



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 czerwca 2018 r.

Poz. 2917

Sygn. akt II SA/Lu 1210/14



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 grudnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz
	Sędzia NSA Maria Wieczorek-Zalewska
Protokolant	Referent Bartłomiej Maciak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 9 grudnia 2015 r.

sprawy ze skargi T. D.

na uchwałę Rady Gminy Komarów Osada

z dnia 18 września 2014 r. nr XXXVII/222/14

w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Rady Gminy Komarów Osada na rzecz T. D. kwotę

540 (pięćset czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania

Wyrokiem z dnia 20 grudnia 2017 r. sygn. akt II OSK 718/16 Naczelny Sąd Administracyjny

1. oddalił skargę kasacyjną;

2. zasądził od Gminy Komarów-Osada na rzecz T.D. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 1210/14

Uzasadnienie

Rada Gminy Komarów-Osada uchwałą nr XXXVII/222/14 z dnia 18 września 2014r. zatwierdziła zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Komarów-Osada, w obrębie części

sołectw: Antoniówka, Kadłubiska, Śniatycze, Tomaszówka, Wolica Śniatyccka, w części dotyczącej przepisów ustalających lokalizację oraz budowę farmy wiatrowej. Po uprzednim wezwaniu Rady Gminy pismem z dnia 2 października 2014 r. do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę uchwały skargę na powyższą uchwałę wniosł T. D.. Stwierdził przede wszystkim, że „zgodnie z art. 50 § 1 p.s.a”, uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy kto ma w tym interes prawny. Z uwagi na okoliczność, iż budowa elektrowni wiatrowej wywiera ogromny wpływ na środowisko, krajobraz oraz zdrowie człowieka m.in. poprzez hałas turbin wiatrowych, migotanie i infradźwięki, a także oddziaływanie pracy farmy wiatrowej nawet znacznie poza odległość 2 kilometrów od takich farm, wniesienie niniejszej skargi całkowicie uzasadnione. W ocenie skarżącego w uchwale nie uregulowano m.in. takich zagadnień jak minimalna odległość elektrowni wiatrowej od granicy lasów, rezerwatów przyrody, obszaru specjalnej ochrony Natura 2000 oraz minimalnej odległości od zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi. Ponadto zmieniony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie reguluje kwestii związanych ze sposobem zagospodarowania wód deszczowych z placów manewrowych wokół wież oraz dróg wewnętrznych dojazdowych, a także zagadnień związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego oraz zdrowiem i bezpieczeństwem ludzi, co stanowi naruszenie art. 15 ust.2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wójt Gminy nie wystąpił ponadto o opinie do odpowiednich organów oraz uchybił obowiązkowi prawidłowego publikowania materiałów na stronie Biuletynu Informacji Publicznej i ścisłego przestrzegania 21-dniowego terminu wyłożenia dokumentacji planistycznej do konsultacji, wobec czego osoby zainteresowane nie miały możliwości wzięcia udziału w konsultacjach społecznych i zapoznania się z zebraną w sprawie dokumentacją i przeprowadzonymi badaniami, obliczeniami oraz wypływającymi z nich wnioskami odnośnie oddziaływań generowanych przez projektowane turbiny wiatrowe, w konsekwencji czego niemożliwym było wniesienie wszelkich uwag w związku z planowaną lokalizacją farmy wiatrowej. Zdaniem skarżącego dopuszczenie budowy 16 turbin wiatrowych o wysokości 200m każda narusza ustalenia uchwały nr XXII/128/13 Rady Gminy Komarów-Osada z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Komarów-Osada, w której obowiązuje zakaz obudowywania historycznych obiektów budynkami gospodarczymi dysharmonizującymi oraz zaleca się, aby nowo projektowane budownictwo nawiązywało skalą zabudowy oraz bryłą do lokalnych tradycji i regionalnych form architektury z użyciem tradycyjnych materiałów budowlanych. W jego ocenie projektowana elektrownia wiatrowa doprowadzi do dewastacji krajobrazu. W uchwale pominięto możliwości ochrony prawnej, a także możliwości wykorzystania przez gminę faktu, że „Komarów zapisał się w najnowszej historii w 1920 roku. Pod Komarowem rozegrała się wówczas największa bitwa polskiej kawalerii, w wyniku której rozgromiona została i zmuszona do odwrotu słynna Armia Konna Budionnego" (Studium cz. I, rozdz. 10.1.3). Skarżący zaznaczył, że zgodnie z dyspozycją art. 46 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, która powinna być poprzedzona wykonaniem opracowania ekofizjograficznego. Stanowi o tym art. 72 ustawy Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym wymagania i warunki dotyczące utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska ustala się w miejscowym planie na podstawie opracowania ekofizjograficznego, w szczególności poprzez m.in. uwzględnienie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej, zapewnienie ochrony walorów przyrodniczych oraz krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych, a także uwzględnienie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi. Planowana lokalizacja farmy wiatrowej usytuowana jest na terenie Ostoi Tyszowieckiej, która została włączona do rządowego projektu sieci Natura 2000 jako obszar specjalnej ochrony ptaków - Ostoja Tyszowiecka oraz projektowane specjalne obszary ochrony siedlisk - Dolina Sieniochy i Pastwiska nad Huczwą. Ponadto na terenie Gminy Komarów-Osada znajduje się aż 8 punktów widokowych, a zgodnie z zaleceniami zawartymi w Wojewódzkim programie rozwoju alternatywnych źródeł energii dla województwa lubelskiego, należy unikać lokalizowania wiatraków na przedpolach punktów widokowych oraz w obrębie wnętrza krajobrazowych o dużych walorach krajobrazu przyrodniczego lub kulturowego. Poza tym na terenie objętym planem odbyła się zwycięska bitwa pod Komarowem w dniu 31 sierpnia 1920 r., a także toczyły się walki w trakcie Kampanii Wrześniowej w 1939 roku. Teren ten jest wielkim cmentarzyskiem, które winno zostać uszanowane. Według skarżącego lokalizacja farmy wiatraków na tym obszarze stanie się aktem profanacji, na który nie można dać przyzwolenia.

Odpowiadając na skargę Rada Gminy Komarów Osada stwierdziła, że w odpowiedzi na wezwanie z dnia 2 października 2014r. podjęła w dnia 12 listopada 2014 r. Uchwałę Nr XXXIX/235/14, którą wraz z uzasadnieniem doręczono skarżącemu 2 grudnia 2014 roku. Zwróciła ponadto uwagę, że badanie uprawnienia podmiotu do wniesienia skargi w niniejszej sprawie następuje w kontekście przesłanek określonych w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a nie w art. 50 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ponadto w przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie kpa, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone kwestionowanym skargą aktem. W tym przypadku skarżący wywodzi swój interes z faktu, iż budowa elektrowni wiatrowej wywiera ogromny wpływ na środowisko, krajobraz oraz zdrowie człowieka”. Jednak dla skutecznego wniesienia skargi konieczne jest m.in. naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, rozumianego jako kategoria prawnomaterialna, obejmująca konkretne prawa i obowiązki wynikające z przepisu prawa materialnego, uchwała musi więc wywołać negatywne konsekwencje materialnoprawne w sytuacji skarżącego. Skarżący mieszka w sołectwie Krzywostok-Kolonia, a więc na obszarze, który nie został objęty zaskarżoną uchwałą, która dotyczy jedynie części sołectw znajdujących się w gminie, tj. Antoniówka, Kadłubiska, Śniatycze, Tomaszówka, Wolica Śniatycka. Nie wykazał naruszenia interesu prawnego, a zatem interes przedstawiony przez skarżącego co najwyżej może być traktowany jako interes faktyczny, wyrażający się przez bezpośrednie zainteresowanie rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, przy braku możliwości wskazania przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który stanowiłby podstawę roszczenia. Interes faktyczny jednakże nie uprawnia do wniesienia skargi w trybie opisanym w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Rada zaznaczyła, że sam fakt przynależności do wspólnoty gminnej nie jest źródłem interesu prawnego, którego naruszenie uzasadnia wniesienie skargi. Podkreśliła ponadto, że § 4 pkt 2, 3 i 4 chwały określa zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz zasady ochrony dziedzictwa kulturowego oraz dóbr ochrony współczesnej. Tym samym zawiera obligatoryjne elementy wymienione w art. 15 ust. 2 pkt 2, 3 oraz 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Za nieuzasadniony uznano także zarzut naruszenia art. 17 pkt 6 lit. a tiret 3 ustawy. Zaznaczono, że pismem z dnia 22 listopada 2013 r. Wójt Gminy zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o opinię o projekcie planu, którą uzyskał pismem z dnia 27 grudnia 2013 r. Rada nie zgodziła się także z zarzutem naruszenie art. 17 pkt 9 ustawy. Wyjaśniła, że projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko został wyłożony do wglądu w dniach od 16 lipca 2014 r. do 8 sierpnia 2014 r. (a więc na okres dłuższy niż wymagany na mocy art. 17 pkt 9), co potwierdza ogłoszenie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Komarów- Osada, zamieszczone na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Komarów-Osada oraz opublikowane na stronach Biuletynu Informacji Publicznej i w Gazecie Zamojskiej. W dnia 5 sierpnia 2014 r. w siedzibie Urzędu Gminy Komarów- Osada, o godz. 12.00, w sali nr 9. odbyła się dyskusja publiczna Przebieg dyskusji planistycznej został utrwalony w protokole, do którego załączona została lista obecności. Z dokumentów bezspornie wynika, że w dyskusji publicznej wziął udział także skarżący, zabierając głos w sprawie proponowanej zmiany planu miejscowego. Zdaniem Rady niezasadny jest także zarzut naruszenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W Załączniku nr 1b do uchwały Rady Gminy Komarów-Osada nr XXI 1/128/13 z dnia 28 lutego 2013 r. w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Komarów-Osada wprost przewidziano obszary, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW (s. 51 Załącznika nr 1b do. studium). W świetle studium, obszar ten obejmuje swoim zasięgiem sołectwa Antoniówka, Kadłubiska, Śniatycze, Tomaszówka, Wolica Śniatycka, a więc pokrywa się z obszarem określonym w miejscowym planie zmienionym na mocy Uchwały. Jednocześnie w studium przewidziano, że „Faktyczna dopuszczona w Studium lokalizacja elektrowni wiatrowej zostanie wskazana na etapie procedury sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.” (s. 52 Załącznika nr 1b do ww. studium), co w należyty sposób uwzględnia rolę studium oraz planu miejscowego. Podkreślono ponadto, że przeprowadzono strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, a następnie sporządzono prognozę oddziaływania inwestycji na środowisko. Z kolei sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko zostało poprzedzone odpowiednim opracowaniem ekofizjograficznym. Ponadto zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie został uzgodniony z właściwymi organami, tj. Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Lublinie oraz Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Zamościu. Prognoza podlegała ponadto wyłożeniu do publicznego wglądu oraz dyskusji

publicznej wraz z projektem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zwrócono się także do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Zamościu o zaopiniowanie projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Rada akcentowała, że według prognozy oddziaływania na środowisko planowana zmiana planu miejscowego nie wywiera znacząco negatywnego wpływu na środowisko. Nie będzie powodować przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, ani przekraczać wartości pól elektroenergetycznych występujących w naturze. Również jej negatywny wpływ na florę i siedliska (w tym gatunki i siedliska chronione) w zasięgu jej oddziaływania będzie minimalny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Rację ma Rada Gminy wskazując, że badanie uprawnień do wniesienia skargi na jej uchwałę w niniejszej sprawie następuje w kontekście art. 101 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U z 2013r. poz. 594 ze zmianami), a nie art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu prze sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U z 2011r. poz. 270 ze zmianami). Powyższy wniosek wynika ze szczególnego charakteru skargi złożonej w trybie art. 101 ust. 1. Według tego przepisu każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Z jego treści wynika jednoznacznie, że skargę może wnieść skutecznie co do zasady tylko ten, kto wykaze się naruszeniem przez zaskarżoną uchwałę własnego interesu prawnego lub uprawnienia. Zaskarżeniu w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym podlega zatem uchwała organu gminy nie tylko niezgodna z prawem, ale i jednocześnie godząca w sferę prawną skarżącego - wywołująca dla niego negatywne konsekwencje prawne, np. zniesienia, ograniczenia, czy też uniemożliwienia realizacji jego uprawnienia lub interesu prawnego. Składając skargę, musi on zatem wykazać, że został naruszony jego własny interes prawny polegający na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą, a własną, indywidualną i prawnie chronioną sytuacją, przy czym o ile interes prawny zawsze musi wynikać z przepisów prawa materialnego, niekoniecznie musi mieć jednak podstawę w przepisach prawa administracyjnego. W orzecnictwie sądów administracyjnych i doktrynie przyjmuje się przy tym, że interes ten powinien mieć charakter bezpośredni, konkretny i realny (wyroki NSA z dnia 23 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 715/05, z dnia 25 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 163/09 opubl. Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ten sam kierunek wykładni omawianego przepisu zaprezentował również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2008 r. (SK 76/06 opubl.w) orzekającym o zgodności art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z art. 45 ust.1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W motywach przywołanego orzeczenia Trybunał wskazał, iż skarga w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym nie ma charakteru *actio popularis* – podstawą jest niezgodność uchwały z prawem i równoczesne naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą związany prawnie (np. właściciel nieruchomości położonej na terenie gminy) a naruszenie to musi wynikać z właściwej regulacji materialnoprawnej. Z powyższych względów nie ma oczywiście podstaw do wywiedzenia naruszenia interesu prawnego skarżącego z faktu rozegranej 31 sierpnia 1920r. na obszarze objętym planem bitwy podczas wojny polsko – bolszewickiej, czy toczonych tutaj walk podczas kampanii wrześniowej 1939r. Dbłość o miejsca pamięci wskazuje na istnienie po stronie skarżącego jedynie interesu faktycznego i w żadnym razie nie uprawnia do wniesienia skargi w omawianym trybie. Interesu prawnego skarżącego należy jednak upatrywać w objęciu zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowiących jego własność działek nr 150 i 151 oznaczonych w części graficznej planu symbolem 1 MR i opisanych jako tereny zabudowy zagrodowej. Dla wykonywania prawa własności znaczenie ustaleń planu miejscowego jest bowiem oczywiste. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Takim przepisem jest niewątpliwie art. 140 i 144 Kodeksu cywilnego jak i przepisy art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zapisy § 21 ust.2 zmiany planu wprowadzają dla wszystkich obszarów zabudowy zagrodowej parametry i wskaźniki zabudowy dotyczące maksymalnej zabudowy działki, zachowania udziału powierzchni biologicznie czynnej, intensywności zabudowy, wysokości zabudowy i ukształtowania połaci dachowej. Pkt.g) tego ustępu jasno podaje, że wspomniane parametry i wskaźniki mają zastosowanie również do istniejącej zabudowy w ramach dokonywanej zmiany parametrów lub konstrukcji istniejących budynków. Bez wątplenia zatem zaskarżona zmiana planu miejscowego w powyższym zakresie ma przez to realny

wymiar na wykonywanie prawa własności przez skarżącego, co przemawia za przyznaniem legitymacji polegającej na naruszeniu jego interesu prawnego. Warto zaznaczyć, że według prezentowanego w orzecznictwie poglądu każda regulacja zawarta w planie miejscowym wprowadzająca zakaz określonego wykorzystania nieruchomości do której przysługuje tytuł prawny w postaci prawo własności lub prowadząca w inny sposób do ograniczenia możliwości korzystania z niej, której właściciel musi się wbrew swojej woli podporządkować, prowadzi do naruszenia prawa własności chronionego konstytucyjnie przez art. 140 kc (wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008r. II OSK 17/08 opubl. w CBOSA). Nie ma przy tym istotnego znaczenia, że skarżący nie odwoływał się do ograniczeń w zabudowie nieruchomości związanych z konkretnym zapisem planu skupiając się na lokalizacji farmy wiatrowej, skoro w każdym razie chodzi o naruszenie prawa własności. Co więcej również ta ostatnia okoliczność przemawia za możliwością wniesienia skargi w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, choć zgodzić należy się z Radą Gminy, że wniosek o naruszeniu interesu prawnego skarżącego tylko z powodu wpływu, jaki jego zdaniem elektrownie wiatrowe wywierają na środowisko krajobraz i życie człowieka nie jest trafny. Wprowadzenie w sąsiedztwie nieruchomości skarżącego zabudowy w postaci farmy wiatrowej niewątpliwie znacząco natomiast zmienia warunki zagospodarowania nieruchomości sąsiednich i ma wpływ na wykonywanie prawa własności przez właścicieli oddziałujących na siebie nieruchomości. W wyroku z dnia 5 lutego 2013r. (II OSK 2479/13 opubl. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że o ile nieruchomości leżą w sąsiedztwie, a nadto ustalenia planu otwierają szerokie możliwości przed właścicielem jednej z nich w zakresie wykonywania prawa własności, to z reguły ustalenia planu dla jednej nieruchomości naruszać będą interes prawny właściciela innych sąsiednich (znajdujących się w sferze oddziaływania) nieruchomości. Sens tego stanowiska dobitnie widoczny jest w rozpoznawanej sprawie, gdzie nieruchomość skarżącego znalazła się w obszarze oddziaływania akustycznego elektrowni wiatrowych, jak wynika z części graficznej planu w strefie ochronnej elektrowni i nie ma przy tym znaczenia, że według analizy nie przekroczone zostaną dopuszczalne jego wartości.

Powyższej oceny nie zmienia fakt, że skarżący zakupił działki 151 i 152 dopiero w dniu 7 października 2014r., a więc po dacie uchwalenia samej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rzeczywiście w części orzecznictwa preferowany jest pogląd, według którego brak legitymowania się tytułem własności do nieruchomości w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały planistycznej prowadzi do wniosku, że nie narusza jego interesu prawnego. Powyższą ocenę uzasadnia się posiadaniem wiedzy o przeznaczeniu nieruchomości w planie i związanymi z tym ograniczeniami w ich zagospodarowaniu. Nabycie nieruchomości o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może prowadzić do kwestionowania ustaleń planistycznych odnoszących się w dacie jego uchwalenia do działek będących własnością innego podmiotu, tym bardziej, jeśli nie kwestionował on jego ustaleń (wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r. II OSK 1998/12 opubl. w CBOSA). Sąd w składzie rozpoznającym sprawę skłania się do odmiennego stanowiska wyrażonego w wyroku z dnia 7 kwietnia 2010r. (II OSK 186/10, (ONSAiWSA 2011, nr 3, poz. 55), zgodnie z którym nowy właściciel nieruchomości – jako następca prawny – wstępuje w prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym wynikające z uprawnień, o jakich mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Taki sam pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r. (II OSK 51/12 II opubl. w CBOSA) dowodząc, że interes prawny, który został naruszony uchwałą nie musi się łączyć z prawem własności istniejącym w dacie wejścia w życie uchwały, ale może wynikać z następstwa prawnego. Zdaniem sądu za przyjęciem stanowiska, że legitymacja skargowa przysługuje również tym podmiotom, które w przyszłości tj. po dniu uchwalenia i wejścia w życie aktu prawa miejscowego staną się adresatem postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przemawia również zasada prawa do sądu (tak też NSA w wyroku z dnia II OSK 1806/12 oraz podane tam orzecznictwo opubl. W CBOSA).

Jasne jest natomiast, że stwierdzenie naruszenia interesu prawnego, polegającego na naruszeniu prawa własności skarżącego, nie może być automatycznie utożsamiane z wadliwością uchwały w rozumieniu art. 28 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do tego przepisu naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują jej nieważność w całości lub części. Jak wielokrotnie wskazywał Naczelny Sąd Administracyjny prawo własności, mimo, iż jest najsilniejszym prawem podmiotowym, korzystającym z gwarancji ustawowych i ponadustawowych, jednak nie ma charakteru absolutnego i nieograniczonego. Ograniczenia te dopuszcza Konstytucja RP w art. 64 ust. 3, stanowiącym, że własność może być ograniczona, tyle, że w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności tj. zakazem ingerencji w sferę praw i wolności jednostki nadmiernej w stosunku do chronionej wartości.

Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Przepisem pozwalającym na ingerencje w prawo własności jest art. 3 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z którego wynika uprawnienie Gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami kształtowania polityki przestrzennej. Obejmuje ono samodzielne ustalenie przez gminę przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. (art. 3 ust. 1 oraz 15 ust. 2 ustawy). W zakres wspomnianego uprawnienia, nazywanego władztwem planistycznym wchodzi również, z mocy art. 6 ust. 1 ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości. Analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako powód zmiany podaje konieczność dostosowania do ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz uwzględnienie wniosków mieszkańców gminy i inwestora farmy wiatrowej. Chodzi także o zapewnienie bezpiecznego dla mieszkańców funkcjonowania farmy w tradycyjnym krajobrazie rolniczym. Uzasadnione jest w tej sytuacji przekonanie, że ingerencja w prawo własności skarżącego polegająca w zasadzie na wprowadzeniu parametrów zabudowy nieruchomości rozbudowy znajdujących się na niej budynków nie ma charakteru nadmiernego, tym bardziej jeśli zmiana planu nie pociąga za sobą także zmiany sposobu wykorzystywania nieruchomości jako przeznaczonej pod zabudowę zagrodową.

Bezpodstawny jest zarzut naruszenia art. 20 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez uznanie, że zmiana planu pozostaje w sprzeczności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Komarów Osada w zakresie w jakim plan narusza „zakaz obudowywania historycznych obiektów budynkami gospodarczymi dysharmonizującymi oraz zalecenie nawiązania nowoprojektowanego budownictwa skala oraz bryłą do lokalnych tradycji i regionalnych form architektury z użyciem tradycyjnych materiałów budowlanych” wpisanych do studium. Tymczasem budowa 16 wiatraków o wysokości 200m każdy doprowadzi do dewastacji krajobrazu. Przede wszystkim wskazać trzeba, że zgodność planu ze studium nie może być traktowana jako zgodność dosłowna. Wynika to z odmiennych celów obu aktów, jakie nadaje im ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W orzecnictwie wielokrotnie formułowano pogląd, zgodnie z którym studium ma za zadanie określanie polityki przestrzennej gminy, a w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 ustawy), podczas gdy plan ustala konkretne przeznaczenie terenów i określa sposoby ich zagospodarowania (art. 14 ust. 1.). Plan jest więc bardziej szczegółowy od studium, może konkretyzować jego ustalenia, a także operuje rysunkiem (mapą) o zupełnie innej skali, co często nie pozwala na proste porównanie obu dokumentów. Kategoria ustawowa «zgodności» studium i planu powinna być zatem traktowana elastycznie i powinna być analizowana zawsze dla konkretnego studium i konkretnego planu. W orzecnictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że stopień związania miejscowego planu studium jest uzależniony od szczegółowych postanowień studium co oznacza, że wiązanie może być silniejsze bądź słabsze (wyrok NSA z dnia 1 lipca 2010 r., II OSK 904/10, opubl. w CBOSA), jednakże zawsze odnosi się to do kwestii podstawowego przeznaczenia terenu, a nie rozwiązań precyzujących powyższe kwestie. W rozpoznawanej sprawie nie budzi wątpliwości, że elektrownie wiatrowe zostały zlokalizowane na obszarze wskazanym na rysunku stanowiącym załącznik nr 1b do uchwały Rady Gminy Komarów Osada z nr XXII/128/13 z dnia 28 lutego 2013r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Komarów – Osada i oznaczonym symbolem graficznym. W części tekstowej zmiany studium wskazano natomiast, że faktyczna lokalizacja elektrowni wiatrowej zostanie wskazana na etapie procedury sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lokalizacja turbin wiatrowych może odbywać się w zakresie obszarów na których będą rozmieszczone urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii. Między ustaleniami planu, a studium nie ma zatem żadnej sprzeczności.

Pozbawiony podstaw jest także zarzut polegający na zaniechaniu wystąpienia przez Wójta Gminy po wyłożeniu projektu planu o opinię do regionalnego dyrektora ochrony środowiska . Powołany w skardze art. 17 pkt.6 lit.a) nakazuje wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta wystąpić o opinię do regionalnego dyrektora ochrony środowiska po podjęciu przez radę gminy uchwały przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Uchwała w tej kwestii Rada Gminy Komarów Osada podjęła 30 kwietnia 2013r., natomiast opinia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie została przedłożona w dniu 30 grudnia 2013r. jak z niej wynika, na skutek pisma Wójta Gminy z dnia 22 listopada 2013r. Żaden przepis ustawy nie nakłada na organ obowiązku ponownego występowania o opinię po wyłożeniu projektu planu. Dzieje się tak jednak w sytuacji, gdy złożone wnioski do projektu planu wymagają ponownego opiniowania.. Stosownie do rozwiązania zastosowanego w art. 17 ust. 9 ustawy

organ ma natomiast obowiązek wprowadzenia zmian wynikające z uzyskanej opinii do projektu planu. Równie bezzasadne jest stanowisko skarżącego upatrujące wadliwości uchwały w braku sporządzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko sporządzanej w trybie art. 46 ust.1 ustawy z dnia 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. Nr 199, poz. 1227). Trzeba zaznaczyć, że już w pismach z dnia 19 lipca 2013r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie wskazał elementy jakie należy uwzględnić w projekcie planu oraz ustalił zakres prognozy oddziaływania zmiany planu na środowisko z uwzględnieniem wpływu na obszary chronione w tym objęte ochroną Natura 2000. Taka prognoza została sporządzona w 2014r. i wyłożona do publicznego wglądu wraz z projektem zmiany planu, co wynika z treści obwieszczeń Wójta Gminy Komarów – Osada. Zaznaczyć jednak trzeba, że w swojej opinii z dnia 27 grudnia 2013r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie również odniósł się do prognozy oddziaływania na środowisko zmiany planu. Nie wiadomo zatem, czy chodzi o tę samą prognozę, czy też sporządzoną wcześniej, a której brak jest w aktach.

Pozbawiony racji jest także zarzut braku określenia w planie zasad ochrony środowiska i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz zasad ochrony dziedzictwa kulturowego oraz dóbr kultury współczesnej. Wbrew twierdzeniu skarżącego uchwała stosownie do art. 15 ust.2 pkt. 2,3 i 4 wszystkie te elementy zawiera.

Niezrozumiały jest zarzut dotyczący uchybienia w zakresie prawidłowej publikacji materiałów na stronie Biuletynu Informacji Publicznej oraz przestrzegania 21 dniowego terminu na zapoznanie się z projektem planu. Wynika to stąd, że sam skarżący nie precyzuje w tym zakresie swojego stanowiska ograniczając się jedynie do ogólnikowych sformułowań. W aktach sprawy znajduje się natomiast obwieszczenie Wójta Gminy Komarów Osada o wyłożeniu projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego na okres od 16 lipca 2014r. do 8 sierpnia 2014r. W obwieszczeniu znajduje się również informacja o możliwości składania uwag do 22 sierpnia 2014r. oraz o publicznej dyskusji nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie wyznaczonej na dzień 5 sierpnia 2014r. Obwieszczenie zostało zamieszczone na tablicy ogłoszeń urzędu gminy, Gazecie Zamojskiej w wydaniu z dnia 8-14 lipca 2014r. oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Według protokołu z dyskusji publicznej skarżący brał w niej aktywny udział jako prezes stowarzyszenia „ Bitwa pod Komarowem”, dowodząc konieczności przeniesienia elektrowni w inne miejsce lub ustawienia, zamiast turbin wiatrowych, „urządzeń fotowoltaicznych”. Nie ulega zatem wątpliwości, że miał wystarczająco dużo czasu na zapoznanie się ze zgromadzoną dokumentacją w tym z opiniami i złożenie uwag z czego zresztą skorzystał. Co oczywiste, nie mógł jeszcze wtedy formułować zastrzeżeń związanych z nieruchomościami, których właścicielem stał się już po uchwaleniu zmiany planu.

W rozpoznawanej sprawie należy jednak zwrócić uwagę na istotne naruszenie trybu sporządzenia zaskarżonej uchwały, które to naruszenie stosownie do wspomnianego już art. 28 ust.1 ustawy również stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub części. Powyższe naruszenie polega na braku uzyskania uzgodnienia właściwego organu wymaganego zgodnie z art. 17 pkt.6 lit,b) tiret 2 ustawy. W tym przypadku chodzi o art. 31 ust.3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U z 2013r. poz. 627 ze zmianami), zgodnie z którym projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej istniejącego lub projektowanego obszaru Natura 2000 wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000. W rozpoznawanej sprawie nie jest kwestionowane, że planowana inwestycja polegająca na budowie 17 elektrowni wiatrowych o wysokości 200m każda położona jest w odległości zaledwie 250m od terenu objętego ochroną Natura 2000 Ostoi Tyszowieckiej. Według prognozy oddziaływania zmiany planu na środowisko na jej obszarze występuje co najmniej 24 gatunków ptaków z załącznika I Dyrektywy ptasiej oraz 9 gatunków z Polskiej Czerwonej Księgi (str. 74). Stwierdza się w niej, że obszar OSO położony jest w strefie wysokiego ryzyka (do 5km) wystąpienia negatywnych oddziaływań inwestycji (str. 75), a realizacja inwestycji z uwagi na występowanie w jej okolicy obszarów, których przedmiotem ochrony są ptaki (OSO Ostoja Tyszowiecka) może stanowić zagrożenie dla migrujących gatunków ptaków oraz zagrożenie dla ich żerowisk i miejsc odpoczynku. Prognoza akcentuje również, że biorąc pod uwagę odległości od innych ostoi, także objętych ochroną Natura 2000, gdzie przedmiotem ochrony są również ptaki szponiaste tj. ostoja Zlewnia Górnej Huczwy (10,5km), OSO

Roztocze (12.7km), OSO Dolina Górnej Łabuńki (3.7km), OSO Ostoja Tyszowiecka (250m) takie położenie inwestycji może stanowić zagrożenie dla przedmiotu ochrony tych obszarów oraz dla spójności obszarów Natura 2000. Ze względu na powyższą ocenę prognoza określa inwestycję jako przedsięwzięcie o dużym ryzyku środowiskowym (str. 88-89). Na zagrożenia dla obszarów chronionych płynące z lokalizacji elektrowni wiatrowych wskazał w swojej opinii z dnia 27 grudnia 2013r. również Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie. Co więcej jego zdaniem w prognozie nie przeanalizowano dostatecznie wzorca ekologicznego terenu dostępnego informacji środowiskowych oddziaływania elektrowni na ptaki szponiaste bytujące w obszarze Natura 2000 Ostoja Tyszowiecka w szczególności na orlika krzykliwego ora trzmielojada w tym oddziaływania skumulowanego z farmą Tyszowce po południowej stronie doliny rzeki Sieniocha (str. 4 opinii). W świetle powyższego niezbędne było uzgodnienie projektu planu z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Lublinie. Poprzestanie jedynie na opinii wyrażonej w trybie art 17 pkt.6 lit.a) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiło naruszenie jej art. 17 pkt. 6 lit,b) tiret 2 ustawy. Nie można przy tym zgodzić się z opinią, zgodne z którą o braku potrzeby uzgodnienia miałby przemawiać fakt położenia inwestycji poza obszarami chronionymi. Z powołanego art. 31 ust. 3 ustawy o ochronie środowiska czytelnie wynika, że chodzi tu o projekty planów, które w jakikolwiek sposób dotyczą istniejącego lub nawet dopiero projektowanego obszaru Natura 2000 w zakresie ustaleń tych planów, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000. Trudno zgodzić się z sytuacją w której uzgodnienia wymagałyby ustalenia planu obejmujące obszar objęty ochroną, podczas, gdy wymóg ten nie dotyczyłby także obszaru chronionego o tej samej randze, jednakże znajdującego się poza planem, w stosunku do którego znaczące negatywne oddziaływanie planowanej inwestycji jest oczywiste. Brak uzgodnienia planu w tym zakresie należy ocenić jako tak istotne naruszenie trybu jego sporządzenia skutkujące nieważnością zaskarżonej uchwały w całości, czego domagał się skarżący. Sąd rozpoznający niniejszą skargę podziela przy tym wyrażone w orzecznictwie stanowisko zgodnie z którym w przypadku zaskarżenia uchwały organu gminy na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym merytoryczna kontrola zaskarżonego aktu dokonywana jest w granicach wyznaczonych prawną ochroną przysługującą skarżącemu mającemu tytuł prawny do oznaczonej nieruchomości objętej planem, natomiast uwzględnienie skargi powinno zasadniczo skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w części wyznaczonej indywidualnym interesem skarżącego. Wskazane ograniczenia nie dotyczą jednak sprawdzenia przez sąd legalności trybu sporządzenia planu miejscowego, gdyż w razie wystąpienia istotnych naruszeń w tym przedmiocie obligatoryjne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały (wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015r. II OSK 115/15, wyrok z dnia 29 grudnia 2014r. II OSK 773/13 opubl. w CBOSA).

Równie istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu jest sporządzenie prognozy skutków finansowych uchwalenia zaskarżonego miejscowego planu przez osoby niebędące rzeczoznawcami majątkowymi. W wyroku z dnia 26 marca 2015r. (II OSK 2055/13 opubl. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, do którego odwołuje się jej przepis art. 17 pkt 5 dotyczy nie tylko roszczeń odszkodowawczych właścicieli, ale stanowi również o wzroście i obniżeniu wartości nieruchomości. Tym samym więc, aby fakt taki ustalić należy posiłkować się treścią art. 37 ustawy, który w ust. 11 wyraźnie stanowi, że: "w odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy o gospodarce nieruchomościami". Zgodnie zaś z ustawą o gospodarce nieruchomościami - osobami, które wyłącznie zajmują się takimi sprawami są rzeczoznawcy majątkowi. W myśl art. 174 ust. 3a w pkt 3 tej ustawy stanowi, że to "rzeczoznawca majątkowy może sporządzać opracowania i ekspertyzy, nie stanowiące operatu szacunkowego, dotyczące: skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych", nie zaś architekt i to powiązany z inwestorem.

Z tych względów na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U z 2012r. poz. 270 ze zmianami) należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 wspomnianej ustawy oraz § 18 ust.1 pkt.1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (tekst jedn. Dz. U z 2013r. poz. 461).

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.