

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 czerwca 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Paweł Miładowski
Sędziowie sędzia NSA Grzegorz Czerwiński
sędzia del. WSA Anna Szymańska (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 24 czerwca 2024 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Gminy Lubiszyn
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim
z dnia 9 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Go 40/23
w sprawie ze skargi Wojewody Lubuskiego
na uchwałę Rady Gminy Lubiszyn
z dnia 28 października 2021 r., nr XXVIII/240/2021
w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

oddala skargę kasacyjną



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Aleksandra Xbraniborska
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 9 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Go 40/23, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim (dalej: „WSA w Gorzowie Wielkopolskim”, „Sąd wojewódzki”, „Sąd I instancji”) po rozpoznaniu skargi Wojewody Lubuskiego (dalej: „skarżący”, „organ nadzoru”, „Wojewoda”) na uchwałę Rady Gminy Lubiszyn z 28 października 2021 r., nr XXVIII/240/2021 (dalej: „Uchwała”) w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Rada Gminy Lubiszyn (dalej: „Rada”) podjęła 28 października 2021 r. uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla lokalizacji siłowni wiatrowych w obrębie Lubno, Wysoka i Marwice w gminie Lubiszyn.

W skardze do WSA w Gorzowie Wielkopolskim na powyższą uchwałę, organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 17 pkt 6 lit. c ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm.), dalej: „u.p.z.p.” w związku z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1326), dalej: „u.o.g.r.l.” z uwagi na niewystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych podlegających ochronie na cele nierolnicze - wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Następnie organ nadzorczy wskazał, że zaskarżona uchwała stanowi zmianę planu miejscowego przyjętego uchwałą Rady z 13 lipca 2010 r., nr XLV/380/2010 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla lokalizacji siłowni wiatrowych w obrębie Lubno, Wysoka i Marwice w gminie Lubiszyn (dalej jako: „Plan miejscowy z 2010 r.” lub „Uchwała z 2010 r.”). Wyjaśniono, że zgodnie z § 13 Planu miejscowego z 2010 r. tereny oznaczone jako R/EW przeznaczone zostały pod lokalizację elektrowni wiatrowych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną. Poza wydzieloną lokalizacją elektrowni wiatrowej wraz z niezbędną infrastrukturą powyższy obszar mógł być użytkowany wyłącznie rolniczo z zakazem lokalizacji zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi. Zdaniem Wojewody zaskarżona uchwała zmieniła przeznaczenie terenów oznaczonych jako R/EW na tereny lokalizacji elektrowni wiatrowych oraz instalacji fotowoltaicznych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w obrębie terenów rolniczych.

Zaznaczono, że praktycznie cały obszar oznaczony jako R/EW może zostać przeznaczony pod lokalizację instalacji fotowoltaicznych, co może doprowadzić do zmiany przeznaczenia tych terenów z rolniczych na typowo produkcyjne. Podkreślono również, że na podstawie zaskarżonej uchwały umożliwiono zlokalizowanie instalacji fotowoltaicznych na gruntach chronionych w zwartych kompleksach przekraczających 0,5 ha, bez uzyskania zgody właściwego ministra.

W odpowiedzi na skargę, Rada wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu wskazano m.in., że teren na którym - zgodnie z treścią zaskarżonej uchwały - planowana jest lokalizacja instalacji fotowoltaicznej został w całości przeznaczony na cele nierolnicze i nieleśne na mocy § 20 Planu miejscowego z 2010 r., a ponieważ powierzchnia gruntów nie przekraczała 0,5 ha, zgoda na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze nie była wymagana.

WSA w Gorzowie Wielkopolskim, we wskazanym na wstępie wyroku z 9 marca 2023 r. uwzględnił skargę. W pierwszej kolejności zaznaczono, że organ nie wykazał, że budowa instalacji fotowoltaicznej nie przekroczy powierzchni 0,5 ha gruntu stanowiącego użytek rolny klasy I - III, która to powierzchnia w stanie prawnym obowiązującym w dacie podjęcia Uchwały z 2010 r. zwalniała z obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia. Podkreślono, że w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały treść przepisu art. 7 u.o.g.r.i.l. uległa zmianie polegającej m.in. na wprowadzeniu dodatkowych uwarunkowań zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych. W ocenie Sądu wojewódzkiego, z dokumentacji planistycznej nie wynika, czy pomimo zmiany wprowadzonej zaskarżoną uchwałą nadal zostanie zachowana przewidziana na danym terenie „funkcja mieszana”, czyli funkcja rolnicza z dopuszczeniem lokalizacji elektrowni wiatrowych oraz instalacji fotowoltaicznych, czy też na skutek omawianej zmiany dominującą funkcją będzie funkcja wynikająca z instalacji odnawialnych źródeł energii, nadto czy w ogóle możliwe będzie rolnicze wykorzystanie danego terenu. Podkreślono, że zgodnie z § 2 pkt 10 zaskarżonej uchwały przewidziano realizację zabudowy związanej ściśle z instalacją fotowoltaiczną, co oznacza dalszą rozbudowę infrastruktury technicznej.

Ponadto wskazano, że teren którego dotyczy zaskarżona uchwała obejmuje łączną powierzchnię 103,87 ha gruntów rolnych, w tym użytki rolne o klasie bonitacyjnej IIIa i IIIb. Jest to obszar o znacznej powierzchni i obejmuje grunty podlegające szczególnej ochronie prawnej, stąd też w toku procedury planistycznej, należało rozważyć ewentualny wpływ zmiany sposobu użytkowania gruntu na

nieruchomości sąsiednie, której to oceny zdaniem Sądu I instancji zabrakło (organ nie ustosunkował się do stanowiska organów opiniujących).

W ocenie WSA w Gorzowie Wielkopolskim zarzut naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. w zw. z art. 7 u.o.g.r.i.l. był przedwczesny, bowiem argumentacja skargi w tym zakresie nie wskazywała na konkretne okoliczności stanu faktycznego sprawy które potwierdzałyby bezspornie, że doszło do naruszenia w/w przepisów prawa. Zdaniem Sądu I instancji dla wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy konieczne jest poczynienie dalszych ustaleń w zakresie powierzchni obszaru, na którym planowana jest przedmiotowa inwestycja, łącznie z infrastrukturą towarzyszącą. W szczególności ustalenie, czy obszar całej inwestycji nie przekroczy 0,5 ha - łącznie z istniejącymi już na danym terenie elektrowniami wiatrowymi i istniejącą infrastrukturą. Ustalenia wymaga również kwestia wpływu planowanej inwestycji na zastany sposób użytkowania danego terenu (R/EW). Zdaniem Sądu I instancji poczynienie powyższych ustaleń pozwoli na dokonanie oceny w zakresie wymogu uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 u.o.g.r.i.l. Podniesiono także, że w prognozie oddziaływania na środowisko wymagane jest uwzględnienie elementów, o których mowa w art. 51 ust. 1 i 52 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r., poz. 247 ze zm.), dalej: „ustawa ocenowa”, w tym w szczególności kwestii skumulowania oddziaływania poszczególnych inwestycji na danym terenie (istniejącej i planowanej).

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożyła Gmina Lubiszyn, zaskarżając go w całości, zarzucając na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 259), dalej: „p.p.s.a.” naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie art. 28 oraz art. 17 pkt 9 u.p.z.p. w zw. z art. 51 ust. 2 i art. 52 ustawy ocenowej poprzez przyjęcie, iż zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem trybu sporządzenia planu miejscowego, wobec tego, że zdaniem Sądu I instancji w toku procedury uchwalania miejscowego planu:

1) nie odniesiono się do negatywnych opinii organów: Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Gorzowie Wielkopolskim oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Gorzowie Wielkopolskim,

2) w prognozie oddziaływania na środowisko zabrakło informacji dotyczących wpływu planowanej inwestycji na środowisko przyrodnicze oraz oceny oddziaływania skumulowanego planowanej farmy fotowoltaicznej i elektrowni wiatrowych, podczas gdy nie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego w toku prac nad zaskarżoną Uchwałą, które uzasadniałoby stwierdzenie jej nieważności, w szczególności negatywne opinie jako niewiążące nie obligują organu do ich uwzględnienia w sporządzaniu planu miejscowego, a prognoza oddziaływania na środowisko została wykonana zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Na podstawie przywołanych zarzutów, skarżąca kasacyjnie Gmina wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie skargi; ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Gorzowie Wielkopolskim oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Jednocześnie skarżąca kasacyjnie oświadczyła, że zrzeka się rozprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: "NSA") zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. NSA rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki enumeratywnie wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. w niniejszej sprawie nie występują. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego wyroku determinują zakres kontroli dokonywanej przez NSA. Tym samym ocena zaskarżonego wyroku mogła ograniczyć się do sformułowanego zarzutu naruszenia art. 28 oraz art. 17 pkt 9 u.p.z.p. w zw. z art. 51 ust. 2 i art. 52 ustawy ocenowej.

Skarga kasacyjna jako taka nie jest usprawiedliwiona. Przy czym postawione w skardze kasacyjnej zarzuty należało co prawda uznać za uzasadnione, ale bez żadnego wpływu na wynik sprawy, tj. stwierdzenie nieważności planu w całości. Konstrukcja tych zarzutów dotyczy bowiem kwestii obocznych (wymogi prognozy oddziaływania na środowisko oraz charakter opinii w procedurze planistycznej), nie odnoszących się do istoty sprawy, zarówno w kontekście zarzutów skargi organu nadzoru, jak i przyjętej oceny prawnej przez Sąd wojewódzki w ramach kompetencji wynikającej z art. 134 § 1 p.p.s.a. Mianowicie kluczowym zagadnieniem prawnym, które skutkowało wyeliminowaniem zaskarżonej uchwały było przyjęcie w planie

przeznaczenia terenów R/EW w istocie pod produkuję, bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych o klasie bonitacyjnej III na cele nierolnicze.

Zgodnie z art. 17 pkt 9 u.p.z.p. regulującym procedurę planistyczną wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje kolejno czynności, w tym wprowadza zmiany do projektu planu wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień. Trzeba bowiem przypomnieć, że stosownie do art. 17 pkt 6 lit. a u.p.z.p. organ wykonawczy gminy występuje o opinie o projekcie planu do wskazanych organów, a zgodnie z pkt 6 lit. b - o uzgodnienia projektu planu. Po stronie tych organów ciąży obowiązek współpracy (art. 23 u.p.z.p.), a dokładnie współdziałania w relacji horyzontalnej (organ – organ) – vide wyrok NSA z 6 kwietnia 2023 r. sygn. akt II OSK 1112/20. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a. (art. 24 zd. drugie u.p.z.p.). Następnie ogłasza o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi rozwiązaniami. Celem tego przepisu jest zapoznanie członków wspólnoty gminnej z nową treścią regulacji projektu, wynikającą ze zmian wprowadzonych w związku z opiniami i uzgodnieniami.

Kluczowym w kontekście zarzutu skargi kasacyjnej jest rozróżnienie między opinią, a uzgodnieniem. Zgodnie z art. 106 § 1 k.p.a. jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Zajęcie stanowiska następuje w drodze postanowienia. Konstrukcja uzgodnienia polega na uzależnieniu treści projektu planu od stanowiska organu współdziałającego. Ratio legis instytucji "uzgodnienia" w procedurze planistycznej polega bowiem na wiążącym wpływie stanowiska organu uzgadniającego na kształt normatywny postanowień planu. Odmowa uzgodnienia projektu planu przez organ uzgadniający uniemożliwia uchwalenie planu w takim brzmieniu, jakie zawarto w projekcie (wyroki NSA z 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2024/12, z 21 grudnia 2016 r. sygn. akt II OSK 731/15).

Natomiast opinie nie mają charakteru wiążącego w przeciwieństwie do uzgodnień, choć ich uzyskanie jest obowiązkową częścią procedury planistycznej. Opinia zatem nie wstrzymuje dalszej pracy nad projektem planu, co oznacza, że negatywna opinia nie wymusza zmiany zakwestionowanych postanowień planu.

Kwestia czy Rada Gminy uwzględni treść opinii w postanowieniach opracowywanego planu pozostaje w jej wyłącznej kompetencji. Jednocześnie jednak okoliczność, że opinia wyrażona przez uprawniony organ w ramach procedury planistycznej, nie ma mocy wiążącej nie oznacza, że nie ma doniosłości prawnej. Niewątpliwie stanowisko zajmowane przez organ opiniujący ma istotne znaczenie dla oceny rozwiązań przyjętych w planie miejscowym (vide wyrok NSA z 28 sierpnia 2015 r. sygn. akt II OSK 9/14).

W niniejszej sprawie Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Lubuski Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Gorzowie Wielkopolskim oraz Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Gorzowie Wielkopolskim wydali negatywnie opinie o możliwości wprowadzenia do wyznaczanych jednostek planistycznych R/EW instalacji fotowoltaicznych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną. Organ planistyczny nie uwzględnił tych stanowisk, do czego był uprawniony.

Sąd Wojewódzki jako kluczowy powód stwierdzenia nieważności uchwały przyjął naruszenie art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p., tj. niezyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze. W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 ze zm.) Załącznik nr 1 - Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować w projekcie rysunku planu - przewiduje się oznaczenie R dla terenów rolniczych. Skoro prawodawca lokalny przyjął w planie R, to zakwalifikował te tereny jako tereny o przeznaczeniu rolniczym. Tymczasem funkcja lokalizacji farm instalacji fotowoltaicznych wyłącza, zdaniem NSA, rolnicze przeznaczenie. Obecnie prowadzona gospodarka rolna, przy zastosowaniu nowoczesnych zabiegów i wysokim stopniu mechanizacji produkcji rolnej nie pozwala na użytkowanie rolnicze powierzchni ziemi znajdującej się pod panelami i między nimi. Tereny te pozostają niezagospodarowane rolniczo, co oznacza wyłączenie ich z produkcji. Natomiast lokalizacja instalacji, których celem jest produkcja energii elektrycznej sugeruje tereny obiektów produkcyjnych (P), nie zaś rolniczych gruntów. Tego rodzaju użytkowanie terenu oznacza konieczność uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze

zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 pkt 1 u.o.g.r.l., a tym samym zmianę przeznaczenia z rolniczego na produkcyjne. Utrzymanie przeznaczenia terenu, który może być w całości zagospodarowany pod farmę fotowoltaiczną jako terenu rolniczego, narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Przywołany w skardze kasacyjnej art. 51 ust. 2 ustawy ocenowej składa się z trzech punktów, podzielonych jeszcze na mniejsze jednostki redakcyjne. Z uzasadnienia tego zarzutu wynika, że skarżący kasacyjnie kwestionuje prawidłowość sporządzonej prognozy oddziaływania na środowisko w zakresie wymogów z art. 51 ust. 2 pkt 2 lit. e ustawy ocenowej. Otóż przepis ten zdaniem strony wymaga, aby prognoza określała, analizowała i oceniała przewidywane znaczące oddziaływanie skumulowane elektrowni wiatrowych oraz instalacji fotowoltaicznych oraz wpływu inwestycji na środowisko. Analiza treści znajdującej się w aktach planistycznych prognozy potwierdza, że przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko i jej elementy wymienione w art. 51 ust. 2 pkt 2 lit. e ustawy ocenowej w sposób prawidłowy. Skarżący kasacyjnie nie wskazał zaś jakich konkretnie elementów tej prognozy zabrakło i jaki to mogło mieć wpływ na przyjęte w planie ustalenia. Odnośnie skumulowania istniejącego stanu zagospodarowania, tj. wiatraków oraz przewidywanej w planie fotowoltaiki, przepisy ustawy ocenowej nie nakładają takiego wymogu dla prognozy, w przeciwieństwie do raportu oddziaływania na środowisko. W tym ostatnim dokumencie, zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 3b ustawy ocenowej, należy zawrzeć informacje na temat powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych, zrealizowanych lub planowanych znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia w zakresie, jakim ich oddziaływanie mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem. W przypadku prognozy nie występuje powyższy wymóg analizy skutków kumulacji istniejących przedsięwzięć z tymi planowanymi. Oznacza to, że dokument prognozy, niezawierający takiego elementu, nie może zostać uznany za wadliwy.

Odnośnie art. 52 ustawy ocenowej z racji kilku jednostek redakcyjnych regulujących szereg wymogów dla prognozy, nie jest możliwe odczytanie jaki konkretnie zarzut został postawiony prognozie w kontekście tego przepisu. Nie jest zaś rolą NSA poszukiwanie argumentów na zasadność stawianych w skardze kasacyjnej zarzutów, skoro z woli prawodawcy w postępowaniu przed sądem drugiej

instancji strona jest zastępowana przez zawodowego pełnomocnika. Osoby wykonujące wymienione w art. 175 p.p.s.a. zawody lub pełniące wymienione funkcje powinny zagwarantować przygotowanie tego wysoko sformalizowanego środka odwoławczego na odpowiednim poziomie merytorycznym.

Z powyższych względów skarga kasacyjna podlegała oddaleniu na podstawie art. 184 p.p.s.a. Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Aleksandra Zbraniborska

sekretarz sądowy