



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 listopada 2019 r.

Poz. 6317

WYROK NR II SA/WR 306/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 11 lipca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Mieczysław
Górkiewicz

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)
Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant:

Natalia Rusinek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 czerwca 2018 r.

sprawy ze skargi ELFEKO Inwestycje Feil, Piwko Spółka Jawna
z siedzibą w Gdyni

na uchwałę rady Gminy Męcinka

z dnia 28 czerwca 2012 r. nr XVII/104/2012

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego sołectwa Słup w Gminie Męcinka

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej
terenów objętych załącznikiem graficznym nr 1a dla jednostki „C” Słup;

II. zasądza od Gminy Męcinka na rzecz strony skarżącej kwotę 574 zł
(słownie: pięćset siedemdziesiąt cztery zł) tytułem zwrotu kosztów
postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Elefeco Inwestycje Feil Spółka Jawna wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Męcinka z dnia 28 czerwca 2002 r. Nr XVII/104/2012 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Słup w Gminie Męcinka. Zaskarżonej uchwale zarzucono rażące naruszenie:

1. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. poprzez niedopuszczalne przekroczenie przysługującego Radzie władztwa planistycznego w zakresie dokonanej zmiany przeznaczenia i zagospodarowania obecnie istniejących terenów rolnych oraz istniejącej zabudowy zagrodowej (m.in. działek o nr 201/1, 202/1, 197, 196/4, 200/1, 195/6) oznaczonych w załączniku graficznym nr 1a do zaskarżonej uchwały symbolem CMN1

na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej przy jednoczesnym braku uwzględnienia przysługującego stronie skarżącej prawa własności nieruchomości, tj. istniejącej na działce nr 180 elektrowni wiatrowej należącej do strony skarżącej, obejmującej swoim obszarem oddziaływania wskazane wyżej tereny;

2. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.z.p. oraz art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, a także art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności poprzez uniemożliwienie stronie skarżącej wykonywania przysługującego jej prawa własności nieruchomości (działki nr 180) zgodnie z jej przeznaczeniem określonym w uchwale Rady Gminy Męcinka z dnia 25 marca 1997 r. Nr XXIX/234/97 pod urządzenia energetyczne - elektrownie wiatrowe, a tym samym naruszenie konstytucyjnej ochrony praw nabytych strony skarżącej w zakresie w jakim zaskarżona uchwała koliduje zarówno z przeznaczeniem tej nieruchomości jak i aktualnym sposobem z niej korzystania, a to poprzez dopuszczenie w strefie oddziaływania elektrowni zabudowy mieszkaniowej, w sytuacji w której istniejące natężenie hałasu na tym obszarze powinno wykluczać taką zabudowę, a co w konsekwencji doprowadziło stronę skarżącą do konieczności zaprzestania dalszego użytkowania elektrowni wiatrowej jako niespełniającej norm hałasu dla określonej w uchwale funkcji terenu, na który elektrownia ta oddziałuje;

3. art. 15 ust. 2 pkt 2, 3, 7 i 9 u.p.z.p. w zw. z § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku w zakresie w jakim zaskarżona uchwała nie wprowadza ograniczeń w sposobie zagospodarowania terenów znajdujących się w strefie oddziaływania elektrowni wiatrowej, w szczególności zaś nie określa granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie oraz warunków zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, tj. powodującym kolizję terenów o różnym przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania.

Stosownie do powyższego, strona skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości albo w części kolidującej z obszarem oddziaływania elektrowni wiatrowej wraz z określeniem, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu, oraz o zasądzenie zwrotu poniesionych niezbędnych kosztów postępowania, w tym zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi zostało nadto podniesione, że zaskarżoną uchwałą Rada wprowadziła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Słup w Gminie Męcinka, zgodnie z którą zmieniono przeznaczenie terenów znajdujących się w obszarze oddziaływania (uciążliwości hałasu) istniejącej elektrowni wiatrowej zlokalizowanej na działce nr 180, stanowiącej własność strony skarżącej. Co prawda przedmiotowa nieruchomość nie została objęta procedurą planistyczną i nadal dla tego terenu obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą z dnia 25 marca 1997 r., nr XXIX/234/97, przeznaczający tę nieruchomość pod urządzenia energetyczne - elektrownie wiatrowe, niemniej w wyniku wprowadzonej zmiany, nieruchomości położone w sąsiedztwie istniejącej elektrowni wiatrowej, w tym m.in. działki o nr 201/1, 202/1, 197, 196/4, 200/1, 195/6 - na które to przedmiotowa elektrownia oddziałuje izofoną hałasu na poziomie do 45 dB - z terenów rolnych oraz istniejącej zabudowy zagrodowej, obiektów gospodarczych wraz z obiektami usługowymi o charakterze rolniczym, stały się terenami zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla których stosownie do załącznika nr 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, dopuszczalny poziom hałasu w porze nocnej wynosić może nie więcej niż 40 dB. Doszło w tym przypadku do wzajemnego wykluczenia się terenów o różnych funkcjach. Przeznaczenie określonych gruntów na cele mieszkaniowe spowodowało w istocie, że niemożliwym stało się obecnie wykorzystywanie terenów przeznaczonych i aktualnie wykorzystywanych pod elektrownie wiatrowe, a to z uwagi na obowiązujące na terenach mieszkaniowych określone normy hałasu niemożliwe do dochowania z uwagi na charakterystykę istniejącej elektrowni wiatrowej. Nie do pogodzenia w demokratycznym państwie prawa jest natomiast sytuacja, w której za legalne działanie organów może być uznać takie kształtowanie ładu przestrzennego, które to bez wskazania uzasadnionej przyczyny (wykazania wartości nadrzędnych, niweczy ukształtowany już wcześniej sposób zagospodarowania, a tym samym uprawnienia właścicielskie (interes strony).

Zdaniem skarżącej, Rada uchwalając plan miejscowy przewidujący, że w obszarze oddziaływania inwestycji ma funkcjonować zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, naruszyła przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, które jednoznacznie wskazują, że po pierwsze - właściciel obiektu budowlanego, który został wniesiony na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę i oddany do użytkowania

na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, ma prawo i obowiązek korzystać z niego zgodnie z jego przeznaczeniem (art. 61 w zw. z art. 59); po drugie - brak jest możliwości wybudowania budynku jednorodzinnego w obszarze istniejącego niedopuszczalnego wobec niego oddziaływania (art. 5 w zw. z art. 7). Brak jest przy tym przepisu rangi ustawowej, który pozwalałby organowi gminy na uchwalenie planu miejscowego sprzecznego z ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę lub decyzją o pozwoleniu na użytkowanie. Takie stanowisko prezentowane jest szeroko w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym to podkreśla się niejednokrotnie, że o ile ustawodawca nie przewidział wprost, że uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może ingerować w wynikające z decyzji administracyjnych uprawnienie do realizacji i użytkowania inwestycji, to plan miejscowy musi uprawnienie to respektować (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Po 901/12).

Skarżąca Spółka zaakcentowała, że podejmując zaskarżoną uchwałę, Rada Gminy doprowadziła do nadużycia uprawnień planistycznych oraz do naruszenia art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, a także art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia bowiem ochronę praw podmiotowych nabytych m.in. w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających uprawnienia, jak i praw nabytych in abstracto (zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie), a także ekspektaty w maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami określonej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (tak Trybunał Konstytucyjny: wyroki z dnia 11 lutego 1992 r. sygn. akt K 14/91, 23 listopada 1998 r. sygn. akt SK 7/98, 22 czerwca 1999 r. sygn. akt K 5/99, 30 marca 2005 r. sygn. akt K 19/02, 25 lipca 2006 r. sygn. akt P 24/05, 18 września 2006 r. sygn. akt SK 15/05, 8 grudnia 2011 r. sygn. akt P 31/10, 25 listopada 2010 r. sygn. akt K 27/09). Spółka będąc zatem właścicielem działki nr 180 i jednocześnie właścicielem wzniesionego na niej obiektu budowlanego - przy dopełnieniu wszystkich wymaganych procedur, w tym uzyskaniu ostatecznych decyzji administracyjnych uprawnających do jego realizacji oraz późniejszego użytkowania - ma prawo domagać się ochrony prawnej dla realizacji uprawnień z tych decyzji płynących. Oczekiwanie tego nie może niweczyć wydanie aktu prawa miejscowego w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie Spółki niedopuszczalne jest wprowadzanie zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z uchybieniem procedury planistycznej, w szczególności zaś wymagań, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 2, 3, 7 i 9 u.p.z.p. (obowiązującym na dzień sporządzenia zaskarżonej uchwały) w zakresie w jakim nie wprowadza ona ograniczeń w sposobie zagospodarowania terenów znajdujących się w strefie oddziaływania elektrowni wiatrowej, w szczególności zaś nie określa granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie (w tym obiektów oddziaływujących na tereny objęte procedurą planistyczną) oraz warunków zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, tj. powodującym kolizję terenów o różnym przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania. Skoro bowiem na terenie gminy znajdują się tereny przeznaczone pod urządzenia infrastruktury technicznej (tereny energetyki), na których zlokalizowane zostały oraz funkcjonują obecnie m.in. elektrownie wiatrowe o mocy przekraczającej 100 kW - tak jak to ma miejsce w niniejszej sprawie - to obowiązkiem organu planistycznego było przy sporządzaniu projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie granic ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Jak zauważyła strona skarżąca, w świetle § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w związku z załącznikiem nr 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku nie jest dopuszczalne sytuowanie budynków przeznaczonych na pobyt ludzi w zasięgu uciążliwości hałasu. Brak natomiast określenia tych granic spowodowało w konsekwencji nieprawidłowe określenie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz ochrony środowiska poprzez ustalanie przeznaczenia terenów w sposób kolidujący z uwarunkowaniami istniejącej zabudowy (oddziaływania elektrowni wiatrowej). Za rażące należy uznać zatem takie określenie zasad zagospodarowania terenów znajdujących się w strefie oddziaływania elektrowni wiatrowych powodujące wzajemne wykluczanie się terenów o różnym przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania, w szczególności zaś wprowadzenie przeznaczenia terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w miejscu, w którym zabudowa ta jest niemożliwa z uwagi na występujące oddziaływanie istniejącej elektrowni wiatrowej zlokalizowanej na terenie dla niej przeznaczonym. Taki wniosek wywieść należy również z orzecznictwa sądów administracyjnych, w którym to akcentuje się potrzebę kształtowania ładu przestrzennego z uwzględnieniem poszczególnych

funkcji terenów, tak aby istniała możliwość faktycznego z nich korzystania (vide: wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK1625/11).

Zdaniem autora skargi, podnoszone przez Wójta Gminy na etapie postępowania nadzorczego kwestie związane z planowaniem przez Spółkę na przedmiotowej nieruchomości nowego zamierzenia inwestycyjnego polegającego na demontażu istniejących elektrowni i budowie w jej miejscu nowoczesnej elektrowni, w tym związane z uzyskaniem decyzji środowiskowej, pozostają bez znaczenia w sprawie. Po pierwsze dlatego, że przedmiotowa decyzja środowiskowa dotyczy jedynie możliwości realizacji przyszłego przedsięwzięcia inwestycyjnego planowanego przez Spółkę Integral (zdarzenia przyszłego i niepewnego) a nie możliwości dalszego funkcjonowania istniejącego obiektu budowlanego stanowiącego własność strony skarżącej. Po drugie, inwestycja ta, jak dotąd, nie została zrealizowana a decyzja środowiskowa wiąże organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę a nie organ planistyczny. Dopóki zatem planowane przedsięwzięcie nie zostanie zrealizowane, dopóty obecny właściciel nieruchomości ma prawo oczekiwać poszanowania jego prawa do kontynuowania dotychczasowego sposobu użytkowania zarówno jego nieruchomości jak i znajdujących się na niej obiektów. Sam zaś fakt, że strona skarżąca nie uczestniczyła w pracach planistycznych dla terenów na które istniejąca elektrownia wiatrowa oddziałuje, nie zwalnia organu planistycznego od podejmowania uchwał zgodnych z przepisami odrębnymi, tj. respektujących konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych. Nie odpowiada prawdzie stwierdzenie, jakoby na nieruchomości strony skarżącej nie istniał obiekt budowlany w postaci elektrowni wiatrowej. Z pewnością nie może świadczyć o powyższym fakt wyłączenia jej z eksploatacji, co w istocie jest skutkiem wejścia w życie zaskarżonej uchwały. Bez znaczenia dla oceny prawidłowości sporządzonego planu pozostaje również fakt, że na dzień jego uchwalenia nie istniał obowiązek określania granic stref ochronnych urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii (wynikający obecnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p.), skoro obowiązkiem organu planistycznego było - jak to zostało już wskazane powyżej - m.in. określenie w tym planie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie (w tym obiektów oddziałujących na tereny objęte procedurą planistyczną), a także warunków zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, czego ten nie uczynił w sposób czyniący zadość tym wymaganiom.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Męcinka wniósł o jej oddalenie, wskazując, że uchwałą z dnia 29 grudnia 2009r. Nr XXXVIII/243/09 Rady Gminy Męcinka przystąpiono do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Słup w granicach określonych załącznikiem graficznym. Przedmiotem opracowania zmiany miejscowego planu było przeznaczenie terenu pod zabudowę mieszkaniową oraz usługową wraz z infrastrukturą i komunikacją. Teren działki nr 180 nie został objęty tą procedurą. Dlatego terenu obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty uchwałą z dnia 25 marca 1997r. Nr XXIX/234/97 i w zgodzie z nim, uzyskano zezwolenie oraz wykonano elektrownię wiatrową EW 160 Nowomąg o mocy znamionowej 160 kW. Wójt wskazał również, że wbrew twierdzeniom strony skarżącej, na terenie działki nr 180 nie istnieje elektrownia wiatrowa i jej wyłączenie z eksploatacji nie było skutkiem wejścia w życie zaskarżonej uchwały. Dowodzą tego informacje zawarte w pismach ELFEKO Inwestycje Feil, Piwko Spółka Jawna z dnia 14 lipca 2011 r. oraz z dnia 5 sierpnia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 80/15, oddalił opisaną wyżej skargę wskazując, że skarżąca nie wykazała naruszenia przez zaskarżony akt jej interesu prawnego. Zdaniem Sądu, Spółka nie wykazała naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego wpływającego w momencie podejmowania uchwały na jej sytuację prawną. Skarżąca co prawda wskazuje na istnienie elektrowni wiatrowej, jednak po analizie przedstawionych dokumentów jak też okoliczności znanych z urzędu, Sąd stwierdził, że elektrownia ta na dzień podejmowania uchwały nie funkcjonowała i była przeznaczona do demontażu. Fakt ten potwierdza znajdujące się w aktach zdjęcie z dnia 26 stycznia 2015 r. na którym widnieje jedynie maszt bez śmigieł. Z przełożonych dokumentów wynikało, że eksploatacja elektrowni, co najmniej od 2010 r. została uznana za nieopłacalną z powodu licznych awarii i nieopłacalności ich naprawy. W związku z powyższym właściciel podjął decyzję o jej wymianie. Uwzględniając powyższe Sąd za bezpodstawne uznał twierdzenia skarżącej, że zmiana planu miejscowego dokonana zaskarżoną uchwałą doprowadziła do konieczności zaprzestania użytkowania znajdującej się na tej nieruchomości elektrowni wiatrowej oraz, że uniemożliwi on dalsze jej użytkowanie. Skoro bowiem elektrownia nie funkcjonuje, nie ma mowy o jakimkolwiek oddziaływaniu na tereny działek sąsiednich izofonią hałasu. Całkowicie bezpodstawne są twierdzenia skarżącej, że przeznaczenie określonych gruntów na cele mieszkalne spowodowało, że niemożliwym stało się obecnie wykorzystywanie terenów przeznaczonych

i aktualnie wykorzystywanych pod elektrownie wiatrowe a to z uwagi na obowiązujące na terenach mieszkaniowych określone normy hałasu niemożliwe dla dochowania z uwagi na charakter elektrowni wiatrowej. W ocenie Sądu nie doszło również do wzajemnego wykluczenia się terenów o różnych funkcjach.

W efekcie Sąd uznał, że skarżąca nie wskazała żadnego przepisu prawa materialnego powszechnie obowiązującego który jej zdaniem został naruszony skarżonym planem. Nie wskazała także, które konkretnie przepisy planu są wadliwe w sposób istotny, co powodowałoby po stronie Sądu obowiązek stwierdzenia nieważności określonej części lub całości uchwały. Tę część uchwały należało konkretnie określić a nie pozostawiać uznaniu Sądu. W wyroku stwierdzono, że w niniejszej sprawie skarżąca wskazała na istnienie elektrowni wiatrowej, która po pierwsze - już nie funkcjonuje i przeznaczona jest do demontażu, a po drugie, której właścicielem jest inna spółka (Sąd wskazał w tym względzie na zapisy umowy sprzedaży z 15 czerwca 2011 r. z której wynika, że skarżąca nabyła działkę nr 180 zaś zespół wiatrowo-elektryczny jako nakłady na grunt nie są objęte umową sprzedaży i pozostają własnością sprzedającego). W rezultacie Sąd uznał, że przedstawione przez Spółkę zarzuty nie legitymują jej do wniesienia skargi, bowiem nie dotyczą one jej interesu własnego, indywidulanego i wynikającego z konkretnego przepisu prawa.

Na skutek skargi kasacyjnej strony skarżącej, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 7 kwietnia 2017 r. sygn. akt II OSK 2042/15 uchylił opisany wyżej wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia temu sądowi. NSA uwzględnił skargę kasacyjną zaznaczając, że nie wszystkie podniesione w niej zarzuty są usprawiedliwione.

Sąd II instancji za usprawiedliwiony uznał zarzut naruszenia art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. przez niewłaściwe zastosowanie. W związku z powyższym NSA stwierdził, że ponownej oceny sądu I instancji wymaga naruszenie interesu prawnego skarżącej Spółki, przy wzięciu pod uwagę stanowiska wyrażonego w wyroku kasacyjnym. NSA wskazał w nim bowiem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego tworząc nowe warunki zagospodarowania przestrzeni musi uwzględniać istniejący sposób zagospodarowania terenu, w tym także terenu, którego aktualny sposób zagospodarowania oddziałuje na przestrzeń objętą tym planem. NSA przyjął też – jako niekwestionowane – ustalenie, że na działce ewidencyjnej nr 180 stanowiącej własność skarżącej kasacyjnie Spółki, znajduje się wybudowana na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę i działająca na podstawie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie elektrownia wiatrowa EW 160 Nowomag o mocy znamionowej 160kW, obejmująca zasięgiem swojego oddziaływania tereny sąsiednie, z uwagi na poziom hałasu przekraczający 40 dB. Zaznaczył jednak, że nie zostało w sprawie ustalone, jaki jest obszar objęty tym oddziaływaniem.

W ocenie NSA, jeżeli zaskarżona uchwała wprowadziła zmianę przeznaczenia terenu - ze względu na uciążliwość hałasu mogącego znajdować się w obszarze oddziaływania istniejącej na działce nr 180 elektrowni wiatrowej - z terenów rolnych oraz zabudowy zagrodowej, obiektów gospodarczych, obiektów usługowych o charakterze rolniczym na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (symb. CMN1) (dla którego dopuszczalny poziom hałasu w porze nocnej wynosić może nie więcej niż 40 dB), to raczej ma skarżąca kasacyjnie Spółka, gdy twierdzi, że dopóki na nieruchomości stanowiącej jej własność znajduje się elektrownia wiatrowa o określonej mocy, która oddziałuje lub może oddziaływać zgodnie z uzyskanym pozwoleniem na budowę oraz pozwoleniem na użytkowanie na tereny sąsiednie, dotąd organ planistyczny winien fakt ten uwzględnić w toku prowadzonej procedury planistycznej, nawet jeśli obiekt ten jest czasowo nieużytkowany. Sąd orzekający nie może samodzielnie ustalać, że przedmiotowa elektrownia nie działa i przyjmować, że nie będzie ona uruchomiona. Brak jest także dowodu, że elektrownia jest przeznaczona do rozbiórki ostateczną decyzją.

Sąd odwoławczy zaznaczył dalej, że skoro przedmiotowa elektrownia wiatrowa jest legalnie wybudowana i właściwy organ udzielił pozwolenia na jej użytkowanie, zatem właściciel nieruchomości (dz. ewid. 180), na której została ona wzniesiona ma prawo domagać się uwzględnienia przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego faktu oddziaływania tej elektrowni na nieruchomości sąsiednie, które objęte są tym planem. Ma to znaczenie, gdyż teren sąsiedni, który może być objęty oddziaływaniem elektrowni przeznaczony został w zaskarżonym planie na budownictwo mieszkaniowe. Faktem jest, co podniósł Sąd I instancji, że teren na którym położna jest działka nr 180 objęty jest planem (uchwała Nr XXIX/234/97 tej samej Rady Gminy z dnia 25 marca 1997 r.) przeznaczającym tę nieruchomość pod urządzenia energetyczne - elektrownie wiatrowe, jednak z uwagi na możliwość oddziaływania tej elektrowni na nieruchomości sąsiednie (co nie zostało zbadane w sprawie), nie można przyjąć, że "nie doszło do wzajemnego wykluczenia się terenów o różnych funkcjach". NSA podkreślił także, że właściciel nieruchomości ma prawo oczekiwać poszanowania

jego prawa do kontynuowania dotychczasowego sposobu użytkowania zarówno jego nieruchomości, jak i znajdujących się na niej obiektów. Sąd nie odniósł się do zarzutu skarżącej kasacyjnie, że dopuszczenie na terenach oddziaływania elektrowni zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w konsekwencji może uniemożliwić dalszą jej eksploatację z uwagi na obowiązujące normy hałasu, które nie mogą być dotrzymane na terenach o funkcji mieszkaniowej. Ustalenie przeznaczenia i zasad gospodarowania terenem w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego musi uwzględniać uregulowania innych ustaw materialnych, w tym ich wpływ na kształtowanie prawa własności. Określając, w ramach przysługującego gminie władztwa planistycznego, przeznaczenie terenu oraz sposób jego zagospodarowania i warunki zabudowy (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.) organy gminy muszą rozważyć wszystkie wchodzące w grę interesy a powstające sytuacje konfliktowe rozstrzygać zgodnie z obowiązującym prawem.

Prowadząc ponowne postępowanie Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że dla oceny naruszenie interesu prawnego skarżącej Spółki istotny jest zasięg oddziaływania elektrowni - który jak zaznaczył NSA - nie został w sprawie ustalony. Z tego też względu zobowiązał strony postępowania do złożenia stosownych dowodów obrazujących obszar oddziaływania elektrowni w zakresie emisji hałasu (k-131, k-153, k-154, k-179, k-181 akt sądowych).

Wójt Gminy Męcinka przy pismach z dnia 9 czerwca 2017 r. przedłożył dokumentację planistyczną dla uchwały Rady Gminy Męcinka z dnia 25 marca 1997 r. nr XXIX/234/97 oraz dokumentację dotyczącą planu miejscowego przyjętego uchwałą z dnia 29 grudnia 2005 r., nr XXXIX/182/05 którego to planu dotyczy zaskarżona zmiana przyjęta uchwałą z 2012 r. Pełnomocnik strony skarżącej przy piśmie z dnia 27 lipca 2017 r. poinformował, że elektrownia wybudowana została na podstawie pozwolenia na budowę Urzędu Rejonowego w Legnicy, nr UN 7351/325/97, z dnia 18 lipca 1997 r. i przedłożył kopie załącznika do ww. pozwolenia na budowę. W kolejnym piśmie stwierdził, że Sąd związany jest ustaleniami NSA co legalnego użytkowania elektrowni i brak podstaw do przedkładania dotyczących tej okoliczności dokumentów. Natomiast rodzaj, intensywność i zasięg oddziaływania elektrowni powinien być ustalony przez organ planistyczny (K-189). Przy piśmie z dnia 17 listopada 2017 r. pełnomocnik skarżącej przedłożył mapę obrazującą emisję hałasu od elektrowni, zaznaczając że została ona opracowana we własnym zakresie i na własne potrzeby skarżącego (K-200). W piśmie z dnia 11 grudnia 2017 r. Wójt Gminy Męcina ustosunkowując się do ww. opracowania stwierdził, między innymi, że oddziaływanie istniejącej elektrowni ograniczać się winno do działek nr 181/1 i nr 179/1, co ma swoje uzasadnienie w dokumentacji planistycznej uchwały z dnia 25 marca 1997 r. (k-224).

Postanowieniem z dnia 26 stycznia 2018 r., Naczelny Sąd Administracyjny po rozpatrzeniu wniosku skarżącej Spółki, odmówił wykładni własnego wyroku z dnia 7 kwietnia 2015 r. (sygn. akt II OSK 2025/15).

Na rozprawie w dniu 20 czerwca 2018 r. pełnomocnik skarżącej podtrzymał wnioski dotychczas wywiedzione w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotne znaczenie ma, że jest ona przedmiotem ponownego rozpoznania Sądu w związku z wyrokiem NSA z dnia 7 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II OSK 2042/15), którym uchylono poprzedni wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2015 r. (sygn. akt II SA/Wr 80/15), z przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji. Kontrola zaskarżonej uchwały odbywa się zatem w warunkach określonych art. 190 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (u.p.s.a.).

Stosownie do treści ww. przepisu sąd któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Owe związanie sądu oznacza, że nie może on formułować nowych ocen prawnych, sprzecznych z poglądem wyrażonym we wcześniejszym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak również nie może odstąpić od wskazań co do dalszego postępowania. W praktyce oznacza to, że przy niezmienionym stanie faktycznym i prawnym sprawy odstąpienie od wykładni dokonanej przez sąd II instancji jest niedopuszczalne. Podobnie niedopuszczalne jest na nowo rozważanie kwestii, które już wcześniej przesądzone. Użyte w art. 190 p.p.s.a. pojęcie "wykładni prawa" należy rozumieć, jako wyjaśnienie znaczenia przepisów prawa. Związanie wykładnią prawa dokonaną w danej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny oznacza, że sąd pierwszej instancji, ponownie rozpoznając sprawę, nie może nie dostosować się do zapatrywania prawnego wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Dla potrzeb rozstrzygnięcia sprawy niniejszej przypomnieć trzeba, że podstawę prawną wywiedzionej skargi stanowił art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały

naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

NSA uchylając poprzedni wyrok który zapadał w tej sprawie stwierdził, że został on podjęty z naruszeniem art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 147 u.p.p.s.a i wskazał, że ponownej oceny Sądu wymaga naruszenie interesu prawnego skarżącej Spółki przy uwzględnieniu przedstawionego przez sąd II instancji stanowiska.

Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy konieczne zatem było w pierwszym rzędzie dokonanie oceny, czy został naruszony interes prawny skarżącej Spółki jako właściciela działki nr 180 położonej w miejscowości Słup, na której usytuowana jest elektrownia wiatrowa. Istotne przy tym jest, że działka ta położona jest poza obszarem objętym zmianą planu wynikającą z zaskarżonej uchwały.

Skoro przywołany wyżej art. 101 ust. 1 u.s.g. wiąże prawo wniesienia skargi z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia, to zaskarżając uchwałę w trybie tej regulacji trzeba dowieść, że kwestionowany akt naruszając prawo wpływa jednocześnie negatywnie na sferę prawno-materiałną skarżącego, czyli np. pozbawia go pewnych prawem gwarantowanych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Szczególną cechą tak rozumianego interesu prawnego jest przede wszystkim bezpośredniość związku pomiędzy sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny. Natomiast naruszenie tak rozumianego interesu prawnego lub uprawnienia to naruszenie przysługującej podmiotowi z mocy prawa ochrony. Następuje ono wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący. Dla skutecznego wniesienia skargi konieczne jest zatem wykazanie, że właśnie wskutek podjęcia zaskarżonego aktu został naruszony konkretny interes prawny lub uprawnienie skarżącego przez ograniczenie lub pozbawienie go uprawnień wynikających z przysługującego mu prawa.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt z istoty swojej ingerujący w prawo własności nieruchomości, niejednokrotnie może swoimi uregulowaniami naruszać w przedstawiony wyżej sposób interes prawny właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym planem. Taka sytuacja może mieć także miejsce w przypadku nieruchomości położonych poza obszarem planu. Jak bowiem wskazuje się w orzecznictwie nie można wykluczyć, że mimo położenia nieruchomości poza obszarem objętym zmianą, ale w jego sąsiedztwie, może dojść do naruszenia interesu prawnego właściciela takiej nieruchomości. Wiele zależy bowiem od tego, w jakim stopniu ustalenia planu wpływają na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości (por. wyroki NSA z dnia 3 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1206/13 oraz z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1780/10). Tym samym, fakt położenia nieruchomości poza obszarem planu nie oznacza, że nie może dojść do naruszenia interesu prawnego właściciela takiej nieruchomości.

Skarżąca Spółka wskazuje, że zaskarżona uchwała narusza jej interes prawny, gdyż wprowadzona nią zmiana planu uniemożliwia jej wykonanie prawa własności działki nr 180 przez korzystanie z należącej do niej elektrowni wiatrowej. Skarżąca wywodzi, że elektrownia ta, jako wybudowana na podstawie pozwolenia na budowę i użytkowana w oparciu o pozwolenie właściwego organu, obszarem swojego oddziaływania obejmuje tereny sąsiednie - objęte zmianą planu - z uwagi na poziom hałasu przekraczający 40 db. Zaskarżoną uchwałą Rada Gminy wprowadziła zaś zmianę przeznaczenia terenu, z terenów rolnych oraz zabudowy zagrodowej, obiektów gospodarczych, obiektów usługowych o charakterze rolniczym na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (symb. CMN1), dla których dopuszczalny poziom hałasu w porze nocnej nie może przekraczać 40 db.

W kwestii naruszenia interesu prawnego skarżącej, NSA zauważył, że nie zostało w niniejszej sprawie ustalone jaki jest obszar oddziaływania należącej do Spółki elektrowni wiatrowej. Jednocześnie wskazał jednak, że dopóki na nieruchomości skarżącej znajduje się owa elektrownia o określonej mocy, która oddziałuje lub może oddziaływać na tereny sąsiednie zgodnie z uzyskanym pozwoleniem na budowę, organ planistyczny winien fakt ten uwzględnić w toku prowadzonej procedury planistycznej. Przyjmując, że przedmiotowa elektrownia jest legalnie wybudowana i właściwy organ udzielił pozwolenia na użytkowanie, NSA uznał, że właściciel nieruchomości (działki nr 180) na której została ona wzniesiona, ma prawo domagać się uwzględnienia przy uchwalaniu planu faktu oddziaływania tej elektrowni na nieruchomości sąsiednie które objęte są zmianą planu i przeznaczone na tereny mieszkaniowe. Zdaniem NSA, nie można przyjąć, że z uwagi na możliwość oddziaływania elektrowni nie doszło do wzajemnego wykluczenia się terenów o różnych funkcjach.

Uwzględniając powyższe wskazania wynikające z wyroku NSA, orzekający obecnie Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia interesu prawnego skarżącej Spółki.

Bezsporne bowiem jest, że skarżącej przysługuje prawo własności działki nr 180 położonej poza obszarem objętym zaskarżoną zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ze zgromadzonej dokumentacji wynika, że na tej działce wybudowana została na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przez KUR w Legnicy w dniu 18 lipca 1997 r. elektrownia wiatrowa EW 160 Nowomag o mocy znamionowej 160 kW. (patrz załącznik do pozwolenia na budowę złożony przy piśmie z dnia 27 lipca 2017 r.) Wobec braku twierdzeń przeciwnych oraz dowodów przeciwnych ze strony Gminy Sąd przyjął, jako podstawę do dalszych rozważań, oświadczenie skarżącej Spółki, że właściwy organ udzielił również pozwolenia na użytkowanie ww. elektrowni. Interes prawny skarżącej wynika zatem z przysługującej jej własności działki nr 180 zabudowanej legalnie wybudowaną i użytkowaną elektrownią wiatrową. W związku z tym nie można pominąć różnorakiego oddziaływania tej elektrowni na tereny sąsiednie, w szczególności w zakresie emitowanego hałasu (na które kto oddziaływanie wskazuje skarżący).

W tym kontekście istotne jest, że zaskarżoną uchwałą wprowadzono zmiany planu w odniesieniu do terenów wskazanych na trzech załącznikach graficznych - rysunki nr 1a, 1b i 1c. W najbliższym sąsiedztwie elektrowni znajdują się działki objęte załącznikiem nr 1a - wskazane także przez Spółkę tj. działki nr 201/1, nr 202/1, nr 197, nr 196/4, nr 200/1, nr 195/6, nr 362 i nr 343. Zostały one oznaczone symbolem CMN1 oraz częściowo KDZ i przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz pod drogę. Z wyjaśnień organu gminy oraz z przedłożonej dokumentacji wynika, że na terenie objętym zaskarżoną uchwałą, przed jej podjęciem, obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty uchwałą nr XXXIX/182/05, z dnia 29 grudnia 2005 r. Analiza załącznika graficznego do tego planu przedłożonego przez Wójta wskazuje, że ww. działki przed zmianą planu, położone były na terenach oznaczonych symbolami: R1, R oraz C8 RM/MN, C7 RM/MN, C6 RM/MN. Konkretnie zaś: działka nr 202/1 - teren oznaczony symbolami R i C8 RM/MN; działka nr 201/1 – teren oznaczony symbolami R i C7 RM/MN; działka nr 199 - teren oznaczony symbolami R i C6 RM/MN; działka nr 200/1 – teren oznaczony symbolem R; działka nr 343 – teren oznaczony symbolem R; działka nr 196/4 - teren oznaczony symbolem R1. Według ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą z dnia 29 grudnia 2005 r. symbol R1 obejmował zabudowę zagrodową, obiekty gospodarcze wraz z obiektami usługowymi o charakterze rolniczym dopuszczone do realizacji na terenach użytkowanych rolniczo wiejskich układów osadniczych; symbol R - to tereny użytkowane rolniczo, uprawy rolne, łąki, pastwiska; symbol RM – to zabudowa zagrodowa zaś symbol MN obejmował zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Dla przedmiotowych terenów - z wyłączeniem terenu oznaczonego symbolem R - według § 4 uchwały z dnia 29 grudnia 2005 r. obowiązywała ochrona przed hałasem jak dla terenów zabudowy mieszkaniowej określona w przepisach prawa ochrony środowiska.

Odniesienie opisanych wyżej regulacji do treści zaskarżonej obecnie uchwały wskazuje, że przeznaczenie działek znajdujących się w sąsiedztwie nieruchomości skarżącej – przynajmniej w części uległo zmianie. W szczególności, na terenach wcześniej użytkowanych rolniczo z uprawami rolnymi przeznaczonymi pod zabudowę zagrodową oraz użytkowanymi rolniczo z dopuszczeniem zabudowy obiektami gospodarczymi i usługowymi o charakterze rolniczym, wprowadzono obecnie zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Jednocześnie, w § 10 ust. 2 przedmiotowej uchwały dla terenów oznaczonych symbolem CMN dopuszczono natężenie hałasu jak dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej określone w przepisach odrębnych. Oznacza to, że część terenów objętych załącznikiem nr 1a do zaskarżonej uchwały, która wcześniej przeznaczona była na cele rolne na skutek wprowadzonej zmiany planu została objęta ochroną akustyczną, która wcześniej dla tych terenów nie obowiązywała. Oznacza to, że dotychczasowa sytuacja prawno-planistyczna skarżącej istniejąca w związku z oddziaływaniem wytwarzanym przez elektrownię wiatrową zlokalizowaną na jej działce, na skutek wprowadzonej zmiany miejscowego planu zagospodarowania, także uległa zmianie. Na skutek dokonanej zmiany planu, zmianie (zwiększeniu) uległ bowiem obszar objęty ochroną akustyczną terenów sąsiednich, co ma znaczenie dla oceny interesu prawnego Spółki ze względu na możliwe oddziaływanie tej elektrowni izofonią hałasu na nieruchomości ujęte w załączniku nr 1 do zaskarżonej uchwały.

Zauważyć dalej należy, że obszar oddziaływania przedmiotowej elektrowni wiatrowej na tereny sąsiednie (co również akcentował NSA) nie został w niniejszej sprawie ustalony. Nie wynikał on z przekazanych Sądowi akt planistycznych. Uznając tę okoliczność za istotną dla oceny naruszenia interesu prawnego skarżącej, Sąd zobowiązał strony postępowania do jej wyjaśnienia. Skład orzekający miał przy tym na uwadze, że w przypadku kontroli aktów prawa miejscowego sąd administracyjny nie dokonuje co do zasady kontroli

ustaleń dokonanych przez organ w sposób zgodny z regułami obowiązującymi w procedurze administracyjnej lecz samodzielnie dokonuje ustaleń faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy z punktu widzenia zaskarżonego aktu (por. NSA wyrok z dnia 15 lipca 2011 r. II OSK 909/11; z dnia 20 stycznia 2015 r. II OSK 1477/13) z tego też względu nie były zasadne argumenty podnoszone w pismach procesowych skarżącej, kwestionujące nałożone przez Sąd zobowiązanie.

Organ planistyczny nie przedstawił jednak żadnego dowodu, który mógłby służyć wyjaśnieniu powyższej kwestii (jak np. analizę rozchodzenia się izofon z przedstawieniem odległości pomiędzy elektrownią a obszarem objętym zmianą) odwołując się jedynie do planu miejscowego z 1997 r. obejmującego działkę nr 180 (uchwała Rady Gminy Męcinka nr XXIX/234/97 z dnia 25 marca 1997 r.) i do dokumentacji planistycznej tego planu. Tymczasem w dokumentacji tej - przekazanej Sądowi wraz z aktami sprawy - brak stosownych analiz (lub innych dokumentów) pozwalających na ustalenie obszaru oddziaływania elektrowni powyższym zakresie (co być może tłumaczy fakt, że w dacie uchwalenia tego planu tereny sąsiednie użytkowane były rolniczo).

Natomiast strona skarżąca, w związku z wezwaniem Sądu przedstawiła opracowaną we własnym zakresie na mapie zasadniczej w skali 1:1000 analizę obrazującą rozkład przestrzenny emisji izofon hałasu wytwarzanego przez przedmiotową elektrownię (k-200). Z opracowania tego wynika, że izofony rozchodzą się w promieniu 410 m i swoim zasięgiem obejmują część terenu objętego załącznikiem graficznym nr 1a. Skarżąca nie przedstawiła (pomimo zobowiązania przez Sąd), innych dokumentów które mogłyby mieć znaczenie przy ustaleniu zakresu oddziaływania elektrowni, takich jak pozwolenie na budowę czy też pozwolenie na użytkowanie. Dokumentów takich nie złożyła również strona przeciwna.

Z kolei organ gminy ustosunkowując się do przedłożonej przez skarżącą analizy rozkładu przestrzennego emisji hałasu, ograniczył się do stwierdzenia, że oddziaływanie elektrowni zamyka się w granicach działki skarżącej. Stanowisko to nie zostało jednak poparte żadnymi konkretnymi dowodami. W ocenie Sądu nie mogło ono być uwzględnione. Z postępowań prowadzonych w innych podobnych sprawach tocząc w których rozważana była kwestia emisji hałasu powyżej 40db wytwarzanego przez elektrownie wiatrowe wynika bowiem, że zwykle dopuszczalny poziom osiąga on w odległości 400-500m od źródła. Stwierdzić trzeba, że tego rodzaju wiedzę dysponował także organ planistyczny, gdyż uchwalając zmianę studium (uchwała z dnia 26 listopada 2015 r. nr XIII/90/2015) i analizując skutki lokalizacji farm wiatrowych na obszarze gminy podał, że generują one ponadnormatywny hałas jako, że dopiero 500 m od wiatraka ilość decybeli jest zgodna z dopuszczalną normą 40db.

Mając zatem na uwadze, że przedłożona przez skarżącą analiza nie została skutecznie zakwestionowana przez stronę przeciwną, a przy tym podane w niej wartości nie odbiegają zasadniczo od zwykle podawanych w podobnych przypadkach, Sąd uznał, że tereny objęte załącznikiem graficznym nr 1a znajdują w obszarze oddziaływania przedmiotowej elektrowni ze względu na hałas przekraczający 40 db (na marginesie zauważyć należy, że również w przypadku planowanej budowy nowej elektrowni - która ma być urządzeniem co prawda o większej mocy ale też nowocześniejszym - przyjęte zostało na podstawie raportu oddziaływania na środowisko, że obejmuje ona ponadnormatywnym hałasem omawiane tereny - patrz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 lipca 2014 r. sygn.akt II SA/Wr 90/14). Powyższa konkluzja uprawnia do stwierdzenia, że interes prawny skarżącej został naruszony. W sprawie brak jest przekonujących dowodów pozwalających stwierdzić, że elektrownia znajdująca się na nieruchomości skarżącej z której może ona korzystać, w granicach udzielonego pozwolenia na budowę i na użytkowanie, nie obejmuje oddziaływaniem w zakresie ponadnormatywnego hałasu terenów sąsiednich ujętych na załączniku graficznym nr 1a do zaskarżonej uchwały. Twierdzenie to jest tym bardziej uprawnione, skoro NSA w wyroku podjętym w niniejszej sprawie ocenił, że wystarczy sama tylko możliwość oddziaływania izofonii hałasu na tereny objęte zmianą planu.

Przedstawione wyżej wywody potwierdzają wcześniejsze stanowisko, że dokonana zaskarżoną uchwałą zmiana przeznaczenia terenów dotychczas użytkowanych rolniczo na zabudowę mieszkaniową, ma wpływ na sytuację prawno-planistyczną skarżącej i powoduje jej zmianę. Może zatem rzutować na możliwość wykorzystania przez Spółkę jej nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie miejscowym (na elektrownie wiatrowe) oraz na możliwość korzystania z leganie wybudowanej elektrowni na dotychczasowych zasadach, ze względu na niedotrzymanie norm hałasu. Jak wskazał NSA na gruncie niniejszej sprawy właściciel nieruchomości ma prawo oczekiwać poszanowania jego prawa do dotychczasowego sposobu użytkowania zarówno nieruchomości jak i znajdujących się na niej obiektów.

Ustalenie, że interes prawny skarżącej został zaskarżoną uchwałą naruszony, pozwala Sądowi na przystąpienie do merytorycznej oceny kwestionowanego aktu.

Rozpoznając skargę na uchwałę podjętą w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sąd zobligowany jest do kontroli zaskarżonej uchwały, przede wszystkim w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2017 r., poz. 1073 - dalej zwanej "u.p.z.p."). Stosownie bowiem do treści tego przepisu, 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. Pod pojęciem procedury planistycznej należy rozumieć kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) i kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Pojęcie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się natomiast z merytorycznymi wartościami i wymogami kształtowania polityki przestrzennej.

Kierując się powyższymi kryteriami kontroli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu.

Zasadne okazały się zarzuty skargi wskazujące na przekroczenie władztwa planistycznego gminy oraz na naruszenie zasady ochrony praw nabytych wynikających z uzyskanych decyzji i pozwoleń.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku podjętym w niniejszej sprawie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego tworząc nowe warunki zagospodarowania przestrzeni musi uwzględniać istniejący sposób zagospodarowania terenu, w tym także terenu którego aktualny sposób zagospodarowania oddziałuje na przestrzeń objętą planem. Z powyższego wynika, że przy uchwalaniu planu miejscowego nie można pominąć stanu prawnego i faktycznego nie tylko nieruchomości położonych na terenie objętym planem ale także nieruchomości, które co prawda znajdują się poza obszarem planu, ale oddziałują na ten obszar. Potwierdza to § 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania z którego wynika, że materiały planistyczne sporządzone na potrzeby planu powinny być aktualne na dzień przekazania projektu planu i opiniowania. Z przepisów u.p.z.p. jak i ustawy z dnia 7 lipca 1997 r. - Prawo budowlane wynika nadto obowiązek przysyłania decyzji dotyczących zagospodarowania terenu (art. 66 u.p.z.p.) jak też pozwoleń na budowę (art. 38 P.b.) wójtowi który wydał decyzję o warunkach zabudowy. Ten ostatni przepis obowiązywał także w 1997 r. W świetle przywołanych przepisów organ planistyczny przystępując do uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany powinien znajdować się w posiadaniu aktualnych informacji dotyczących stanu prawnego nieruchomości na danym terenie w zakresie ich dotychczasowego zagospodarowania i zabudowy, który to stan powinien być wzięty pod uwagę przy tworzeniu planu (lub jego zmiany).

Jeżeli zatem elektrownia wiatrowa znajdująca się na nieruchomości skarżącej Spółki wybudowana została na podstawie pozwolenia na budowę (uzyskano też dla niej pozwolenie na użytkowanie) i elektrownia ta - zgodnie z tym pozwoleniem - oddziałuje lub może oddziaływać na tereny sąsiednie, to przy uchwalaniu zmiany planu który obejmuje te tereny i podejmowaniu decyzji co ich przeznaczeniu, organ planistyczny powinien ten fakt uwzględnić nawet, gdy - jak stwierdził NSA - obiekt skarżącej jest czasowo nieużytkowany.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela zatem stanowisko, że organ planistyczny powinien uwzględnić fakt wydania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, która uprawniając do realizacji robót budowlanych kształtuje zabudowę w terenie. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym określnie w decyzji o pozwoleniu na budowę warunków realizacji budowy na podstawie warunków wynikających z dotychczasowego stanu prawnego otoczenia tej budowy, stanowi nabytą wartość prawną, która przez wprowadzenie nowych rozwiązań planistycznych, czyli ustanowienie nowego prawa powszechnie obowiązującego, godzi w istotę nabytych praw. Ponadto, jeżeli plan wprowadza zmiany w dotychczasowym przeznaczeniu, czy sposobie wykorzystania nieruchomości, a odnieść to można również do ostatecznych ustaleń pozwoleń na budowę wydanych przed uchwaleniem planu, to w każdym takim przypadku potrzebne jest uzasadnienie dokonywanej zmiany, szczególnie wówczas, jeśli zmiana może uniemożliwiać dotychczasowe wykorzystanie nieruchomości, czy wykonanie prawa nabytego z pozwolenia na budowę. W uchwale planistycznej zamieszczenie takiego uzasadnienia jest więc niezbędne, gdyż w innym przypadku nie można przeprowadzić oceny racji, które prowadziły do przyjęcia określonego ustalenia planu (por. wyrok

NSA z dnia 30 października 2014 r., II OSK 922/13, dostępny na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Ponadto, skoro ustawodawca nie przewidział wprost, że uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może ingerować w wynikające z ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę uprawnienie do realizacji inwestycji, to plan miejscowy musi takie uprawnienie respektować (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 listopada 2012 r., II SA/Po 901/12, dostępny na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl).

W niniejszej sprawie Rada Gminy Męcinka podejmując uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie zmiany przeznaczenia terenów wykorzystywanych na cele rolnicze (szczegółowo wcześniej opisanego) na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, pominęła fakt zlokalizowania w sąsiedztwie tych terenów elektrowni wiatrowej, wybudowanej na podstawie pozwolenia na budowę i legalnie użytkowanej, pomimo możliwego oddziaływania tej elektrowni w zakresie hałasu, infradźwięków, czy też migotania cienia na tereny objęte wskazaną wyżej zmianą planu. W przedstawionej dokumentacji planistycznej sporządzonej dla zaskarżonej uchwały - zwłaszcza zaś w prognozie oddziaływania na środowisko - brak jakiegokolwiek wzmianki co do faktu istnienia tej elektrowni.

Tym samym, na skutek uchwalenia przedmiotowej zmiany planu polegającej na wprowadzeniu w obszarze oddziaływania elektrowni hałasem przekraczającym dopuszczalne normy, terenów objętych ochroną akustyczną której elektrownia ta nie spełnia - a wcześniej zgodnie z prawem spełniać nie musiała - dalsze użytkowanie tej konkretnej elektrowni ze względu na ograniczenia w zakresie dopuszczalnego poziomu hałasu na terenach objętych zmianą planu, może okazać się niemożliwie. W ten sposób przyjęte w ustalenia w zmianie planu godzą w zasadę ochrony praw nabytych.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych mająca swoje umocowanie w Konstytucji, nie wykluczając wprowadzenia regulacji ograniczających lub znoszących prawa podmiotowe, dopuszcza odstępstwa od tej zasady jedynie w sytuacjach szczególnych, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami.

Podjęcie uchwały w sprawie uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest stanowieniem prawa powszechnie obowiązującego, a przytoczone wyżej zasady wyrażone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mają tu pełne zastosowanie. Tym samym, fakt zrealizowania i wykorzystywania w zgodzie z udzielonymi pozwoleniami elektrowni, która oddziałuje (lub może oddziaływać) na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, nie może być pominięte przy tworzeniu nowego stanu prawnego otoczenia tej elektrowni. Z drugiej strony fakt istnienia elektrowni i jej oddziaływanie na tereny objęte zmianą planu powinien być uwzględniony przy ustaleniu przeznaczenia i zagospodarowania tych terenów, tak aby nie dochodziło do wzajemnego wykluczania się terenów o różnych funkcjach. Zabudowa mieszkaniowa nie może bowiem być lokalizowana na terenach na których przekroczone są dopuszczalne normy hałasu i odwrotnie, ze względu na zabudowę mieszkaniową nie jest dopuszczalne lokalizowanie w jej pobliżu obiektów generujących hałas przekraczający dopuszczalne normy. Uwzględnienie oddziaływania elektrowni w zmianie planu powinno nastąpić przez ustalenie przeznaczenia terenu nie kolidującego z tym oddziaływaniem. Mając natomiast na uwadze to, że fakt istnienia i oddziaływania tej elektrowni nie został uwzględniony także w Studium, nie można wykluczyć konieczności dokonania zmian w Studium przed ustaleniem w sposób prawidłowy przeznaczenia terenu w planie miejscowym.

W przeprowadzonych rozważaniach nie można także pominąć, że w niektórych orzeczeniach dopuszcza się możliwość pominięcia na etapie uchwalania planu miejscowego (również zatem i zmiany planu) istniejących pozwoleń na budowę. Jednocześnie zaznacza się jednak, że w przypadku uchwalenia planu ograniczającego lub wręcz uniemożliwiającego korzystanie lub użytkowanie z tej inwestycji, konieczne jest szczegółowe uzasadnienie i wyważenie interesów (prywatnego interesu inwestora i publicznego) dotyczącego kształtowania ładu przestrzennego. Tym samym w przypadku, gdy uchwalony plan może uniemożliwiać dotychczasowe wykorzystanie nieruchomości lub zrealizowanego na niej legalnie obiektu - a więc wykonania prawa nabytego z pozwolenia na budowę - to uchwała zawierająca plan miejscowy powinna zawierać uzasadnienie takiej regulacji. W przeciwniej sytuacji, nie można przeprowadzić oceny racji które prowadziły do przyjęcia określonego ustalenia planu. W niniejszej sprawie oceny tych racji przeprowadzić zaś nie można. Uzasadnienie takiego działania nie wynika ani z uchwały, ani z dokumentacji planistycznej, ani też ze składanych w toku postępowania sądowego wyjaśnień organu gminy.

Dokonując w zaskarżonej uchwale dla terenów określonych w załączniku nr 1a zmiany przeznaczenia terenów dotychczas użytkowanych rolniczo na tereny pod zabudowę mieszkaniową, gmina dokonała także ingerencji w uprawnienia właścicielskie skarżącej Spółki, przez ograniczenie możliwości korzystania ze znajdującej się na działce nr 180 elektrowni w dotychczasowy sposób.

W związku z powyższym zauważyć najpierw trzeba, że nieodzownym elementem samodzielności planistycznej organów gminy jest przyznane im przez ustawodawcę uprawnienia do władczej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności nieruchomości. Wynika to wprost z dyspozycji art. 6 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Nie oznacza to jednak, że uprawnienie gminy, o którym mowa w wyżej powołanych przepisach, ma charakter nieograniczony, a gmina ma pełną swobodę w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów położonych na jej terenie. Oczywistym jest, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane. Prawnie wadliwymi ustaleniami planu są więc nie tylko te, które naruszają prawo, lecz także te, które są wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Należy bowiem mieć na uwadze, że w procedurze kształtowania polityki przestrzennej oprócz interesu publicznego, ochronie podlega również interes indywidualny. W procesie uchwalania planu miejscowego, który jest podstawowym aktem planistycznym, mającym - z założenia - urzeczywistniać ideę ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, konieczne jest takie wyważenie interesu publicznego i indywidualnego, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednocześnie w jak najmniejszym stopniu ingerując w prawa właścicieli nieruchomości objętych planem lub oddziałujących na obszar planu. W orzecnictwie sądów administracyjnych wątpliwości nie budzi pogląd, zgodnie z którym, każde wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ograniczenie w wykonywaniu prawa własności musi być adekwatne do potrzeb interesu publicznego dla osiągnięcia których ograniczenia te zostały wprowadzone. Aby równowaga między przysługującym gminie władztwem planistycznym a konstytucyjnie chronionym prawem własności nieruchomości objętych planem nie została zachwiana, rada gminy wprowadzając te ograniczenia musi każdorazowo wykazać, że cel publiczny mógł być osiągnięty jedynie poprzez ograniczenie prawa własności a inne rozwiązania, choć brane pod uwagę, okazały się niewystarczające do realizacji tego celu. W istocie zatem, przy dokonywanej przez Sąd ocenie sposobu realizowania przez organ władztwa planistycznego - również w kontekście zasad zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego - podstawowe znaczenie ma przedstawienie przez organ motywów jego działania i podstaw takiej a nie innej ingerencji w prawo własności.

W niniejszej sprawie uchwalając zmianę planu zagospodarowania przestrzennego którego celem było wprowadzenie przeznaczenia mieszkalnego jednorodzinnego na terenach dotychczas użytkowanych rolniczo oraz na terenach zabudowy zagrodowej i obiektów produkcji rolniczej, Rada Gminy dokonała ingerencji w prawo własności skarżącej w zakresie który, ze względu na wprowadzone na obszarze oddziaływania należącej do skarżącej elektrowni normy hałasu, może ograniczyć lub uniemożliwić korzystanie z niej.

Sąd nie dopatrył się przy tym przekonującego uzasadnienia dla działania organu planistycznego, który uznał za konieczne zaakceptowanie projektu zmiany planu wedle którego, realizacja zabudowy mieszkaniowej miałyby nastąpić kosztem uszczuplenia prawa właściciela nieruchomości sąsiedniej oddziałującej na obszar planu. Zdaniem Sądu, nie zostały wskazane racje które były po stronie organu w tym względzie, tj. z jakich przyczyn uznał on za niezbędne uszczuplić prawo własności skarżącej Spółki. Tymczasem działanie planistyczne gminy, w wyniku którego doszło do naruszenia własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem konkretnych przyczyn tego stanu rzeczy i wyjaśnieniem, dlaczego w niniejszej sprawie nie uwzględniono takich rozwiązań planistycznych, w ramach których w granicach oddziaływania przedmiotowej elektrowni (poprzez generowanie hałasu przekraczającego izofonę hałasu 45/50 dB) nie wprowadzono rozwiązań nie ingerujących w prawa własności nieruchomości skarżącej (przykładowo takich choćby jak przeznaczenie terenów objętych oddziaływaniem elektrowni na funkcje które nie wymagają takiej ochrony akustycznej). Nie wiadomo także jakie względy, przede wszystkim o charakterze ogólnym, odnoszące się do zabezpieczenia interesów wspólnoty, stały się przyczyną ingerencji w prawo własności nieruchomości skarżącej w sposób uzasadniający ograniczeniem jej praw i wolności.

Określając, w ramach przysługującego gminie władztwa planistycznego, przeznaczenie terenu, organy gminy muszą rozważyć wszystkie wchodzące w grę interesy, a powstające sytuacje konfliktowe rozstrzygać zgodnie z obowiązującym prawem. Uzasadnienie uchwały w sprawie miejscowego planu winno zawierać argumentację pozwalającą uznać, że gmina dołożyła należytej staranności w przestrzeganiu zasad

obowiązujących przy podejmowaniu działań planistycznych, w tym rozważyła inne warianty zrealizowania zamierzenia planistycznego w ramach przyjętej koncepcji albo, że przyjęte rozwiązanie planistyczne, mimo konieczności dokonania ingerencji w sferę prawa własności, jest jedynym możliwym w danych warunkach. O przekroczeniu władztwa planistycznego można mówić wówczas, gdy rozwiązania planistyczne okażą się dowolne i będą pozbawione uzasadnienia merytorycznego (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 lutego 2015 r., sygn. akt II OSK 2233/13, opubl. w Lex nr 1658127).

Z zaskarżonej uchwały i stanowiska organu nie wynika, że regulacja przyjęta w przepisach planu miejscowego jest niezbędna dla realizacji określonego interesu, z którym jest powiązana np. interesu publicznego, bezpieczeństwa państwa, wymagań ochrony środowiska. Gmina nie może swojego władztwa planistycznego wykonywać dowolnie. Przekroczenie przez organ uprawnień w kształtowaniu polityki przestrzennej poprzez niezgodne z zasadą proporcjonalności ograniczenie prawa własności nieruchomości stanowi naruszenie zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i jest wystarczającym powodem do uwzględnienia wniesionej skargi.

Uwzględnienie skargi prowadzić musiało natomiast do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej terenów ujętych w załączniku graficznym nr 1a. Sąd podziela bowiem pogląd, zaprezentowany w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 117/13 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl), że w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. orzeka się jedynie w "granicach" interesu prawnego skarżącego. Oznacza to, że przedmiotem badania pod względem zgodności z prawem jest cała uchwała w sprawie planu, jednakże w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad sporządzania planu lub istotnego trybu sporządzania planu, sąd może orzec o stwierdzeniu nieważności uchwały, ale tylko w części wyznaczonej granicami interesu prawnego skarżącego. Przyjęcie poglądu, że w sytuacji zaskarżenia uchwały w sprawie miejscowego planu w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., sąd może stwierdzić nieważność całej uchwały, niezależnie od tego, czy stwierdzone naruszenia odnoszą się do całości planu, czy tylko części, która odnosi się do naruszonego interesu skarżącego, prowadzi w efekcie do wypaczenia istoty skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g., gdyż skarga taka staje się w efekcie narzędziem do eliminowania z obrotu prawnego uchwał w całości, bez względu na to, czy stwierdzone naruszenia przy jej procedowaniu miały jakikolwiek wpływ na interes prawny skarżącego.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, działając na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Orzeczenie o kosztach swoje wsparcie znalazło zaś w art. 200 ww. ustawy.