



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 kwietnia 2023 r.

Poz. 2669

WYROK NR II SA/WR 228/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 września 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Protokolant

Sędzia NSA Julia Szczygielska (spr.)
Sędzia NSA Henryk Ożóg
Sędzia WSA Lidia Serwiniowska
starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 28 września 2017 r.
sprawy ze skargi P.A., K.T.
na uchwałę Rady Gminy Wądroże Wielkie
z dnia 29 grudnia 2010 r. nr III/10/10
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
pod planowane farmy wiatrowe wraz z niezbędną infrastrukturą w obrębach
Granowice, Mierzyce, Wądroże Wielkie, Skała

I. stwierdza nieważność § 1 ust. 3 zaskarżonej uchwały we fragmencie „wprowadzenie zakazu zabudowy na terenach rolniczych objętych planem” dotyczącego działek (terenów) skarżących, oraz § 14 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie „zakaz zabudowy” dotyczącego działek (terenów) skarżących objętych granicami planu;

II. dalej idącą skargę oddala;

III. zasądza od Gminy Wądroże Wielkie na rzecz P.A. kwotę 557 zł (słownie: pięćset pięćdziesiąt siedem zł) oraz na rzecz K.T. kwotę 557 zł (słownie: pięćset pięćdziesiąt siedem zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 29 grudnia 2010 r. nr III/10/10 podjętą na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2002 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717 ze zm.) w związku z uchwałą nr XXXVI/168/10 Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 24 marca 2010 r. w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wądroże Wielkie pod planowane farmy wiatrowe wraz z niezbędną infrastrukturą w obrębach Granowice, Mierczyce, Wądroże Wielkie i Skała, po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wądroże Wielkie” dla wybranych terenów pod elektrownie wiatrowe, uchwalonego uchwałą nr XXXIV/158/10 Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 27 stycznia 2010 r., Rada Gminy Wądroże Wielkie uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Wądroże Wielkie pod planowane farmy wiatrowe wraz z niezbędną infrastrukturą w obrębach: Granowice, Mierczyce, Wądroże Wielkie i Skała.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na powyższą uchwałę złożył F.M., T.P., H.P. oraz P.S., wnosząc o jej uchylenie w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania. Skarga ta zarejestrowana została pod sygn. akt II SA/Wr 637/11.

W odpowiedzi na powyższą skargę Rada Gminy Wądroże Wielkie wniosła o jej oddalenie wywodząc, że w realiach rozpoznawanej sprawy nie zachodzi naruszenie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a wskazane przez skarżących motywy są gołosłowne, niejasne i wątpliwe.

Pismem z dnia 3 lutego 2012 r. skargę na opisaną wyżej uchwałę wniósł także P.A. i K.T. Wnosząc o jej uchylenie w całości i zasądzenie kosztów postępowania, skarżący zarzucili, że zaskarżona uchwała podjęta została z uchybieniem art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2002 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez zaniechanie wystąpienia do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów, na których planowana jest lokalizacja farm wiatrowych, na cele nierolne.

Skarga ta została zarejestrowana pod sygn. akt II SA/Wr 173/12.

W odpowiedzi na tę skargę Rada Gminy w Wądrożu Wielkim wniosła o jej odrzucenie, z uwagi na stan zawisłości sprawy o sygn. akt II SA/Wr 637/11.

Postanowieniem z dnia 20 czerwca 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu działając w oparciu o przepis art. 111 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, połączył do wspólnego prowadzenia i rozpoznania sprawy o sygn. akt II SA/Wr 637/11 i o sygn. akt 173/12 i postanowił prowadzić je dalej pod wspólną sygnaturą II SA/Wr 637/11.

Wyrokiem z dnia 28 czerwca 2012 r., sygn.akt II SA/Wr 637/11, WSA we Wrocławiu oddalił skargi F.M., T.P., H.P., P.S., P.A. i K.T. W uzasadnieniu tegoż wyroku Sąd stwierdził, że nie doszło do naruszenia interesu prawnego albo uprawnienia skarżących, polegającego na istnieniu związku między zawartym w zaskarżonej uchwale unormowaniem a ich własną, indywidualną sytuacją prawną. Skarżący nie przedstawili takiego rodzaju argumentu (okoliczności), który mógłby świadczyć o tym, że zaskarżona przez nich uchwała naruszyła przysługujący im interes prawny lub uprawnienie, a zatem nie spełnili przesłanki, która uprawniałaby do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwaną dalej: u.s.g.

Skargę kasacyjną od ww. wyroku wnieśli F.M., K.T. i P.A., zarzucając przede wszystkim naruszenie art. 101 ust. 1 u.s.g., skutkujące błędnym przyjęciem, iż nie dysponują legitymacją skargową do wywiedzenia skargi na uchwałę Rady Gminy Wądroże Wielkie z 29 grudnia 2010 r.

Skarżący K.T. i P.A. podkreślili, że są właścicielami nieruchomości położonych na terenie objętym planem zagospodarowania przestrzennego i istnieje bezpośredni związek pomiędzy zapisami planu zagospodarowania przestrzennego, a sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżących, wynikający z prawa własności nieruchomości.

Gmina Wądroże Wielkie wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej.

Wyrokiem z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. II OSK 2479/12, Naczelny Sąd Administracyjny uwzględniając skargę kasacyjną uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę WSA we Wrocławiu do ponownego rozpoznania, stwierdzając w uzasadnieniu, że Sąd I instancji błędnie uznał, że zaskarżona uchwała nie narusza interesu prawnego ani uprawnień skarżących – P.A. i K.T. w zakresie uprawnień wynikających z prawa własności. W tym kontekście Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że nieruchomości skarżących znajdują się na terenie objętym zaskarżonym planem zagospodarowania przestrzennego, a obszar objęty tym planem wprowadza w sąsiedztwie nieruchomości skarżących zabudowę w postaci farmy wiatrowej, co zdaniem NSA znacząco zmienia warunki zagospodarowania nieruchomości sąsiednie. W ocenie Sądu ta okoliczność wskazuje, że interesu prawnego skarżącego należy poszukiwać także w przepisach dotyczących prawa własności i prawa wykonywania własności (art. 140 k.c.), a także na przepisach prawa sąsiedzkiego.

W odniesieniu do skarżących F.M., P.S. oraz T.P. i H.P., Naczelny Sąd Administracyjny nie zgodził się z kategorię stwierdzeniem Sądu I instancji, że położenie działek ww. skarżących poza granicami terenu, dla którego został uchwalony plan miejscowy, świadczy o braku legitymacji do zaskarżenia przedmiotowej uchwały. Nie można zaś wykluczyć, że mimo położenia nieruchomości poza obszarem objętym planem, ale w jego niedalekim sąsiedztwie, może dojść do naruszenia interesu prawnego właścicieli takich nieruchomości, ponieważ wiele zależy od tego w jakim stopniu ustalenia planu wpływają na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości.

Jednocześnie NSA zobowiązał Sąd I instancji do zbadania legitymacji skargowej wszystkich skarżących, mając w szczególności na uwadze kwestię możliwości ewentualnego oddziaływania planowanej farmy wiatrowej na działki będące ich własnością, zaś w przypadku gdyby Sąd doszedł do przekonania, że interes prawny skarżących został naruszony, będzie zobowiązany do oceny zgodności z prawem zaskarżonego planu, w tym oceny czy gmina nie nadużyła przyznanych jej uprawnień, doktrynalnie określanych władztwem planistycznym.

Rozpoznając sprawę ponownie WSA we Wrocławiu wyrokiem z dnia 23 maja 2013r., sygn. akt II SA/Wr 254/13 oddalił skargi F.M., P.A., T.P., H.P., K.T. i P.S., stwierdzając, że F.M., P.S., T.P. i H.P. nie mają legitymacji do kwestionowania zaskarżonej uchwały. Położenie działek ww. skarżących nawet w niedalekim sąsiedztwie planowanej lokalizacji farm wiatrowych wraz z niezbędną infrastrukturą nie skutkuje naruszeniem ich interesu prawnego. Postanowienia miejscowego planu nie ingerują bowiem bezpośrednio w sposób wykonywania praw rzeczowych przysługujących skarżącym. W odniesieniu do P.A. i K.T., których nieruchomości położone są na obszarze objętym postanowieniami planu, Sąd stwierdził, że stosownie do stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego mają oni interes prawny, aby kwestionować postanowienia zaskarżonej uchwały. Należące do tych skarżących nieruchomości oznaczone zostały symbolem R - tereny rolnicze, wobec których - z mocy § 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały - wprowadzono zakaz zabudowy, zatem prawo własności skarżących będzie ograniczone poprzez wprowadzenie zakazu zabudowy. Oceniając prawidłowość wprowadzonego przez Radę Gminy ograniczenia Sąd I instancji podkreślił, że prawo własności może być ograniczone w drodze ustawy, czego przykładem są właśnie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, poprzez które kształtowany jest sposób zagospodarowania obszaru podlegającego władztwu planistycznemu gminy, w tym przeznaczenie terenów oraz ustalenie zasad ich zagospodarowania i zabudowy. W konsekwencji Sąd uznał, powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, że ograniczenia, które mogą się pojawiać w związku z uchwaleniem planu miejscowego, jeżeli mieszczą się w przyznanych ustawowo ramach, nie stanowią naruszenia prawa i nie mogą być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały. Zdaniem Sądu, zarówno w świetle art. 21 ust. 2, art. 64 Konstytucji RP, jak i w świetle art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 1 u.p.z.p., naruszenie istoty prawa własności poprzez uchwalenie miejscowego planu jest przewidziane w systemie obowiązującego prawa, a tym samym jest ono możliwe i dopuszczalne przez ten system. Nie sposób zatem skutecznie kwestionować prawa gminy do wprowadzania na jej obszarze określonych ograniczeń w wykonywaniu prawa własności poprzez ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, pod warunkiem, że ograniczenia te gmina wprowadza w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej, stanowiącej element szeroko

rozumianego porządku publicznego. Sąd doszedł do przekonania, że wprowadzając ograniczenia polegające na zakazie zabudowy należących do K. T. i P.A. nieruchomości położonych w granicach planu Rada Gminy nie naruszyła przyznanego jej władztwa planistycznego. Podkreślił przy tym, że prawo właściciela do dysponowania działką i jej zabudowy nie jest nieograniczone i nie może pozostawać w konflikcie z innymi zasadami rządzącymi zagospodarowaniem terenu i chronionym prawem.

Ustosunkowując się z kolei do zarzutów braku zgody Ministra Rolnictwa na przeznaczenie gruntów rolnych na inne cele, sporządzenie rysunku planu miejscowego w skali 1:5000 zamiast w skali 1:1000 i zaniechanie określenia w planie przeznaczenia terenów i linii rozgraniczających te tereny, Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że argumenty te mają charakter ogólny i mogłyby być podniesione przez organy powołane do ochrony praworządności, natomiast w sytuacji, gdy zgłaszają je osoby fizyczne w trybie skargi z art. 101 u.s.g., musiałyby one wykazać, że podnoszone uchybienia rzutują na ich sytuację. Sąd I instancji wskazał, że w niniejszej sprawie taka sytuacja nie miała miejsca. Zdaniem Sądu, nie można bowiem przyjąć, że przywołane przez skarżących wadliwości jednocześnie negatywnie wpływają na ich sferę prawnomaterialną (wynikającą z konkretnie wskazanego przepisu prawa materialnego), tj. pozbawiają P.A. i K.T. pewnych uprawnień albo uniemożliwiają ich realizację, ponieważ sama w sobie procedura podejmowania uchwały nie może być źródłem interesu prawnego.

W skardze kasacyjnej F.M., K.T. i P.A. wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku. W zakresie podstaw kasacyjnych, o których mowa w art. 174 pkt 1 p.p.s.a. zarzucili zaskarżonemu wyrokowi naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 101 ust. 1 u.s.g. i przyjęcie, że F.M., właściciel dz. nr 318/2, nie ma interesu prawnego w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały, w sytuacji gdy nieruchomość, której jest właścicielem położona jest w bezpośrednim sąsiedztwie terenu objętego planem miejscowym, a także przyjęcie, że K.T. i P.A., mimo że mają interes prawny w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały, nie wykazali wpływu naruszeń procedury planistycznej na sferę ich praw.

W zakresie podstaw kasacyjnych, o których mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a., skarżący zarzucili zaskarżonemu wyrokowi naruszenie art. 147 § 1 w zw. z art. 151 p.p.s.a., w sytuacji gdy przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 28 ust. 1 oraz art. 16 ust. 1 u.p.z.p., a nadto z naruszeniem art. 4 pkt 8 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 10 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Wyrokiem z dnia 19 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2527/13 Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną F.M., równocześnie uchylając zaskarżony wyrok ze skargi kasacyjnej K.T. i P.A. i przekazując sprawę w tym zakresie Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu tegoż wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że art. 101 ust. 1 u.s.g., przyznaje legitymację do zaskarżenia uchwały każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą, zaś o uwzględnieniu takiej skargi przesądza wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał przy tym, że jak wynika z akt sprawy, skarżący F.M. jest właścicielem dz. nr 318/2, położonej poza terenem objętym planem miejscowym, w odległości ponad 1000 m od najbliższej zaplanowanej elektrowni wiatrowej EW1 (25 cm w linii prostej na rysunku planu w skali 1:5000). Zaskarżając zatem przedmiotową uchwałę w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego - wbrew twierdzeniom skarżącego F.M. - uprawnienia wynikające z art. 140 k.c. oraz art. 20 i art. 22 Konstytucji RP w żaden jednak sposób nie zostały ograniczone ustaleniami zaskarżonej uchwały.

W odniesieniu zaś do legitymacji skargowej P.A. i K.T., NSA zauważył, że Sąd I instancji nie kwestionując legitymacji skargowej, stwierdził natomiast, że podniesione zarzuty dotyczące zgody Ministra Rolnictwa na przeznaczenie gruntów rolnych na inne cele, sporządzenie rysunku planu miejscowego w skali 1:5000 zamiast w skali 1:1000 i zaniechanie określenia w planie przeznaczenia terenów i linii rozgraniczających te tereny, mają charakter ogólny i mogłyby być podniesione przez organy powołane do ochrony praworządności, natomiast skarżący musieliby wykazać, że ww. uchybienia negatywnie wpływają na ich sferę

prawnomaterialną. Procedura podejmowania uchwały sama w sobie nie może być zaś źródłem interesu prawnego.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że takie stanowisko jest błędne, podkreślając, iż naruszenie interesu prawnego ww. skarżących przez zaskarżoną uchwałę zostało wykazane. Przesądził o tym bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lutego 2013r., sygn.akt II OSK 2479/12, co oznacza, że Sąd I instancji był związany dokonaną w powyższym wyroku wykładnią prawa.

Sąd II instancji zauważył, że nie ma żadnej regulacji, która ograniczałaby uprawnienie właścicieli nieruchomości położonych na terenie objętym planem do podnoszenia zarzutów dotyczących procedury planistycznej. Istotą regulacji zawartej w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jest kontrola uchwał i zarządzeń organów gminy pod kątem ich zgodności z prawem, co oznacza, że podmiot, którego interes prawny został kwestionowany uchwałą naruszony, może więc podnosić wszelkie zarzuty, które wskazują na jej niezgodność z prawem.

Zdaniem NSA podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty dotyczące braku zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p.), przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.) oraz sporządzenia mapy w niewłaściwej skali (art. 16 ust. 1 u.p.z.p.) – są niewątpliwie zarzutami z zakresu zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, których naruszenie może prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Zatem obowiązkiem Sądu I instancji, w realiach rozpoznawanej sprawy, było rozważenie tych zarzutów.

Ponownie rozpoznając sprawę, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 23 września 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 557/15 stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, podkreślając w uzasadnieniu, że po poddaniu ocenie istniejących w sprawie okoliczności faktycznych i prawnych stwierdził naruszenie prawa obligujące do wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego, przy jednoczesnym zastosowaniu przepisu art. 190 p.p.s.a.

Sąd I instancji zauważył, że kwestionując legalność przedmiotowej uchwały skarżący zarzucili, że poprzez zapis przyjęty w § 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały, wprowadzający zakaz zabudowy na terenach oznaczonych symbolem R – tereny rolnicze, lokalny prawodawca w sposób nieuprawniony dokonał ograniczenia ich uprawnień właścicielskich, jako że skarżący dysponują prawem własności przysługującym do nieruchomości o przeznaczeniu rolniczym (R) położonych w obszarze planistycznym. Zdaniem Sądu I instancji omawiane ustalenie planistyczne należy uznać za wprowadzone z przekroczeniem władztwa planistycznego. Zapis ten ma niewątpliwie przeciwdziałać powstawaniu zabudowy na terenach, które mogłyby znaleźć się w obszarze działania turbin wiatrowych, w tym przede wszystkim emitowanych przez nie infradźwięków. W ocenie Sądu I instancji, niezależnie jednak od intencji organu uchwałodawczego, jest to działanie gwarantujące swobodę inwestorską podmiotowi realizującemu farmy wiatrowe, podejmowane bez uwzględnienia – stosownie do dyspozycji ustawodawcy – chronionego prawem uprawnienia, wyprowadzonego z prawa własności. Sąd I instancji zaznaczył, że eliminując możliwość zabudowy nieruchomości, stanowiących własność skarżących, organ planistyczny nie wyjaśnił powodów preferencyjnego potraktowania potencjalnego inwestora farm wiatrowych i dokonania zapisami planu ograniczenia uprawnień właścicielskich dla zapewnienia optymalnych warunków inwestowania. Dlatego też Sąd I instancji uznał, że kwestionowany zapis § 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały, jako ingerujący w sposób niedozwolony w istotę prawa własności, narusza zasady sporządzania planu.

Ponadto w ocenie Sądu I instancji powołującego się na treść art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały, za zasadny należało uznać zarzut skarżących, zdaniem których kwalifikowaną wadliwość przedmiotowego aktu powoduje niezyskanie przez organ planistyczny zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III i objęcie ich ustaleniami planistycznymi, na podstawie których stają się one terenami lokalizacji elektrowni wiatrowych oznaczonych na rysunku planu symbolami EW1-EW23. Sąd I instancji wskazał przy tym, że elektrownie wiatrowe to inwestycje produkcyjne służące do wytwarzania

energii, a ponadto to obiekty budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, a w związku z tym ich sytuowanie na gruntach rolnych nie jest formą rolniczego wykorzystywania terenu. Powołując się na orzecznictwo, Sąd I instancji podkreślił również, że nie można z góry wykluczyć dopuszczalnej możliwości lokalizowania na określonym obszarze wskazanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego inwestycji, np. elektrowni wiatrowych na terenie o przeznaczeniu rolniczym, jednak w sytuacji, w której niemalże cały obszar oznaczony na załączniku graficznym nr 2 jako R – tereny rolnicze – w praktyce zostałyby wyłączony z produkcji rolnej, to teren, na którym zostałyby wzniesione urządzenia związane z daną elektrownią wiatrową – stosownie do wskazanych wyżej regulacji ustawowych – podlegałby obowiązkowi uzyskania zgody właściwego ministra na inne przeznaczenie.

W dalszej części uzasadnienia, odnosząc się do zarzutu braku linii rozgraniczających, Sąd I instancji wyjaśnił, że z treści art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. wynika obowiązek określenia w planie miejscowym linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a linie te powinny być jednoznaczne co do przebiegu oraz muszą być wiążące, aby nie pozostawić innemu niż organ uchwałodawczy gminy, podmiotowi, możliwości dysponowania terenem i jego funkcją ustaloną w planie miejscowym.

Odnosząc się z kolei do zarzutu sporządzenia rysunku planu w niewłaściwej skali, Sąd I instancji podkreślił, że zgodnie z art. 16 ust. 1 u.p.z.p., plan miejscowy sporządza się co do zasady w skali 1:1.000 i jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2.000, a stosowanie map w skali 1:5.000 dopuszcza się tylko w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy.

Dlatego też w ocenie Sądu I instancji, skoro na przedmiotowym terenie dopuszcza się lokalizację elektrowni wiatrowych, to tym samym niewątpliwie nie są to grunty, na których wprowadzono zakaz zabudowy, co sprawia, że dotyczący tej kwestii zarzut skarżących należało uznać za uzasadniony.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Gmina Wądroże Wielkie. Skarżąca kasacyjnie zarzuciła zaskarżonemu wyrokowi naruszenie m.innymi prawa materialnego, tj.:

1. naruszenie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. nr 16, poz. 78 ze zm. – dalej jako: u.g.r.l.), poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że w niniejszej sprawie istniał obowiązek uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na zmianę przeznaczenia gruntów stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolnicze, w sytuacji kiedy zgodnie z dyspozycją przepisu art. 7 ust. 2 pkt 1 u.g.r.l., obowiązek uzyskania zgody Ministra na zmianę przeznaczenia gruntów dotyczył wyłącznie gruntów, których zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekraczał 0,5 ha, przy czym zgodnie z planem miejscowym przyjętym uchwałą nr 111/10/10 Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 29 grudnia 2010 r., żaden z gruntów, który podlegał zmianie przeznaczenia nie przekracza 0,5 ha;

2. naruszenie art. 140 k.c. w zw. z art. 4 ust.1 u.p.z.p. w zw. z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. poprzez ich błędne zastosowanie i stwierdzenie, że zaskarżona uchwała w sposób nieuprawniony narusza uprawnienia właścicielskie skarżących, podczas gdy zgodnie art. 4 ust.1 u.p.z.p. w zw. z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 28 u.p.z.p., postanowienia miejscowego planu ustalają przeznaczenie terenu oraz kształtują sposób wykonywania własności, co mieści się w zakresie tzw. władztwa planistycznego gminy i stanowi dopuszczalne ograniczenie praw właścicielskich;

3. naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., poprzez błędne przyjęcie, że w niniejszej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, które powoduje nieważność uchwały nr 111/10/10 Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 29 grudnia 2010 r.

Wyrokiem z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 320/16 Naczelny Sąd Administracyjny uwzględniając skargę kasacyjną uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę WSA we Wrocławiu do ponownego rozpoznania, stwierdzając, że uzasadniony jest zarzut skargi kasacyjnej naruszenia przez wyrok Sądu I instancji przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw.

z art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., przez brak dokładnego zbadania sprawy oraz niepełne i błędne ustalenie stanu faktycznego będącego przedmiotem skargi.

I tak Sądowi I instancji umknęło, że zgodnie z mapą stanowiącą załącznik nr 1 do ww. planu, linie rozgraniczające obszary o różnym przeznaczeniu zostały wyraźnie naniesione na kopiach map stanowiących załącznik nr 1 do miejscowego planu i m.in. zgodnie z załącznikiem graficznym tereny rolnicze, oznaczone na rysunku planu symbolem R, zostały jednoznacznie rozgraniczone liniami od terenu lokalizacji turbin wiatrowych oznaczonych na rysunku planu symbolami EW1-EW23.

Spełnione zostały tym samym w omawianym zakresie wymagania określone w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. A zatem nieuzasadniony jest generalny pogląd Sądu I instancji, podnoszący, że zaskarżony plan miejscowy przyjęty uchwałą nr 111/10/10 Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 29 grudnia 2010 r. dopuszcza lokalizację elektrowni wiatrowych na terenach rolniczych, oznaczonych na rysunku planu symbolem R w sytuacji, kiedy zarówno zgodnie z treścią § 11 ust. 1 w zw. z 11 § 3 tego planu, jak i mapą stanowiącą załącznik nr 1 do miejscowego planu, elektrownie wiatrowe wraz z infrastrukturą, mogą być lokalizowane na gruntach oznaczonych na rysunku planu symbolem EW – elektrownie wiatrowe. W konsekwencji nie jest także zgodne z realiami stanu faktycznego i prawnego sprawy, ogólne stwierdzenie Sądu I instancji, że w planie miejscowym brak jest linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w sytuacji kiedy załącznik graficzny do miejscowego planu wskazuje tereny oznaczone na rysunku planu poszczególnymi symbolami oraz rozdziela je liniami rozgraniczającymi od terenów o innym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Jednak w odniesieniu do omawianej kwestii Sąd II instancji zwrócił uwagę, że Sąd I instancji powinien dodatkowo przeanalizować i ustalić jaki skutek prawny i faktyczny wywołują postanowienia § 14. R części tekstowej planu, zgodnie z którymi:

1. Dla terenów oznaczonych na rysunku symbolem R, ustala się przeznaczenie – tereny rolnicze.
2. na terenach, o których jest mowa w ust. 1, ustala się:
 - 1) zakaz zabudowy;
 - 2) w obrębie terenów przyległych do elektrowni wiatrowych (do 50 m. od każdego z terenów) dopuszcza się przekroczenie przez rzut poziomy śmigieł granic terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem EW1-EW23 p. warunkiem wykazania prawem do władania tym terenem przez inwestora;
 - 3) możliwa realizacja podziemnych i naziemnych sieci i urządzeń infrastruktury elektroenergetycznej, placów związanych z eksploatacją elektrowni wiatrowej, zgodnie z wymogami obowiązujących w tym zakresie norm i odrębnych przepisów branżowych (dla placów i dróg wew. wyznaczono wyodrębnione tereny: KDW i EW).

W świetle powyższego, Sąd II instancji stwierdził, że jest to zasadniczy powód, dla którego pomimo uwzględnienia zarzutów skargi kasacyjnej, nie skorzystał z kompetencji zawartych w art. 188 p.p.s.a.

Nadto Sąd II instancji stwierdził, że przedwczesne i nie oparte na wszechstronnej analizie stanu prawnego i faktycznego sprawy jest stanowisko Sądu I instancji, że kontrolowany plan miejscowy został sporządzony w skali 1: 5000, podczas gdy zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały, plan ten został sporządzony w skali 1:2000 na podstawie map urzędowych pozyskanych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, czyli zgodnie art. 16 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003, nr 164, poz. 1587). Sąd I instancji pominął, że sporządzając plan miejscowy wykorzystano raster w skali 1:2000 aktualnej mapy katastralnej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego KERG 1999 – mapa aktualna na dzień 22 września 2008 r. z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Jaworze oraz raster mapy sytuacyjno-wysokościowej pozyskanej z Wojewódzkiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej we Wrocławiu w układzie 1965 (Dz 887/2008), a nadto że sporządzenie planu na powyższych urzędowych mapach zostało także potwierdzone oświadczeniem Wójta Gminy Wądroże Wielkie z dnia 20 grudnia 2010 r. Z wyjaśnień strony skarżącej kasacyjnie wynika, że plan ten został sporządzony w dozwolonej skali 1:2000, na mapie urzędowej, natomiast wyłącznie wydruk mapy został

pomniejszony do skali 1:5000, co wynika z informacji znajdujących się w treści załącznika nr 1 do planu i nie determinuje on zmiany samej skali, w której mapa została sporządzona. Kwestia ta zatem także wymaga ponownego rozważenia.

Sąd II instancji podziela także zarzuty skargi kasacyjnej w przedmiocie naruszenia przez wyrok Sądu I instancji prawa materialnego, a to naruszenie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. nr 16, poz. 78 ze zm. – dalej jako: u.g.r.l.) w brzmieniu obowiązującym w czasie uchwalania planu, poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że w kontrolowanej sprawie istniał obowiązek uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na zmianę przeznaczenia gruntów stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolnicze, w sytuacji kiedy zgodnie z dyspozycją przepisu art. 7 ust. 2 pkt 1 u.g.r.l., obowiązek uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na zmianę przeznaczenia gruntów dotyczył wyłącznie gruntów, których zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekraczał 0,5 ha. Pogląd ten jest aktualny w odniesieniu do planu miejscowego przyjętego uchwałą nr 111/10/10 Rady Gminy Wądroże Wielkie z dnia 29 grudnia 2010 r., przy założeniu, że żaden z gruntów, który podlegał zmianie przeznaczenia nie przekracza 0,5 ha. Nieuzasadnione prawem stanowisko Sądu I instancji wynika z niewłaściwej interpretacji pojęcia „zwarty obszar” projektowany do zmiany przeznaczenia.

Sąd II instancji podzielił pogląd prezentowany w judykaturze, że nie istnieją istotne powody, aby w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z przeznaczaniem gruntów rolnych na zespół elektrowni wiatrowych (farmę wiatrową) odejść od literalnego rozumienia zwrotu „zwarty obszar”, użytego w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wobec tego w sprawie dotyczącej uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z przeznaczaniem gruntów rolnych na zespół elektrowni wiatrowych (farmę wiatrową) „zwarty obszar”, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, to obszar złożony z elementów znajdujących się blisko jeden obok drugiego, skupiony i nie rozczłonkowany, a nie suma wszystkich obszarów przeznaczonych na tę inwestycję, bez względu na ich wzajemne położenie (por. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 94/12). W konsekwencji, przy przyjęciu/ustaleniu, że żaden ze zwartych terenów przeznaczonych na cele nierolnicze w planie nie przekracza 0,5 ha, tereny te, traktowane odrębnie, są zwolnione z wymogu uzyskania przedmiotowej zgody. Zarazem trzeba mieć na uwadze – podkreślił Sąd II instancji, że zgodnie z treścią planu, tereny znajdujące się pomiędzy poszczególnymi elektrowniami wiatrowymi, nadal będą wykorzystywane w produkcji rolnej. Jednak przy ponownym rozpatrzeniu sprawy Sąd I instancji powinien rozważyć, czy żaden z gruntów, który podlegał zmianie przeznaczenia nie przekracza 0,5 ha, mając na uwadze postanowienia przytoczonego powyżej § 14.R części tekstowej kontrolowanego planu.

Z uwagi na konieczność wyjaśnienia w sprawie kwestii wskazanych powyżej, Sąd II instancji stwierdził, że przedwczesne byłoby ustosunkowywanie się do zarzutu skargi kasacyjnej, iż nieuprawnione było stanowisko Sądu I instancji, że Rada Gminy wprowadzając w § 1 pkt 3 planu miejscowego zakaz zabudowy na terenach oznaczonych symbolem R – tereny rolnicze, w sposób nieuprawniony dokonała ograniczenia uprawnień właścicielskich skarżących.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, Sąd II instancji działając na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a uchylił zaskarżony wyrok Sądu pierwszej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Według art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Zakres kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje w myśl art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwaną dalej p.p.s.a. (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.) - orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Wyjaśniając motywy podjętego przez Sąd pierwszej instancji orzeczenia wskazać należy, że na tak dokonaną ocenę w istotny sposób rzutuje fakt, iż sprawa niniejsza była - na skutek skargi kasacyjnej - przedmiotem rozpoznania Naczelnego Sądu Administracyjnego, który opisanym wyżej prawomocnym wyrokiem z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn.akt II OSK 320/16 uchylił opisany wyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 września 2015 r., sygn.akt II S.A./Wr 557/15 i przekazał temu Sądowi sprawę do ponownego rozpoznania.

W takiej sytuacji, przy ponownym rozpoznaniu sprawy przez tut. Sąd zastosowanie znajduje art. 190 p.p.s.a. - stanowiący, że wojewódzki sąd administracyjny, któremu sprawę przekazano, pozostaje związany wykładnią prawa dokonaną przez Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Oznacza to, że Sąd pierwszej instancji rozpoznający sprawę ponownie nie może dokonać interpretacji przepisów w sposób odmienny niż wynikająca z orzeczenia wydanego w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej, nie może też oceniać prawidłowości rozstrzygnięcia sądu odwoławczego (por. wyrok NSA z dnia 12 października 2010 r., sygn. II GSK 808/09).

W konsekwencji należy przyjąć, że związanie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, w rozumieniu cyt. wyżej art. 190 p.p.s.a., oznacza, iż nie może on formułować nowych ocen prawnych - sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, a zobowiązany jest do podporządkowania się mu w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania poprzez treść nowego wyroku.

Orzekając ponownie w niniejszej sprawie, WSA we Wrocławiu dokonując badania zasadności wniesionej skargi, **związany był zatem tak wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego w opisanym wyżej wyroku z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn.akt II OSK 320/16, jak i zawartymi tam ustaleniami co do dalszego postępowania.**

Wydany w niniejszej sprawie wyrok odzwierciedla stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku tegoż Sądu z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn.akt II OSK 320/16, a którym to stanowiskiem, jak to już wyżej Sąd zauważył - w myśl cyt. wyżej art. 190 p.p.s.a., Sąd I instancji był związany. Powołany przepis w sposób jednoznaczny wyznacza kierunek postępowania Sądu I instancji, który nie posiada już, na tym etapie postępowania sądownoadministracyjnego, swobody w zakresie wykładni prawa, jak również nie może odstąpić od wskazań co do dalszego postępowania.

Przedmiotem kontroli Sądu była opisana wyżej uchwała Rada Gminy Wądroże Wielkie z dnia 29 grudnia 2010 r. nr III/10/10 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wądroże Wielkie pod planowane farmy wiatrowe wraz z niezbędną infrastrukturą w obrębach: Granowice, Mierczyce, Wądroże Wielkie i Skąła, zaskarżona do tut. Sądu przez P.A. i K.T. w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwaną dalej u.s.g. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875).

Stosownie do treści ww. przepisu, skargę na uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa - wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone.

O powodzeniu skargi wniesionej na podstawie art. 101 ust.1 u.s.g. przesądza zatem wykazanie przez skarżącego naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na Jego sytuację prawną.

Godzi się przy tym zauważyć, że zaskarżeniu w tym trybie podlega uchwała nie tylko niezgodna z prawem, ale i jednocześnie godząca w sferę prawną skarżącego - wywołująca dla niego negatywne konsekwencje prawne np. zniesienie, ograniczenie czy też uniemożliwiająca realizację jego interesu prawnego lub uprawnienia.

W niniejszej sprawie istotne jest to, że Naczelnego Sądu Administracyjnego w w/w wyroku z dnia 5 lutego 2013 r., sygn.akt II OSK 2479/12 oraz wyroku z dnia 19 maja 2015 r., sygn.akt II OSK 2527/13 - przesądził,

że skarżący nie tylko posiadają interes prawny w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały, lecz także ów interes prawny naruszony został zaskarżoną uchwałą, z tej to racji, że obszar objęty zaskarżonym planem wprowadzający w sąsiedztwie nieruchomości skarżących - znajdujących się na terenie objętym zaskarżonym planem zagospodarowania przestrzennego, zabudowę w postaci farmy wiatrowej, znacząco zmienia warunki zagospodarowania ich nieruchomości.

Dodać przy tym należy, że skarżący naruszenie interesu prawnego upatrują przede wszystkim w tym, że poprzez zapis § 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały, wprowadzający zakaz zabudowy na terenach oznaczonych symbolem R – tereny rolnicze, a których są właścicielami, lokalny prawodawca w sposób nieuprawniony dokonał ograniczenia ich uprawnień właścicielskich.

Podkreślić należy, że stosownie do treści art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej należy do zadań własnych gminy. W myśl zaś art. 4 ust. 1 cytowanej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Uprawnienia planistyczne gminy, zwanego w doktrynie władztwem planistycznym czy też „samodzielną planistyczną gminy”, nie należy jednak rozumieć jako pełnej swobody w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów. Uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane i niezależnie od legalności jest oceniane pod kątem ewentualnego nadużywania uprawnień. Prawnie wadliwymi ustaleniami planu będą zatem nie tylko te, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień.

Zważyć przy tym należy, że prawo własności chronione w Rzeczypospolitej Polskiej konstytucyjnie (art. 21 ust. 1), znajdując nadto ochronę w przepisach Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (w szczególności art. 6 ust. 1 oraz art. 1 Protokołu nr 1), nie jest prawem bezwzględnym, jako że doznaje ono w określonych sytuacjach ograniczeń. I tak dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, tyle że tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wyżej wskazanych celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia, przy czym ograniczenia te winny być dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych. Takimi przepisami ustawowymi w niniejszej sprawie były regulacje ustawy z dnia 27 marca 2002 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwaną dalej : u.p.z.p.

Ze względu na to, że z mocy przepisów u.p.z.p. ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami prawa sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.z.p., każdy posiada prawo - w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego - do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny oraz ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób, to kształtowanie polityki przestrzennej gminy powinno odbywać się z jednej strony z uwzględnieniem prawa osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości do jej zagospodarowania, zaś z drugiej strony z uwzględnieniem prawa do podejmowania działań, które w ramach ograniczonych m.in. zasadami współżycia społecznego, pozwolą zrealizować zasadę zrównoważonego rozwoju, a jednocześnie służyć będą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 698/11, dostępny w CBOSA).

W sytuacji zatem, gdy postanowienia planistyczne tak daleko wkraczać będą w istotę uprawnień właścicielskich podmiotów prywatnych, a jak ma to miejsce w rozpatrywanej sprawie, to rozważenie konkurencyjnych interesów członków wspólnoty samorządowej i samej wspólnoty winno poprzedzać wnikliwe

rozważenie wszystkich argumentów przemawiających za preferowanym przez uchwałodawcę rozwiązaniem, przeanalizowanie rozwiązań wariantowych i szczegółowe uzasadnienie podjętych decyzji planistycznych.

Powyższe znajduje potwierdzenie w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji R.P., w myśl którego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności mogą być ustanowione tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, zaś ingerencja w sferę prawa własności pozostawać musi w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych wyżej celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia, a ograniczenia te winny być dokonane wyłącznie w formie ustawy.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym niewątpliwie upoważniła gminy do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do art. 6 ust. 1 tej ustawy ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, w planie miejscowym rada winna obowiązkowo określić szczególnie warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Oznacza to, że ograniczenia wykonywania prawa własności wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym w zakresie braku możliwości zabudowy, mają swe źródło w ustawie, a zatem są prawnie dopuszczalne. Jednakże ingerencja gminy poprzez działania planistyczne w sferę prawną podmiotu, naruszająca atrybuty właścicielskie, dla swej legalności wymaga bezwzględnie wykazania, że gmina stanowiąc w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego o przeznaczeniu terenu i sposobie jego zagospodarowania nie nadużyła władztwa planistycznego.

Niewątpliwie jest w sprawie, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mające walor norm prawa miejscowego powszechnie obowiązujących na danym terenie (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), określają granice korzystania z nieruchomości i wraz z innymi przepisami prawa kształtują wykonywanie prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 w/w ustawy).

Ze swej istoty miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt regulujący kwestie związane z przeznaczeniem i zagospodarowaniem nieruchomości może ograniczać i „naruszać” prawo własności, które jest prawem o charakterze rzeczowym bezwzględnie obowiązującym. Jednakże uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, organ jest obowiązany chronić prawo własności i ograniczać je jedynie w niezbędnym zakresie podyktowanym potrzebami czy interesami ogółu.

W ocenie Sądu o naruszeniu posiadanego przez skarżących interesu prawnego, mającego swe oparcie w przepisie art.140 k.c.(prawo własności) - świadczy przede wszystkim unormowanie zawarte w § 14 ust. 2 pkt 1 kontrolowanego planu, wprowadzające dla terenów (działek) oznaczonych symbolem R – tereny rolnicze, czyli obejmujących także grunty (działki) skarżących - zakaz bezwzględnej zabudowy, czyli także zabudowy służącej celom rolniczym.

Skarżona uchwała wprowadzając tego typu postanowienia w kwestii zagospodarowania nieruchomości skarżących, narusza interes prawny skarżących, gdyż niewątpliwie ogranicza przysługujące skarżącym prawo własności (art.140 k.c.), a które jak to już wyżej Sąd zauważył, podlega ochronie na podstawie art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji R.P.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że analiza przyjętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozwiązań planistycznych doprowadziła do wniosku, że gmina uchwalając zaskarżony plan w granicach zakreślonych interesem prawnym skarżących, przekroczyła granice władztwa planistycznego w takim stopniu, który w ocenie sądu należało zakwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i skutkuje stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w odpowiadającej interesowi prawnemu skarżących części.

Sąd przyjął, że Gmina bez rozważenia interesów skarżących - właścicieli działek objętych niniejszym planem i bez szczegółowego uzasadnienia w kontekście przywołanej konstytucyjnej zasady proporcjonalności ograniczyła prawa właścicieli poprzez wykluczenie możliwości zabudowy ich działek, uznając tym samym interes właścicieli nieruchomości przeznaczonych pod farmy wiatrowe nad interesem skarżących, a którzy

w wyniku takiego działania w sposób przekraczający zrównoważony rozwój i możliwości zagospodarowania ich działek zostali nie tylko znacząco ograniczeni w wykonywaniu prawa własności, lecz także Gmina powyższymi zapisami zmodyfikowała bezpośrednio prawo własności skarżących.

Sąd uznał zatem, że wniesiona skarga zasługuje w części na uwzględnienie, a dotyczy to postanowień § 1 ust. 3 oraz § 14 ust. 2 pkt 1 skarżonej uchwały odnoszących się do terenów (działek) skarżących.

W niniejszej sprawie nastąpiło naruszenie art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 6 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 140 kodeksu cywilnego i art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji R.P., polegające na naruszeniu zasady władztwa planistycznego poprzez nieuzasadnione ograniczenie opisanymi wyżej postanowieniami uchwały prawa własności skarżących.

W ocenie Sądu przekroczenie przysługującego Gminie władztwa planistycznego poprzez niezgodne z zasadą równości i zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności terenów (działek) skarżących, stanowi naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu przepisu art. 28 ust. 1 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1959/09, na gruncie planowania przestrzennego konieczne jest takie wyważenie interesów, aby jak w największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności, czego można spodziewać się po miejscowym planie zagospodarowania, uzasadnia tylko cel publiczny, ale także tylko wówczas, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. Władztwo planistyczne gminy nie może polegać zatem na zupełnej swobodzie i dowolności w planowaniu co do przeznaczenia terenu, gdyż konieczne jest uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu prawa własności, z mocy art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nieprzestrzeganie tego spowoduje, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu zagospodarowania, może zostać nadużyte, a ustalenia planu, które będą wynikiem tego nadużycia, mogą okazać się prawnie wadliwe, (dostępny na stronie internetowej www.nsa.gov.pl).

Mając powyższe na względzie - Sąd, działając na podstawie przepisu art. 147 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie opisanym w pkt I wyroku, równocześnie w pkt III sentencji orzekając o kosztach postępowania w oparciu o przepis art. 200 p.p.s.a..

Sąd w pozostałym zakresie skargę oddalił (pkt II sentencji) mając na względzie tak w/w wyrok kasacyjny Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 320/16, który z jednej strony przesądził określone kwestie, a z drugiej strony obligował Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu do określonego działania, jak i to, że uprawnienie sądów administracyjnych do kontroli planów miejscowych musi być wykonywane rozważnie, aby nie pozbawić gminy jej uprawnień i wręcz uniemożliwić realizacji ustawą nakazanych obowiązków.

Nim Sąd przyjdzie do szczegółów dokonanej oceny zakwestionowanego planu, a będącej wynikiem realizacji wytycznych Sądu II instancji zawartych w opisanym wyżej wyroku z dnia 31 stycznia 2017 r., przypomnieć należy, że w uzasadnieniu tegoż wyroku Naczelny Sąd Administracyjny przesądził w istotnych kwestiach.

I tak powołując się na przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w planie miejscowym obowiązkowo określa się linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, Sąd drugiej instancji stwierdził, że spełnione zostały wymagania z tegoż przepisu, albowiem zgodnie z mapą stanowiącą załącznik nr 1 do ww. planu, linie rozgraniczające obszary o różnym przeznaczeniu zostały wyraźnie naniesione na kopiach map stanowiących załącznik nr 1 do miejscowego planu i m.in. zgodnie z załącznikiem graficznym tereny rolnicze, oznaczone na rysunku planu symbolem R, zostały jednoznacznie rozgraniczone liniami od terenu lokalizacji turbin wiatrowych oznaczonych na rysunku planu symbolami EW1-EW23.

Tym niemniej Sąd II instancji wskazał, że w odniesieniu do powyższej kwestii, Sąd I instancji powinien dodatkowo przeanalizować i ustalić jaki skutek prawny i faktyczny wywołują postanowienia § 14. R części tekstowej planu, zgodnie z którymi:

1. Dla terenów oznaczonych na rysunku symbolem R, ustala się przeznaczenie – tereny rolnicze.

2. na terenach, o których jest mowa w ust. 1, ustala się:

1) zakaz zabudowy;

2) w obrębie terenów przyległych do elektrowni wiatrowych (do 50 m. od każdego z terenów) dopuszcza się przekroczenie przez rzut poziomy śmigieł granic terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem EW1-EW23 p. warunkiem wykazania prawem do władania tym terenem przez inwestora;

3) możliwa realizacja podziemnych i naziemnych sieci i urządzeń infrastruktury elektroenergetycznej, placów związanych z eksploatacją elektrowni wiatrowej, zgodnie z wymogami obowiązujących w tym zakresie norm i odrębnych przepisów branżowych (dla placów i dróg wew. wyznaczono wyodrębnione tereny : KDW i EW).

Sąd pierwszej instancji analizując - zgodnie z wytycznymi NSA postanowienia cyt. wyżej § 14 uchwały - części tekstowej planu, nie stwierdził, aby nie było zgodności pomiędzy tekstem planu a częścią graficzną, innymi słowy, aby linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu nie były zachowane.

I tak tereny oznaczone symbolem „R” jako tereny rolnicze, ujęte w w/w § 14 uchwały zostały w części graficznej – załącznik 1 w sposób wyraźny naniesione na mapę i rozgraniczone od terenów o innym przeznaczeniu.

W ocenie Sądu postanowienia przytoczonego wyżej ust. 2 pkt 2 i 3 § 14 uchwały, nie zmieniają zasadniczego przeznaczenia tegoż terenu, co oznacza, że nie następuje zmiana – przesunięcie linii rozgraniczających - z tego to także względu, że przy wykładni tegoż przepisu nie można pomijać postanowień § 11 ust. 7 w związku z ust. 1, jak i mapą stanowiącą załącznik nr 1 do miejscowego planu, zgodnie z którymi to postanowieniami lokalizacja podziemnych i naziemnych sieci i urządzeń infrastruktury elektroenergetycznej oraz placów i dróg wewnętrznych, związanych z eksploatacją elektrowni wiatrowej, dopuszczona została zasadniczo na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami EW1-EW23 tj. tereny elektrowni wiatrowej.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu w/w wyroku kasacyjnego podkreślił także odnosząc się do stwierdzenia Sądu I instancji, że kontrolowany plan miejscowy został sporządzony w skali 1: 5000, czyli skali niedopuszczalnej, podczas gdy w ocenie Sądu II instancji, plan ten został sporządzony w skali 1:2000 na podstawie map urzędowych pozyskanych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, czyli – zgodnie art. 16 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587).

Rozważając powyższą kwestię zgodnie z wytycznymi Naczelnego Sądu Administracyjnego, skład orzekający w niniejszej sprawie przyjął oceniając znajdujący się w aktach sprawy przedmiotowy plan (rysunek graficzny), że nie można skutecznie zarzucić organowi, iż ów plan sporządzony w skali 1:2000 (choć istotnie zasadą jest sporządzanie planu miejscowego w skali 1:1000) nie odpowiada wymogom przepisu art. 16 ust. 1 omawianej ustawy, skoro po pierwsze ustawodawca dopuszcza w szczególnie uzasadnionych przypadkach stosowanie map w skali 1:2000, a nadto stosowanie map w skali 1:2000 dopuszcza przepis § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - dla obszarów o znacznej powierzchni, a co ma miejsce w niniejszej sprawie.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił także stanowiska Sądu I instancji przyjętego w opisanym wyżej wyroku z dnia 23 września 2015r., sygn.akt II SA/Wr 557/15, że w świetle zapisu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych - istniał obowiązek uzyskania przez organ zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na zmianę przeznaczenia gruntów stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolnicze, w sytuacji, kiedy zgodnie z dyspozycją, obowiązek uzyskania zgody w/w Ministra

na zmianę przeznaczenia gruntów dotyczył wyłącznie gruntów, których zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekraczał 0,5 ha.

Sąd II instancji podkreślił przy tym, że nie istnieją istotne powody, aby w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z przeznaczaniem gruntów rolnych na zespół elektrowni wiatrowych (farmę wiatrową) odejść od literalnego rozumienia zwrotu „zwarty obszar”, użytego w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wobec tego w sprawie dotyczącej uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z przeznaczaniem gruntów rolnych na zespół elektrowni wiatrowych (farmę wiatrową) „zwarty obszar”, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, to zdaniem Sądu II instancji „obszar złożony z elementów znajdujących się blisko jeden obok drugiego, skupiony i nie rozczłonkowany, a nie suma wszystkich obszarów przeznaczonych na tę inwestycję, bez względu na ich wzajemne położenie. W konsekwencji, przy przyjęciu/ustaleniu, że żaden ze zwartych terenów przeznaczonych na cele nierolnicze w planie nie przekracza 0,5 ha, tereny te, traktowane odrębnie, są zwolnione z wymogu uzyskania przedmiotowej zgody, gdy nadto zgodnie z treścią planu, tereny znajdujące się pomiędzy poszczególnymi elektrowniami wiatrowymi, nadal będą wykorzystywane w produkcji rolnej.

Tym niemniej Sąd II instancji stwierdził, że Sąd I instancji ponownie rozpatrując niniejszą sprawę powinien rozważyć, czy żaden z gruntów, który podlegał zmianie przeznaczenia nie przekracza 0,5 ha, mając na uwadze postanowienia przytoczonego powyżej § 14.R części tekstowej kontrolowanego planu.

Mając na uwadze powyższe, skład orzekający w niniejszej sprawie, analizując zgodnie z wytycznymi Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowienia cyt. wyżej przepis § 14.R uchwały, nie stwierdził, aby regulacja ta mogła powodować przekroczenie granicznej powierzchni 0,5 ha.

Powyższe stwierdzenie Sąd I instancji wywiódł opierając się na postanowieniach § 11 uchwały, gdzie uchwałodawca zamieścił jednoznaczne - szczegółowe dane dot. parametrów terenów przeznaczonych pod elektrownie wiatrowe, stanowiąc w § 11 ust. 9 uchwały, że, cyt.” Powierzchnia terenu przeznaczonego pod zabudowę elektrowni wiatrowej: 900 m² - 3000 m².”.

Istotny jest przy tym także zapis § 11 ust. 4 uchwały, zgodnie z którym dopuszcza się lokalizację jednej elektrowni na działce o powierzchni nie większej niż 4000 m², łącznie z zabudową towarzyszącą, drogami serwisowymi i placami, z obowiązkiem pozostawienia pozostałego terenu jako rolniczego.

W przypadku zaś lokalizacji elektrowni wiatrowych na wzniesieniach ustalono, że w ramach każdego z terenów lokalizację tylko jednej elektrowni na działce o powierzchni nie większej niż 4200 m² - łącznie z zabudową towarzyszącą, drogami serwisowymi i placami, z obowiązkiem pozostawienia pozostałego terenu jako rolniczego (§ 11 ust. 5 uchwały).

W świetle powyższych ustaleń, Sąd nie stwierdził, aby organ uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszył przepis art. 17 pkt 6 lit.”c” ustawy z dnia 27 marca 2002 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (w brzmieniu obowiązującym na dzień uchwalania planu), co oznacza, że brak było podstaw w świetle przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Stąd Sąd orzekł w oparciu o przepis art. 151 ustawy- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - jak w pkt II sentencji.