

IV SA/Po 30/17 - Wyrok WSA w Poznaniu

Data orzeczenia	2017-05-10	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2017-01-10	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu	
Sędziowie	Grażyna Radzicka /przewodniczący sprawozdawca/ Józef Maleszewski Maciej Busz	
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	
Skarżony organ	Wojewoda	
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony akt	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Grażyna Radzicka (spr.) Sędziowie WSA Maciej Busz WSA Józef Maleszewski Protokolant ref. staż. Agata Pawlicka po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 maja 2017 r. sprawy ze skargi R. W. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z dnia [...] listopada 2016 r., nr [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowej uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze w całości

UZASADNIENIE

Sygn. akt IV SA/Po [...]

Uzasadnienie

R. W. w dniu 27 września 2016r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016r. poz. 446 – dalej u.s.g.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. z 2016r. poz. 778 ze zm. – dalej u.p.z.p.) podjęła uchwałę nr [...] w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowej na działce ewidencyjnej [...] położonej w obrębie geodezyjnym Bukowiec G..

Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia [...] listopada 2016r. znak: [...], działając na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g., stwierdził nieważność w/w uchwały ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadniając powyższe rozstrzygnięcie, organ nadzoru wskazał, że dniu 15 lipca 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 961 – dalej ustawa). Na mocy art. 15 ust. 7 pkt 2 tej ustawy do projektów planów miejscowych albo ich zmian oraz inwestycji realizowanych na podstawie ustaleń tych planów, w stosunku do których przed dniem wejścia w życie ustawy niedokonano wyłożeń, stosuje się przepisy ustawy. Projekt przedmiotowego planu został wyłożony do publicznego wglądu w terminie od 6 lipca 2016 r. do 29 lipca 2016 r., zatem czynności związane z wyłożeniem nie zostały dokonane przed wejściem w życie ustawy. W związku z powyższym zdaniem Wojewody w odniesieniu do przedmiotowego planu zastosowanie znajdują nowe przepisy.

Organ nadzoru stwierdził zatem naruszenie przepisu art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy w taki sposób, że obszar objęty planem nie obejmuje terenów wynikających z art. 4 ust. 1 ustawy, położonych w

odległości równej lub większej od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, która przy uwzględnieniu zapisów § 16 pkt 1 lit. 1 uchwały, powinna wynosić 700 m.

W rozstrzygnięciu nadzorczym wskazano ponadto, że w § 15 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do terenów rolniczych oznaczonych symbolem R1 i R2, ustalono zakaz lokalizacji zabudowy i dopuszczono lokalizację budowli rolniczych i urządzeń budowlanych oraz ustalono dla nich dopuszczalną wysokość, geometrię dachu i intensywność zabudowy, nie ustalając linii zabudowy i minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej. Organ nadzoru wskazał, że zapisy art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie dają możliwości fakultatywnego wyboru ustalonych wskaźników zagospodarowania terenu. W związku z powyższym dopuszczenie na danym terenie budowli, dla których ustala się część parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. rodzi konieczność ustalenia pozostałych tj. linii zabudowy i minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej.

R. W. reprezentowana przez Wójta [...] kwestionując wydane w/w rozstrzygnięcie nadzorcze, działając na podstawie uchwały z dnia 22 listopada 2016r. nr [...], wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, domagając się uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody w całości.

Zaskarżonemu rozstrzygnięciu nadzorczemu zarzucono rażące naruszenie przepisów prawa polegające na naruszeniu art. 15 ust. 7 pkt 2 ustawy poprzez nieprawidłową jego wykładnię polegającą na uznaniu, że wyłożenie jest dokonane z upływem ostatniego dnia terminu wyłożenia, tj. w niniejszej sprawie z dniem 29 lipca 2016 r. Skarżąca zarzuciła również naruszenie art. 7 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy poprzez jego bezpodstawne zastosowanie, w sytuacji gdy wyłożenie zostało dokonane w dniu 6 lipca 2016r. tj. przed dniem wejścia w życie ustawy. Skarżąca zarzuciła także art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez błędną jego wykładnię polegającą na uznaniu, że uregulowanie przez R. W. w §15 pkt 4 uchwały zakazu lokalizacji zabudowy z wyłączeniem budowli rolniczych i urządzeń budowlanych z nimi związanych o wysokości zabudowy do 10 m, dowolnej geometrii dachów, intensywności zabudowy od 0,01 do 0,4, oraz nieokreślenie powierzchni biologicznie czynnej nie jest wystarczające dla realizacji obowiązku organu wynikającego z przywołanego przepisu w sytuacji gdy linie zabudowy określają powszechnie obowiązujące przepisy.

Zdaniem skarżącej organ nadzoru popełnił błąd w ustaleniach faktycznych polegający na uznaniu, że wyłożenie dokonano w okresie 6 lipca 2016 r. do 29 lipca 2016 r., gdy faktycznie dokonanie wyłożenia nastąpiło już w dniu 6 lipca 2016 r. W wyniku tego zdaniem skarżącej naruszono przepis art. 15 ust. 7 pkt 1 ustawy poprzez jego niezastosowanie.

Wojewoda w odpowiedzi na skargę wniosł o jej oddalenie podtrzymując argumentację przedstawioną w zaskarżonym akcie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

W myśl art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz.U. z 2016r., poz. 1066) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod

względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2016r., poz. 718 ze zm. – dalej p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 85 i 86 u.s.g. w ramach nadzoru wojewoda orzeka o nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, gdy stwierdzi ich sprzeczność z prawem. Z kolei zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż z 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 90 tej ustawy. Z kolei rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem (art. 98 ust. 1 u.s.g. i art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.).

Uchwała R. W. z dnia [...] września 2016r. nr [...] w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowej na działce ewidencyjnej [...] położonej w obrębie geodezyjnym B. G. została doręczona Wojewodzie w dniu 10 października 2016r., który stwierdził nieważność tej uchwały w całości rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia [...] listopada 2016r. Rozstrzygnięcie nadzorcze zostało doręczone skarżącej w dniu 7 listopada 2016r., zaś Wójt Gminy W. pismem z dnia 6 grudnia 2016r. (data stempla pocztowego), po wydaniu przez R. W. uchwały z dnia 22 listopada 2016r. nr [...] w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, działając zgodnie z §2 tej uchwały złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na to rozstrzygnięcie nadzorcze. Powyższe wskazuje na zachowanie przez strony warunków formalnych i terminów wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, jak i jego zaskarżenia do Sądu.

Mając na uwadze spełnienie warunków formalnych decydujących o dopuszczalności skargi należy wskazać, że przedmiotem oceny Sądu w niniejszej sprawie jest legalność rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody stwierdzającego nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowej na działce ewidencyjnej [...] położonej w obrębie geodezyjnym Bukowiec G..

Na wstępie warto wyjaśnić, że gmina w ramach wykonywania zadań własnych ustala m.in. przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu, a uprawnienie to, określane w doktrynie jako tzw. "władztwo planistyczne" (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.), realizuje między innymi poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i polega na tym, że gmina samodzielnie rozstrzyga o zasadach zagospodarowania, co jednak nie może być rozumiane jako dowolność działania. Rozstrzyganie o przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania winno nastąpić z uwzględnieniem obowiązujących przepisów. Zgodnie, bowiem z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tymi konstytucyjnymi granicami działania związane są także wspólnoty samorządowe i ich organy. Przekroczenie tych granic stanowi istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.) swoboda gminy jest ograniczona przepisami u.p.z.p. niejako podwójnie, a mianowicie plan jest uchwalany w wyniku przeprowadzonej określonymi przepisami tej ustawy sformalizowanej procedury, a ponadto treść planu zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego, powinna odpowiadać wymaganiom określonym w przepisach prawa

materialnego (por. wyrok NSA z dnia 15.04.2008 r., sygn. II OSK 17/08; dostępny na stronie internetowej nsa.gov.pl – dalej CBOSA).

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że punktem wyjścia dla oceny zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego stanowi dokonana przez Wojewodę wykładnia przepisu art. 15 ust. 7 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym do projektów planów miejscowych albo ich zmian oraz inwestycji realizowanych na podstawie ustaleń tych planów, w stosunku do których przed dniem wejścia w życie ustawy dokonano wyłożenia, stosuje się przepisy dotychczasowe. Wojewoda mając na uwadze fakt, iż ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych weszła w życie z dniem 15 lipca 2016r., a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowej na działce ewidencyjnej [...] położonej w obrębie geodezyjnym B. G. został wyłożony w okresie 6 lipca 2016r. do 29 lipca 2016 r., stwierdził że w sprawie znajdują zastosowanie nowe przepisy. Zdaniem organu nadzorczego dokonanie wyłożenia projektu m.p.z.p. w rozumieniu przepisu art. 15 ust. 7 pkt 2 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych nastąpiło bowiem z upływem terminu o jakim mowa w art. 17 pkt 9 u.p.z.p.

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że zgodnie z art. 17 pkt 9 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Przepis ten odróżnia czynność poinformowania o wyłożeniu projektu planu od samego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Ponadto ustawodawca w art. 17 pkt 9 u.p.z.p. posługuje się konkretnym dniem wyłożenia. W tym miejscu należy wskazać, że określenie minimalnego okresu wyłożenia projektu planu ma umożliwić zapoznanie się z projektem celem składania ewentualnych uwag do projektu. Wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu jest bowiem formą udziału społeczeństwa w zarządzaniu w demokratycznym państwie, zaś dalsza dyskusja stanowi realizację uprawnienia przysługującego społeczności lokalnej oraz innym jednostkom zainteresowanym zamierzeniami planistycznymi na obszarze danej gminy, gwarantującego im wypowiedzenie się w kwestii projektowanych ustaleń planu, które to ustalenia w wyniku uchwalenia planu miejscowego stają się prawem powszechnie obowiązującym, oddziałującym na sferę praw właścicielskich tych podmiotów. W świetle powyższego należy stwierdzić, że wyłożenie projektu planu miejscowego na okres krótszy niż wskazany w ustawie ma charakter istotnego naruszenia trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Uchwała podjęta z tego rodzaju naruszeniem trybu sporządzania aktu planistycznego jest uchwałą podjętą przedwcześnie. Nie zmienia to jednak faktu, iż wyłożenie projektu planu następuje w konkretnym dniu wskazanym w ogłoszeniu wójta. Zachowanie minimalnego terminu wyłożenia projektu m.p.z.p. nie decyduje zatem o dokonaniu samego wyłożenia, lecz o zachowaniu właściwego trybu procesowania przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Mając zatem na uwadze fakt, iż wyłożenie projektu m.p.z.p. nastąpiło w dniu 6 lipca 2016r. stwierdzić należy, iż przy uwzględnieniu treści art. 15 ust. 7 pkt 2 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych przepisy tej ustawy nie mają zastosowania dla oceny legalności przedmiotowej uchwały R. W.. Tym samym bezpodstawne jest zastosowanie przez organ nadzoru art. 7 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy.

Odnosząc się do podniesionego przez Wojewodę w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez nieokreślenie dla terenów rolniczych oznaczonych symbolem R1 i R2 powierzchni biologicznie czynnej i wyznaczeniu linii zabudowy, przy ustaleniu dla tych terenów na mocy §15 pkt 4 uchwały zakazu lokalizacji zabudowy i dopuszczeniu lokalizacji budowli rolniczych i urządzeń budowlanych oraz ustaleniu dla nich dopuszczalnej wysokości, geometrii dachu i intensywności zabudowy, należy stwierdzić, że art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wskazuje jakie ustalenia obowiązkowo powinny znaleźć się w planie miejscowym. Nie oznacza to jednak, że brak takich ustaleń zawsze dyskwalifikuje plan, który ich nie zawiera. Należy bowiem podkreślić, że ustalenia określone w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. powinny odpowiadać stanowi faktycznemu obszarowi, dla którego plan jest tworzony. Jeśli okoliczności zastane w terenie nie wymagają dokonania ustaleń, o których mowa w tym przepisie, to plan bez tych ustaleń spełnia wymogi stawiane w u.p.z.p. (zob. wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2016r. sygn. akt II OSK 1993/14 – CBOSA). Mając zatem na uwadze fakt, iż tereny objęte przedmiotowym m.p.z.p. oznaczone symbolami R1 i R2 stanowią tereny rolnicze położone przy drodze wewnętrznej (KDW) stanowiącej dojazd wyłącznie do położonych na tym obszarze wykorzystanych rolniczo działek oraz obszaru oznaczonego symbolem EW, stwierdzić należy, że w niniejszej sprawie pominięcie ustalenia linii zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej dla terenów rolniczych nie stanowi naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. skutkującego zasadnością stwierdzenia nieważności m.p.z.p.

Reasumując należy stwierdzić, że Sąd dokonując kontroli legalności zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdził naruszenie przepisów stanowiących podstawę do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Sąd uznał zatem, że wniesiona skarga jest zasadna, co skutkowało w oparciu o art. 148 p.p.s.a. uchyleniem zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego.