zagospodarowania terenów pod lokalizację elektrowni wiatrowych wraz z towarzyszącą infrastrukturą. Dla terenów oznaczonych symbolem R/EW plan miejscowy ustalił przeznaczenie podstawowe: tereny rolnicze oraz pod lokalizację elektrowni wiatrowych o parametrach określonych w planie wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

Jak już wskazano na wstępie rozważań prawnych, ustalenia wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być formułowane jednoznacznie i nie mogą budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu. Nie oznacza to jednak, że ten sam teren nie może mieć w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego różnego przeznaczenia, jedna strefa może być bowiem przeznaczona do realizacji więcej niż jednej funkcji, o ile wzajemnie się one uzupełniają (np. funkcja mieszkalno-usługowa). Możliwe jest zatem ustanowienie w miejscowym planie mieszanego przeznaczenia konkretnych terenów w zależności od ich specyfiki. Powoływany przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie wprowadza żadnych ograniczeń co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, niemniej jednak nakazuje określić linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma on pełnić. Dopuszczalne jest przy tym ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji (tzw. wielofunkcyjność terenu) w sposób alternatywny lub uzupełniający tak, aby nie wykluczały się one wzajemnie, a były uzasadnione specyfiką terenu czy preferencjami lokalnej społeczności. Z tego też względu konieczne jest określenie linii rozgraniczających, które w sytuacji przyjętej wielofunkcyjności terenu pozwolą w sposób niebudzący wątpliwości odczytać sposób zagospodarowania terenu. Konieczność ustalenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a ponadto ich oznaczenia wynika również z treści § 7 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. Wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. jak i przepisów rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. wskazuje, iż dopuszczalne jest z punktu widzenia obowiązującego prawa również takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne" (por. wyrok NSA z dnia 24 września 2013 r., II OSK 2478/12; wyroki NSA z dnia 9 listopada 2011 r., II OSK 1962/11 oraz z 23 lutego 2012 r., II OSK 2551/11, dostępne: www.orzeczenia.nsa.gov.pl – dalej jako: CBOSA).

Zaskarżona uchwała na terenach oznaczonych symbolami R/EW przewiduje tereny rolne i tereny przewidziane pod energetykę wiatrową (budowę elektrowni wiatrowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą), które to przeznaczenia zdaniem Sądu wzajemnie się wykluczają. Elektrownie wiatrowe stanowią bowiem przedsięwzięcia produkcyjne, służące do wytwarzania energii, ponadto są obiektami budowlanymi w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm. – w wersji obowiązującej w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały).

Brak określenia linii rozgraniczających uniemożliwia w istocie określenie terenu, który będzie przeznaczony pod farmy wiatrowe, od tego przeznaczonego na cele rolne. Tymczasem istota planowania przestrzennego sprowadza się do ustalenia przeznaczenia objętych planem terenów, ich sposobów zagospodarowania oraz warunków zabudowy w taki sposób, aby nie budziło ono wątpliwości w tej kwestii, nie prowadziło do niepewności co do możliwości wykorzystania gruntów oraz nie skutkowało nieuprawnionym naruszeniem praw właścicieli czy użytkowników

wieczystych. Określenie zatem w części tekstowej planu – w ramach przyznanego gminie władztwa planistycznego – więcej niż jednego przeznaczenia terenu o wykluczającym się wzajemnie sposobie zagospodarowania, obligowało w myśl przywołanych powyżej przepisów ustawy oraz rozporządzenia wykonawczego do ustalenia linii rozgraniczających, w tym ich wyrysowanie w części rysunkowej stanowiącej „ilustrację graficzną tekstu” (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006, s.157-158).

Z terenu o przeznaczeniu rolniczym należało zatem wyłączyć teren na cele produkcyjne, bo taki też charakter ma lokalizacja elektrowni wiatrowych. Innymi słowy z terenów rolniczych, zdaniem Sądu, powinny zostać wyłączone tereny przeznaczone pod lokalizację elektrowni wiatrowych, gdyż takie budowle nie są związane z rolnictwem i jego wytwórstwem. Nadto jako tereny o dwóch innych przeznaczeniach powinny być one oddzielone liniami rozgraniczającymi. Tymczasem obszary te nie zostały oddzielone od siebie liniami rozgraniczającymi. Okoliczność, że inwestycja polegająca na lokalizacji farm wiatrowych ma charakter „ekologiczny” (odnawialne źródła energii) nie zmienia faktu, że pozostaje w kolizji z rolniczym przeznaczeniem terenu. Wiąże się bowiem z wyłączeniem na tym obszarze funkcji podstawowej – produkcji rolnej.

Niedopuszczalne jest natomiast objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, bez rozgraniczenia tych terenów od siebie, a zwłaszcza objęcie liniami oznaczającymi jeden obszar jednocześnie terenów o przeznaczeniu rolniczym i nierolniczym oraz leśnym i nieleśnym, bez wyraźnego ich rozgraniczenia (por. wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., II OSK 1900/08, publ. Wspólnota 2009/23/39). Należy mieć przy tym na względzie, iż normy prawne zapisane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyprowadza się zarówno z części opisowej, jak i części graficznej planu (A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki w: red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, LexisNexis 2014. s. 154).

Sąd podzielił również stanowisko Prokuratora, że należało wyeliminować z obrotu prawnego § 13 ust. 8 zaskarżonej uchwały. Przepis ten przewiduje, że szczegółowa lokalizacja elektrowni wiatrowych i dróg dojazdowych eksploatacyjnych elektrowni nastąpi w projekcie budowlanym. Z powyższego wynika, że to inwestor na etapie projektowania inwestycji ustali, gdzie będzie posadowiona dana elektrownia wiatrowa, co jest niedopuszczalne.

Nie budzi wątpliwości, że wyłączną kompetencję w zakresie uchwalania planu miejscowego posiada rada gminy. Rada gminy nie może scedować uprawnień

składających się na tzw. władztwo planistyczne na inny organ gminy ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określenia przeznaczenia lub sposobu zagospodarowania terenu innym podmiotom (por. wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2011 r., II OSK 124/11, dostępny w CBOSA).

Zasadny jest więc zarzut przekazania kompetencji organu stanowiącego gminy innemu podmiotowi, co rażąco narusza zasady sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i uzasadnia stwierdzenie nieważności ww. przepisu.

Natomiast za niezasadne Sąd uznał zarzuty Prokuratora kwestionujące legalność § 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i § 24 zaskarżonej uchwały z uwagi na to, że Rada Gminy nie określiła linii rozgraniczających tereny o dwóch innych przeznaczeniach – rolniczym i pod lokalizację elektrowni wiatrowych.

W § 4 ust. 1 uchwały przewidziano, że rysunek planu miejscowego obowiązuje w zakresie: ustalonych graficznie linii granic obszaru objętego planem, ustalonych graficznie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu, funkcjach lub zasadach zagospodarowania, ustalonych symbolami literowymi przeznaczeń podstawowych terenów, ustalonych graficznie nieprzekraczalnych linii zabudowy. Z kolei w ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały wyjaśniono, że zastosowane na rysunku planu miejscowego symbole literowe R/EW oznaczają przeznaczenia podstawowe terenów: tereny rolne i lokalizacji elektrowni wiatrowych.

W § 24 ust. 1 uchwalono, że dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1 R/EW ÷ 8 R/EW ustala się możliwość realizacji elektrowni wiatrowych przy zachowaniu następujących warunków:

- wprowadza się typy elektrowni wiatrowych o wysokości wież od 70 m do 140 m,
- elektrownie wiatrowe w granicach terenu objętego planem stanowią park wiatrowy;
- maksymalna moc parku wiatrowego do 50 MW;
- projekt budowlany musi obejmować co najmniej teren lokalizacji elektrowni wiatrowych z drogami dojazdowymi technologicznymi z zaznaczeniem nieprzekraczalnych linii zabudowy przy zachowaniu ustaleń niniejszego planu;
- ustala się maksymalną powierzchnię wyznaczonego obszaru na którym zlokalizowany zostanie fundament wraz z urządzeniem - $1600 \text{ m}^2 = 0,16 \text{ ha}$;
- strefy techniczne elektrowni wiatrowych wyznaczone przez zasięg łopat wirnika, o promieniu r do 50 m od osi wieży, muszą się zawierać w obrębie działki wyznaczonej dla jednej lub więcej wież;
- odległości między wieżami zostaną ustalone na etapie projektów technicznych oraz na podstawie wyników badań gruntowych i aerodynamicznych.

- drogi dojazdowe do elektrowni o szerokości 4 m i place techniczno-manewrowe do powierzchni do 250 m².

Natomiast w ust. 2 § 25 uchwały ustalono strefy ochrony akustycznej minimum 300 metrów od zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi oraz od siedlisk wiejskich, pojedynczych zabudowań, przy zachowaniu dopuszczalnych progów hałasu zgodnie z przepisami odrębnymi. W ust. 3 dopuszczono na terenach rolnych lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz dróg dojazdowych. W ust. 4 przewidziano nakaz usunięcia elektrowni nieczynnej przez 1 rok. Ponadto w ust. 6 przewidziano, że powierzchnia zwartej obszaru gruntów rolnych, na którym w wyniku realizacji ustaleń uchwały ustanowiony zostanie inny niż rolniczy i leśny sposób zagospodarowania terenu, nie może przekraczać 0,5 ha dla gruntów rolnych III klasy bonitacyjnej.

Należy zauważyć, że przytoczone przepisy planu określają warunki jakie muszą być spełnione podczas realizacji elektrowni wiatrowych, a także są to przepisy definiujące, które wskazują zakres obowiązywania rysunku planu miejscowego oraz odnoszą się do zastosowanych na rysunku planu symboli literowych.

Uwzględniając powyższe Sąd uznał, że należy stwierdzić nieważność § 7 i § 13 ust. 8 zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., o czym orzekł w punkcie I sentencji wyroku.

W pozostałym zakresie skarga nie zasługiwała na uwzględnienie, wobec czego została oddalona, na podstawie art. 151 p.p.s.a., o czym orzeczono w punkcie II sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM
STARSZY REFERENT


Aneta Krugielaka

