

II SA/Gd 247/15 - Wyrok WSA w Gdańsku

Data orzeczenia	2015-08-26	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2015-05-04	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku	
Sędziowie	Janina Guść /przewodniczący/ Mariola Jaroszevska Wanda Antończyk /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6411 Rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy; skargi organów gminy na czynności nadzorcze	
Hasła tematyczne	Inne	
Skarżony organ	Wojewoda	
Treść wyniku	Uchylono akt nadzoru	
Powołane przepisy	<u>Dz.U. 2013 poz 594</u> art. 91 ust.1 i ust. 3, Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - tekst jednolity.	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Janina Guść Sędziowie: Sędzia WSA Wanda Antończyk (spr.) Sędzia WSA Mariola Jaroszevska Protokolant Asystent sędziego Krzysztof Pobojewski po rozpoznaniu w dniu 26 sierpnia 2015 r. w Gdańsku na rozprawie sprawy ze skargi Gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z dnia 3 marca 2015 r. nr [...] w przedmiocie nieważności uchwały w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze.

UZASADNIENIE

W dniu 28 stycznia 2015r. Rada Miasta podjęła uchwałę nr [...] w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta S.

Powyższa uchwała wpłynęła do Wojewody w dniu 6 lutego 2015r, który w dniu 23 lutego 2015r. działając na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U.z 2013r., poz. 594 ze zm.) poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień w zakresie wskazanym w piśmie. Wojewoda wskazał ww. piśmie, że w załączniku nr 1 do uchwały nr [...] stanowiącej Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta S. przyjęto kierunki rozwoju i funkcjonowania systemów wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych, dopuszczając lokalizację zespołów fotowoltanicznych produkujących energię na cele komercyjne lub o mocy przekraczającej 100kV, jednakże nie ustalono ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu terenu, co stanowi naruszenie art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wojewoda wskazał, że dopuszczenie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100kv musi wiązać się z ustaleniem ich stref ochronnych. Ustawodawca nie różnicuje powyższego ustalenia ze względu na rodzaj urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł, tym samym znajduje ona zastosowanie zarówno do zespołu ogniw fotowoltanicznych, jak i turbin wiatrowych.

W piśmie z dnia 26 lutego Gmina poinformowała, że dla obszarów, na których Studium dopuszcza lokalizację zespołów fotowoltanicznych nie wyznaczono stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu terenu, z uwagi na fakt, że ich oddziaływanie ogranicza się do wskazanych w Studium obszarów oznaczonych symbolami 'PU' i 'I'. Ogniwa te nie wymagają ustanowienia stref ochronnych, gdyż uznaje się je za pasywne pod względem wpływu na

ludzi.

W dniu 3 marca 2015r. Wojewoda działając na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wydał zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze, w którym stwierdził nieważność uchwały Nr [...] w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta S." w zakresie punktu II.7.7. załącznika nr 1 do uchwały.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Wojewoda stwierdził, że w toku czynności nadzorczych uznał, że przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem zasad i trybu sporządzania studium, tj. art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012r. , poz. 647 ze zm.).

Wojewoda wskazał, że załącznik nr 1 do uchwały nr [...] stanowiący część tekstową Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta S. (tom II, rozdział II7.7, str. 232) przyjmuje kierunki rozwoju i funkcjonowania systemów wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych, dopuszczając lokalizację zespołów ogniw fotowoltanicznych, produkujących energię na cele komercyjne lub o mocy przekraczającej 100kv, jedynie na obszarach przeznaczonych w studium dla działalności przemysłowo-usługowej i dla infrastruktury technicznej, z zachowaniem zasad ochrony konserwatorskiej. W studium nie określono przy tym stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu.

Wojewoda przytoczył treść art. 10 ust. 2a ustawy, który stanowi, że jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię ze źródeł energii o mocy przekraczającej 100kv, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu w studium ustala się ich rozmieszczenie.

Z powyższego wynika, jak wskazano w rozstrzygnięciu, że dopuszczenie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczającej 100kv musi wiązać się z ustaleniem ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. Podkreślono, że ustawodawca nie różnicuje powyższego ustalenia ze względu na rodzaj urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii, tym samym znajduje ono zastosowanie zarówno do zespołu ogniw fotowoltanicznych, jak i turbin wiatrowych. Powołując się na art. 28 ustawy stanowiący o podstawach stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części, Wojewoda stwierdził nieważność przedmiotowej uchwały w zakresie punktu II.7.7 załącznika nr 1 do uchwały.

Gmina Miejska S. wniosła skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze, zaskarżonej uchwale zarzucając zbyt rozszerzającą interpretację zapisu art. 10 ust. 2a ustawy oraz pominięcie dowodu w postaci wyjaśnień Gminy zawartych w piśmie Prezydenta Miasta z dnia 26 lutego 2015r.

Powołując się na powyższe skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego oraz zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania.

Skarżąca powołała się na swoje pismo z dnia 26 lutego 2015r. skierowane do Wojewody, ponownie wskazując, że Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta S. dopuszcza lokalizację zespołów fotowoltanicznych, produkujących energię na cele komercyjne lub o mocy przekraczającej 100kv, jedynie na obszarach przeznaczonych w Studium dla działalności przemysłowo-produkcyjno-usługowej (tereny oznaczone na rysunku nr 2.1.-stanowiącym załącznik

nr 2.3 do uchwały-symbolem "PU") i dla infrastruktury technicznej (tereny oznaczone na rysunku nr 2.1.- stanowiącym załącznik nr 2.3.do uchwały- symbolem "I") z zachowaniem zasad ochrony konserwatorskiej. Dla obszarów, na których Studium dopuszcza lokalizację zespołów ogniw fotowoltanicznych nie wyznaczono stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu terenu z uwagi na fakt, że ich oddziaływanie ogranicza się do wskazanych w Studium obszarów oznaczonych symbolami "PU" oraz "I". Ogniwa fotowoltaniczne mogą wpływać niekorzystnie głównie na ptaki, natomiast nie wpływają negatywnie na zdrowie i życie ludzi. Instalacje fotowoltaniczne uznaje się za pasywne pod względem wpływu na ludzi, dlatego też nie wymagają ustanowienia stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zwłaszcza że dopuszczono je na terenach przemysłowo-produkcyjno-usługowych i infrastruktury, na których nie ma zakazu lokalizowania inwestycji mogących potencjalnie lub znacząco oddziaływać na środowisko. Stanowisko przyjęte w Studium potwierdzone zostało przez organy odpowiedzialne za zagadnienia związane z ochroną środowiska, tj. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (organy te w ramach opiniowania i uzgodnień projektu Studium nie wniosły uwag do tej kwestii).

Nadto skarżąca wskazała, że Wojewoda w swoim rozstrzygnięciu niezgodnie z prawdą podał, że wyjaśnień nie złożono, ponadto stwierdzając naruszenie przepisu art. 10 ust. 2a ustawy i odnosząc się wyłącznie do ogniw fotowoltanicznych produkujących energię na cele komercyjne lub o mocy przekraczającej 100kv stwierdził nieważność całego punktu, który odnosił się do innych zagadnień, które nie były kwestionowane w postępowaniu nadzorczym. Pozostałe zapisy nie zostały podważone w procedurze nadzorczej.

Wojewoda w odpowiedzi na skargę wniosł o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasową argumentację.

W uzasadnieniu Wojewoda wskazał w pierwszej kolejności, że treść wyjaśnień Rady złożonych w piśmie z dnia 26 lutego 2015r. nie uzasadniała odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia w dniu 3 marca 2015r., a nie przytoczenie w rozstrzygnięciu nadzorczym treści otrzymanych wyjaśnień nie może mieć wpływu na ważność rozstrzygnięcia nadzorczego. Wyjaśniono również, że postępowanie nadzorcze wszczęte zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 23 lutego 2015r. obejmowało cały punkt II.7.7. załącznika nr 1 do uchwały, tym samym nieprawdziwe są twierdzenia skarżącej, że pozostałe zapisy tego punktu nie zostały podważone. W tym miejscu wskazano, że nie została określona moc instalacji do wytwarzania energii z biomasy i biogazu, a więc może ona przekroczyć 100kv. Odnosząc się do pominięcia przez skarżącą obligatoryjnego, w ocenie Wojewody, elementu studium tj. nie określenia stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu terenu, mimo dopuszczenia lokalizacji zespołów ogniw fotowoltanicznych produkujących energię o mocy ponad 100kv, Wojewoda stwierdził, że jest to okoliczność nie kwestionowana przez stronę skarżącą. Według Wojewody norma przepisu art. 10 ust. 2a ustawy jest jednoznaczna. Z normy tej wynika, że dopuszczenie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100kv musi wiązać się z ustaleniem stref ochronnych związanych z ograniczeniem w zabudowie oraz zagospodarowaniu terenu. Ustawodawca nie różnicuje tego ustalenia ze względu na rodzaj urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych. W tej sytuacji wywody skargi odnoszące się do możliwego negatywnego wpływu ogniw fotowoltanicznych na ptactwo oraz braku wpływu negatywnego na zdrowie i życie ludzi nie mają znaczenia. W ocenie organu nadzoru zawsze gdy gmina przewiduje wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł o mocy

przekraczającej 100kv, koniecznym jest wyznaczenie stref ochronnych, czego w studium miasta S. nie uczyniono.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 §1 i § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012r., poz. 270 ze zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę administracji publicznej i stosują środki przewidziane w ustawie w sprawie skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990r. (tj. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.) 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 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym art. 90. Zgodnie natomiast z art. 98 ust. 1 ww. ustawy rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy wymogi formalne skargi zostały spełnione. Uchwała nr [...] Rady Miejskiej z dnia 28 stycznia 2015r. została doręczona organowi nadzoru (Wojewodzie) w dniu 6 lutego 2015r. O nieważności uchwały w części organ nadzoru orzekł w dniu 3 marca 2015r., a więc przed upływem 30 dni od dnia doręczenia uchwały Wojewodzie. Z kolei skarga na rozstrzygnięcie nadzorcze została wniesiona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w dniu 27 marca 2015r. (data złożenia skargi u Wojewody), a więc z zachowaniem terminu 30 dni na wniesienie skargi, wynikającego z art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawy.

Skoro wymogi formalne skargi zostały spełnione, Sąd rozpatrując skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze uznał, że skarga zasługuje ona na uwzględnienie, gdyż rozstrzygnięcie nadzorcze narusza prawo.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy naruszenie zasad sporządzenia 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 w części.

Wojewoda stwierdził nieważność uchwały nr [...] Rady Miejskiej w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta w zakresie punktu II.7.7.załącznika nr 1 do uchwały.

Punkt II.7.7. ma brzmienie następujące: Kierunki rozwoju produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

"W Studium przyjmuje się następujące kierunki rozwoju i funkcjonowania systemów wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych :

- Dopuszcza się lokalizację zespołów ogniw fotowoltanicznych, produkujących energię na cele komercyjne lub o mocy przekraczającej 100kv, jedynie na obszarach przeznaczonych w Studium dla działalności przemysłowo-produkcyjno-usługowej i dla infrastruktury technicznej, z zachowaniem zasad ochrony konserwatorskiej.

- Dopuszcza się lokalizowanie kolektorów słonecznych na potrzeby mieszkańców oraz

użytkowników usług, poza obszarami, na których takie urządzenia mogą wpływać negatywnie na walory przestrzenne miasta oraz obszarami i obiektami objętymi ochroną konserwatorską i cennymi przyrodniczo.

- Dopuszcza się lokalizowanie na terenach przemysłowo-produkcyjno-usługowych i infrastruktury technicznej, zlokalizowanej pomiędzy ulicami P. i P., a torami kolejowymi, instalacji do wytwarzania energii z biomasy i biogazu pod warunkiem ograniczenia wszelkich uciążliwości z nimi związanymi do granic tego obszaru.
- Dopuszcza się stosowanie w kotłowniach indywidualnych biopaliw (np. drewna, odpadów drzewnych, wierzby energetycznej, słomy itp.) niestanowiących źródeł uciążliwości odorowych.
- Na obszarze miasta nie wyznacza się terenów dla budowy turbin wiatrowych.
- Dopuszcza się lokalizowanie niewielkich turbin wiatrowych (o wysokości do 30m i mocy poniżej 100kW) wyłącznie na terenach peryferyjnych oraz poza obszarami zwartej zabudowy i obszarami podlegającymi ochronie konserwatorskiej, tj. w gospodarstwach rolnych, ogrodniczych i hodowlanych, na działkach powyżej 10.000mkw lub na peryferyjnie położonych terenach przemysłowo-produkcyjno-usługowych.
- Dopuszcza się stosowanie innych uciążliwości i nieagresywnych przestrzennie urządzeń do produkcji energii ze źródeł odnawialnych, takich jak np. pompy ciepła".

Przepis art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Wydając rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewoda powołał się na przepis art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. W swoim rozstrzygnięciu przedstawił przytoczone wyżej uzasadnienie dotyczące zapisu załącznika nr 1 do uchwały zmieniającej Studium, oparte na treści art. 10 ust. 2a ustawy.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 a ustawy jeżeli na terenie gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych energii o mocy przekraczającej 100kv, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie.

W rozpoznawanej sprawie zarzuty organu nadzoru sprowadzały się do naruszenia zasad uchwalania studium poprzez nieprawidłowe określenie przeznaczenia terenów w studium oraz niewyznaczenie w nim obszarów (stref ochronnych), wymaganych przez przepisy prawa

Sąd uznał, że stanowisko Wojewody, iż dopuszczenie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100kv musi wiązać się z ustaleniem ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, niezależnie od rodzaju urządzeń wytwarzających energię jest nietrafny i nie znajduje uzasadnienia w cyt. przepisie art. 10 ust. 2a ustawy. Cyt. już wyżej przepis stanowi, że jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100kv, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu terenu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie. Powołany przepis ustawy ma w istocie charakter

proceduralny a jego zastosowanie jest uzależnione od regulacji prawa materialnego, a mianowicie od ustalenia czy i jakie przepisy prawa materialnego stanowią, o tym, że urządzenia do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych oparte na technologii fotowoltaicznej wymagają ustalenia stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, przykładowo przy turbinach wiatrowych elementem takim jest hałas. Skoro realizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii, opartej na technologii fotowoltaicznej, nie powoduje ograniczeń związanych z zabudową, czy też użytkowaniem terenu to w konsekwencji nie wymaga ustalenia stref ochronnych. Organ nadzorczy nie wskazał jakie ograniczenia, o których mowa w przepisie art. 10 ust. 2a wywołuje realizacja ogniw fotowoltaicznych i nie przywołał stosownej argumentacji opartej na przepisach prawa materialnego.

Co do pozostałych postanowień cyt. wyżej punktu II.7.7., którego nieważność stwierdził Wojewoda to wskazać należy, że w pozostałym zakresie wbrew postanowieniom art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, rozstrzygnięcie nadzorcze nie zawiera żadnego uzasadnienia faktycznego, jak i prawnego. Z treści tego postanowienia Studium (cyt. Wyżej punkt II.7.7 w załączniku do Studium) wynika jednak, że na obszarze gminy nie przewiduje się w Studium wymagających utworzenia stref ochronnych obszarów, na których będą rozmieszczane urządzenia wytwarzające energię odnawialną o mocy przekraczającej 100kv (turbiny wiatrowe czy też instalacje do wytwarzania energii z biomasy i biogazu).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy tylko istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania studium powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Skoro organ nie wykazał istotnego naruszenia prawa oraz na czym owo istotne naruszenie polega, to brak było podstaw do wydawania rozstrzygnięcia w przedmiocie nieważności przedmiotowej uchwały w zakresie, którego rozstrzygnięcie dotyczy.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd uznał, że rozstrzygnięcie nadzorcze narusza prawo i działając na mocy art. 148 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie.