



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 listopada 2018 r.

Poz. 5827

WYROK NR II SA/WR 91/18
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 kwietnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon
Sędzia WSA Alicja Palus

Protokolant:

asystent sędziego Andżelika
Abramowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 6 kwietnia 2018 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Zgorzelec

z dnia 27 września 2017 r. nr 271/17

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego wsi Jerzmanki, Gmina Zgorzelec - obszar A

I. stwierdza nieważność § 12 ust. 4 we fragmencie „oraz energii ze źródeł
odnawialnych, w tym energii słonecznej o mocy do 100 kW”,

§ 6 ust. 1 we fragmencie „tablic reklamowych wolnostojących”,

§ 6 ust. 2 i ust. 3, oraz § 10 pkt 1 i pkt 2 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Gminy Zgorzelec na rzecz strony skarżącej kwotę

480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów
postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski – działając w trybie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875) oraz art. 54 § 1 i art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.), dalej „p.p.s.a.” – wniósł

do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Zgorzelec Nr 271/17 z dnia 27 września 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Jerzmanki, Gmina Zgorzelec – Obszar A.

W skardze wniósł o stwierdzenie nieważności § 12 ust. 4 we fragmencie „oraz energii źródeł odnawialnych w tym energii słonecznej o mocy do 100 kW”, § 6 ust. 1 we fragmencie „tablic reklamowych wolnostojących”, § 6 ust. 2 i ust. 3, § 10 pkt 1 i pkt 2 wyżej wymienionej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wojewoda wskazał, że podjęcie § 12 ust. 4 we fragmencie „oraz energii źródeł odnawialnych w tym energii słonecznej o mocy do 100 kW” uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 4 i art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 961), polegającym na niespełnieniu warunków zawartych w powyższej ustawie, jakie wiążą się z umiejscowieniem elektrowni wiatrowych o mocy mniejszej niż 100 kW, lecz wyżej niż 40 kW. Podjęcie § 6 ust. 1 we fragmencie „tablic reklamowych wolnostojących”, § 6 ust. 2 i ust. 3, § 10 pkt 1 i pkt 2 uchwały, zdaniem Wojewody nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 37 a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1073), dalej „u.p.z.p.”, polegającym na uregulowaniu w przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, w sytuacji, gdy zasady te powinny być uregulowane w odrębnej uchwale.

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

Wojewoda stwierdził, że uregulowanie § 12 ust. 4 uchwały dopuszcza urządzenia wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych o mocy nie przekraczającej 100 kW. Organ nadzoru powziął wątpliwość, czy zapis § 12 ust. 4 uchwały oznacza także dopuszczenie elektrowni wiatrowych o mocy pomiędzy 40 kW a 100 kW (co w takiej sytuacji wymagałoby stosowania przepisów ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych). Wojewoda pismem z dnia 15 grudnia 2017 r. wystąpił do Wójta Gminy Zgorzelec o wyjaśnienie tej kwestii.

W odpowiedzi Wójt poinformował, że: „W uchwale dopuszczono urządzenia wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych o mocy nie przekraczającej 100 kW, jako źródło zaopatrzenia w ciepło. Wynika to z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie zgodnie z art. 10 ust. 2a w przypadku rozmieszczenia elektrowni wiatrowych o mocy przekraczającej 100 kW wyznacza się ich strefy ochronne. W planie nie wyznaczono lokalizacji elektrowni wiatrowych i ich stref ochronnych. Zgodnie z zapisami planu miejscowego, w jego granicach, będą mogły być realizowane wyłącznie małe elektrownie wiatrowe o mocy do 40 kW. Wynika to również z ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, gdzie zgodnie z art. 4 w granicach planu może powstać elektrownia o wysokości do 30,0 m czyli mała elektrownia wiatrowa o mocy do 40 kW”.

Z wyjaśnień Wójta wynika zatem, że urządzenia wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych o mocy nie przekraczającej 100 kW, o których mowa w § 12 ust. 4 uchwały, dotyczą również elektrowni wiatrowych. Nie można się jednak zgodzić z twierdzeniem Wójta, że cyt. „Zgodnie z zapisami planu miejscowego, w jego granicach, będą mogły być realizowane wyłącznie małe elektrownie wiatrowe o mocy do 40 kW.”, ponieważ żaden z przepisów przedmiotowego planu miejscowego tego rodzaju ograniczenia nie przewiduje. W konsekwencji należy przyjąć, że rozpatrywany zapis uchwały umożliwia również realizację elektrowni wiatrowych o mocy pomiędzy 40 kW a 100 kW.

W ocenie organu nadzoru, § 12 ust. 4 we fragmencie: „oraz energii ze źródeł odnawialnych, w tym energii słonecznej o mocy do 100 kW” ww. uchwały, istotnie narusza postanowienia ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Zgodnie bowiem z art. 7 tej ustawy, plan miejscowy przewidujący lokalizację elektrowni wiatrowej powinien określać maksymalną całkowitą wysokość elektrowni wiatrowej (ust. 1 pkt 1) oraz powinien być sporządzony co najmniej dla obszaru, na którym, zgodnie z art. 4 ust. 1, nie mogą być zlokalizowane nowe budynki mieszkalne albo budynki o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, a którego granice są wyznaczane z uwzględnieniem maksymalnej całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej określonej w tym planie (ust. 1 pkt 2). Ponadto w uzasadnieniu dołączanym do projektu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego, przewidującego lokalizację elektrowni wiatrowej, zamieszcza się w szczególności maksymalną całkowitą wysokość elektrowni wiatrowej, która

zostanie określona w tym planie (art. 7 ust. 2 ustawy). Tymczasem, dopuszczenie ustaleniami badanego planu miejscowego elektrowni wiatrowych o mocy mniejszej niż 100 kW, lecz wyższej niż 40 kW (co wynika z analizy treści § 12 ust. 4 uchwały oraz wyjaśnień przedstawionych przez Wójta Gminy Zgorzelec), nie wypełnia dostatecznie kryteriów lokalizacji elektrowni wiatrowych, takich jak określenie maksymalnej całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz określenie obszaru sporządzenia planu wynikające z art. 7 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

Zauważyć należy, że zgodnie z art. 15 ust. 7 pkt 2 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, 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 nie dokonano wyłożenia, stosuje się przepisy ustawy. W przedmiotowej sprawie projekt zmiany planu miejscowego wyłożono do publicznego wglądu od dnia 24 kwietnia 2017 r. (Obwieszczenie Wójta Gminy Zgorzelec z dnia 13 kwietnia 2017 r., znak: NR.6721.3.2015.33) czyli po wejściu w życie ww. ustawy. Tym samym, postanowienia ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, będą miały zastosowanie w przedmiotowej sprawie.

Wojewoda zaznaczył, że stwierdzenie nieważności kwestionowanego postanowienia nie uniemożliwi realizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy przewidujący możliwość lokalizacji budynków umożliwia lokalizację urządzenia wytwarzającego energię z odnawialnych źródeł energii, wykorzystującego energię wiatru, o mocy nie większej niż moc mikro instalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy o odnawialnych źródłach energii również w przypadku innego przeznaczenia terenu niż produkcyjne, chyba że ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich urządzeń.

Regulacja § 6 ust. 1-3 uchwały wprowadziła wymogi dotyczące tablic reklamowych wolnostojących (ust. 1), szyldów i tablic informacyjnych (ust. 2) oraz ogrodzeń (ust. 3). Zgodnie z brzmieniem tych przepisów: „1. Dla terenów oznaczonych symbolami KDZ wraz z przylegającym pasem terenu o szerokości 15 m ustala się zakaz lokalizacji tablic reklamowych wolnostojących oraz tymczasowych obiektów usługowo-handlowych. 2. Na elewacji budynku mogą być umieszczane szyldy i tablice informacyjne wyłącznie odnoszące się do przedmiotu działalności prowadzonej w danym budynku lub nieruchomości, przy zachowaniu następujących warunków: 1) w rozwiązaniach kolorystyki należy stosować barwy stonowane z wykluczeniem jaskrawej kolorystyki; 2) zespół tablic winien tworzyć uporządkowany i zwarty układ kompozycyjny w pionie i poziomie. 3. W przypadku budowy ogrodzeń ustala się następujące zasady i warunki kształtowania ogrodzeń: 1) zakaz wznoszenia pełnych i ażurowych ogrodzeń z prefabrykowanych elementów betonowych; 2) dopuszcza się stosowanie elementów prefabrykowanych do budowy słupów i podmurówek.”

Natomiast w § 10 pkt 1 i 2 uchwały znalazło się postanowienie dotyczące wymogów odnośnie ogrodzeń. Zgodnie z tym przepisem uchwały: „Dla terenów objętych planem ustala się: 1) zakaz wznoszenia pełnych i ażurowych ogrodzeń posesji z prefabrykowanych elementów betonowych od strony dróg publicznych; 2) dopuszcza się stosowanie elementów prefabrykowanych do budowy słupów i podmurówek w ogrodzeniach posesji.”

Wobec powyższego należy wskazać, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 ze zm.), stanowi, iż rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Wojewoda wskazał, że wraz z wprowadzeniem do ustawy art. 37a, uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy, który wskazywał, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu weszła w życie w dniu 11 września 2015 r., a uchwała Nr 111/15 Rady Gminy Zgorzelec w sprawie: zmiany uchwały Nr 335/14 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Jerzmanki, gmina Zgorzelec podjęta została w dniu 29 grudnia 2015 r., czyli już w dniu obowiązywania ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

W ocenie Organu Nadzoru, żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, oraz akt nowelizujący taką uchwałę (tu: uchwała Nr 111/15 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 29 grudnia 2015 r.), który podjęto po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (tj. po dniu 11 września 2015 r.), nie może już zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Zdaniem Wojewody, Rada Gminy Zgorzelec dokonując ustaleń zawartych w § 6 i § 10 uchwały, naruszyła w sposób istotny przepis art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W doręczonej Sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna uznała za zasadne żądanie organu nadzoru w zakresie stwierdzenia nieważności § 12 ust. 4 we fragmencie "oraz energii ze źródeł odnawialnych w tym energii słonecznej o mocy do 100 KW" uchwały, wnosząc jednocześnie o oddalenie skargi w pozostałym zakresie jak również o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. Organ administracji publicznej uznał za zasadny zarzut w zakresie stwierdzenia nieważności § 12 ust. 4 we wskazanym fragmencie z uwagi na zbyt małą precyzyjność zapisu. Pozostałe zarzuty Rada Gminy uznała za niezasadne z uwagi na to, że podstawą do podjęcia prac nad planem miejscowym stanowiącym przedmiot postępowania była uchwała nr 335/14 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 14 kwietnia 2014 r., w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Jerzmanki, Gmina Zgorzelec. Uchwała została podjęta przed dniem 11 września 2015 r. czyli dniem wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Uchwała ta została zmieniona uchwałą nr 111/15 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 29 grudnia 2015 r. Organ zaznaczył, że zmiana ta dotyczyła wyłącznie podziału obszaru opracowania planu miejscowego na dwie części. Nie zmienił się przedmiot opracowania planu. Wyodrębniony w wyniku podziału obszar A w całości zawiera się w granicach obszaru ustalonego w uchwale nr 335/14 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 14 kwietnia 2014 r., w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Jerzmanki, Gmina Zgorzelec. Zdaniem organu, podjęcie uchwały zmieniającej nie powodowało również konieczności powtórzenia procedury formalno-prawnej wynikającej z art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zdaniem organu, podstawą do interpretacji jest data uchwały intencyjnej przyjętej na dzień 14 kwietnia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Sąd rozpoznając skargę na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stosuje przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Jednak nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub trybu jego sporządzania skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać ocenione jako istotne, czyli takie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Uwzględniając powyższe i mając na względzie zarzuty Wojewody wobec zaskarżonej uchwały wskazać należy, że Sąd uznał zarzuty skargi za zasadne, co skutkowało stwierdzeniem nieważności zakwestionowanych fragmentów uchwały. Sąd doszedł do przekonania, że Rada Gminy Zgorzelec wykroczyła poza delegację ustawową wynikającą z art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. Sąd ocenił przy tym, że naruszenie prawa w tym zakresie trafnie Wojewoda powiązał ze zmianą u.p.z.p., jaka została wprowadzona z dniem 11 września 2015 r. ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774). Zgodnie bowiem z art. 7 pkt 5 tejże ustawy, do u.p.z.p. po art. 37 dodano art. 37a-37e, dotyczące uchwały regulującej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Jednocześnie na podstawie art. 7 pkt 3 lit. b ustawy zmieniającej, uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty.

Zdaniem Sądu przywołane regulacje wskazują, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej zawartej w art. 37a u.p.z.p. z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co do zasady, rada gminy nie utraciła zatem

kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, jednakże według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego.

W konsekwencji w ocenie Sądu należy zgodzić się z prezentowaną w skardze argumentacją wywodzoną w oparciu o wykładnię literalną, systemową i historyczną, że omawiana materia winna być regulowana w uchwale innej niż plan miejscowy. Przedstawione wyżej wywody pozwalają na stwierdzenie, że zaskarżone przez Wojewodę fragmenty zaskarżonej uchwały odnoszące się do ogrodzeń i tablic reklamowych zostały podjęte bez podstawy prawnej z racji uchylenia art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. i wykraczają poza materię, która może być regulowana planem miejscowym, pozostając w sprzeczności z art. 37a u.p.z.p. Tak opisane naruszenie prawa ma charakter istotny, bowiem przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad sporządzania planu miejscowego.

Sąd zgodził się również z argumentacją organu nadzoru dotyczącą § 12 ust. 4 we fragmencie: „oraz energii ze źródeł odnawialnych, w tym energii słonecznej o mocy do 100 kW” uchwały, że Gmina istotnie naruszyła postanowienia ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Zgodnie bowiem z art. 7 tej ustawy, plan miejscowy przewidujący lokalizację elektrowni wiatrowej powinien określać maksymalną całkowitą wysokość elektrowni wiatrowej oraz powinien być sporządzony co najmniej dla obszaru, na którym, zgodnie z art. 4 ust. 1, nie mogą być zlokalizowane nowe budynki mieszkalne albo budynki o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, a którego granice są wyznaczone z uwzględnieniem maksymalnej całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej określonej w tym planie. Co więcej w uzasadnieniu dołączanym do projektu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego, przewidującego lokalizację elektrowni wiatrowej, zamieszcza się w szczególności maksymalną całkowitą wysokość elektrowni wiatrowej, która zostanie określona w tym planie (art. 7 ust. 2 ustawy). Tymczasem, dopuszczenie ustaleniami badanego planu miejscowego elektrowni wiatrowych o mocy mniejszej niż 100 kW, lecz wyższej niż 40 kW (co wynika z analizy treści § 12 ust. 4 uchwały oraz wyjaśnień przedstawionych przez Wójta Gminy Zgorzelec), nie wypełnia dostatecznie kryteriów lokalizacji elektrowni wiatrowych, takich jak określenie maksymalnej całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz określenie obszaru sporządzenia planu wynikające z art. 7 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku. O kosztach orzeczono w punkcie drugim na podstawie art. 200 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804 ze zm.).