



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 sierpnia 2019 r.

Poz. 4765

WYROK NR II SA/WR 53/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 kwietnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

Natalia Rusinek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 11 kwietnia 2018 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miasta i Gminy Prusice
z dnia 19 lipca 2017 r. nr LII/336/17
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego dla działki nr 406/2 położonej w obrębie wsi Wszemirów

- I. stwierdza nieważność § 13 zaskarżonej uchwały;
- II. zasądza od Gminy Prusice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 zł (słownie: czterysta osiemdziesiąt zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875) oraz art. 50 § 2, art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.), dalej „p.p.s.a.” – wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miasta i Gminy Prusice nr LII/336/17 z dnia 19 lipca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 406/2 położonej w obrębie wsi Wszemirów.

W skardze wniósł o stwierdzenie nieważności § 13 zaskarżonej oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda wskazał, że podjęcie § 13 przedmiotowej uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 2a i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2017 r. poz. 1073), polegającym na wprowadzeniu w uchwale ustaleń dotyczących lokalizacji urządzeń wytwarzających energię / odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, w sytuacji gdy w studium nie ustalono rozmieszczenia obszarów, na których zlokalizowane będą te urządzenia, jak również ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu.

Wojewoda dokonał oceny zgodności przedmiotowej uchwały pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., która pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Zgorzelec, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Wojewoda przywołał treść z art. 20 ust. 1 zd. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Ponadto, w art. 9 ust. 4 u.p.z.p. wskazano, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

W kwestionowanej uchwale istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest ewidentnym naruszeniem ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w brzmieniu ustalonym uchwałą nr XLIV/278/17 Rady Miasta i Gminy Prusice z dnia 10 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prusice”.

Natomiast w myśl art. 10 ust. 2a u.p.z.p., jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie.

Rada Miasta i Gminy Prusice w § 13 uchwały wprowadziła ustalenia dotyczące lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW. W zakresie powyższej regulacji ustalono, że: „1) na obszarze dopuszcza się lokalizację instalacji wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej odnawialne źródła energii - energię słoneczną (ogniwa fotowoltaiczne); 2) na obszarze nie dopuszcza się lokalizacji instalacji wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej innych odnawialnych źródeł energii; 3) nie ustala się strefy ochronnej związanej z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, wynikającej z lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW. Ustala się, że lokalizacja tych urządzeń nie może powodować przekraczania standardów jakości środowiska, określonych przepisami odrębnymi, poza granicami terenu, do którego inwestor posiada tytuł prawny”.

Organ nadzoru stwierdził, że w obowiązującym na terenie gminy Prusice studium nie ustalono rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. Stwierdzić zatem należy, że brak wyznaczenia takich terenów w studium Gminy Prusice jest równoznaczny z brakiem dopuszczenia ich na terenie gminy. Tym samym przedmiotowy plan jest sprzeczny w tym zakresie z polityką przestrzenną gminy określoną w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W doręczonej Sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi w całości.

Organ administracji publicznej stwierdził, że „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prusice” nie zawiera ścisłych ustaleń dotyczących lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii tj. ogniw fotowoltaicznych o mocy powyżej 100 kW. Wskazał, że w rozdziale VIII (Kierunki rozwoju systemów infrastruktury technicznej), ustępie 3 (Energetyka) zawarte są punkty 9 i 10, których treść wskazuje w jakim kierunku powinien zmierzać rozwój systemu zaopatrzenia gminy w energię elektryczną. Punkt 9 wskazuje na możliwość zapewnienia rozwoju systemów uzyskiwania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii. Natomiast punkt 10 wskazuje na to, że na terenie gminy nie dopuszcza się lokalizacji elektrowni wiatrowych.

Zdaniem organu administracji, mając na uwadze treść punktów 9 i 10, studium przewidziało możliwość lokalizacji instalacji, wykorzystujących do produkcji energii elektrycznej odnawialne źródła energii, poza energią wiatru. Na obszarze gminy nie wprowadzono innych ograniczeń w tym zakresie, dlatego też dopuszczenie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW dla terenów o przeznaczeniu zabudowy produkcyjnej, magazynowej i składowej oraz usług, za wyjątkiem usług chronionych, jest właściwe i zgodne z ustaleniami obowiązującego studium. Zdaniem organu, taki zapis stanowi rozmieszczenie urządzeń w znaczeniu art. 10 ust. 2a u.p.z.p.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd przeprowadza ocenę zgodności przedmiotowej uchwały z prawem pod kątem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że 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. Jednak nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sporządzane jest w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Studium jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym z jednej strony określa się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (m.in. geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne), a z drugiej strony określa długofalową politykę przestrzenną gminy. Nie jest to akt prawa miejscowego (art. 9 ust. 5), jednakże jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4). W myśl art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Podkreślenia wymaga, że studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza podstawowy zarys, czy kierunki zagospodarowania gminy, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium. Studium pełni też funkcję koordynującą ustalenia przyszłych planów miejscowych.

Postanowienia studium dotyczące zagospodarowania terenów gminy powinny wyznaczać konkretne dyrektywy na przyszłość, jednakże nie mogą regulować kwestii szczegółowych zastrzeżonych przez ustawodawcę dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W wyroku z dnia 19 marca 2008 r., II OSK 751/07 (LEX nr 470918) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że intencją ustawodawcy jest różnicowanie treści aktów planistycznych gminy – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

O ile ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą, a nawet powinny być - w myśl regulacji art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 1 u.p.z.p. w miarę szczegółowe, o tyle treść studium, aktu kreującego politykę przestrzenną gminy, powinna być formułowana w sposób bardziej ogólny, a studium nie może ustalać tego co ustawowo zostało zastrzeżone dla treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie Sądu należy zgodzić się z prezentowaną w skardze argumentacją, że jedną z naczelnych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego. Wymóg zachowania zgodności pomiędzy tymi aktami polityki przestrzennej gminy wynika wprost z brzmienia art. 9 ust. 4 art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Natomiast brak zachowania powyższego wymogu prowadzi do wykluczenia ustaleń planistycznych z obiegu prawnego.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzut Wojewody wobec zaskarżonej uchwały wskazał należy, że Sąd uznał skargę za zasadną, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanego zapisu uchwały.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku. O kosztach orzeczono

w punkcie drugim 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 2015 r. poz. 1804 ze zm.).