



Bydgoszcz, 4 września 2014 r.

WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DW.IV. 4131.21.2014

| | |
|---|--------------|
| URZĄD GMINY w Aleksandrowie Kujawskim | |
| Wpł. | 08. 09. 2014 |
| L. dz. | zat. |
| Podpis | |

Wojewódzki Sąd Administracyjny
ul. Jana Kazimierza 5
85-035 Bydgoszcz

za pośrednictwem

Rady Gminy Aleksandrów Kujawski
ul. Juliusza Słowackiego 12
87-700 Aleksandrów Kujawski

Skarżący:

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
ul. Jagiellońska 3
85-950 Bydgoszcz

Organ Samorządu Terytorialnego:

Rada Gminy Aleksandrów Kujawski
ul. Juliusza Słowackiego 12
87-700 Aleksandrów Kujawski

SKARGA

na uchwałę Nr XXXI/306/14 Rady Gminy Aleksandrów Kujawski z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie wyznaczenia kierunku rozwoju energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii na terenie Gminy Aleksandrów Kujawski.

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) zarzucając istotne naruszenie przepisów art. 18 ust. 2, pkt 15 i art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.).

Wnoszę o stwierdzenie nieważności

uchwały Nr XXXI/306/14 Rady Gminy Aleksandrów Kujawski z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie wyznaczenia kierunku rozwoju energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii na terenie Gminy Aleksandrów Kujawski.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Aleksandrów Kujawski podjęła dnia 31 marca 2014 r. uchwałę w sprawie wyznaczenia kierunku rozwoju energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii na terenie Gminy Aleksandrów Kujawski (załącznik 1 - uchwała).

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 08 kwietnia 2014 r.

Przepis § 1 uchwały w ust. 1, stanowi, że "Na terenie Gminy Aleksandrów Kujawski wyznacza się kierunek rozwoju energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii poprzez ustalenie minimalnej odległości od pojedynczej przemysłowej turbiny wiatrowej wytwarzającej energię o mocy przekraczającej 100 KW od zabudowań mieszkalnych i siedliskowych, wynoszącej nie mniej niż 1000 metrów".

Natomiast w ust. 2 postanowiono, że "W przypadku uzyskania przez inwestora pisemnej zgody wszystkich właścicieli zabudowań mieszkalnych i siedliskowych, dla których odległość lokalizacji elektrowni wiatrowej jest mniejsza niż 1000 metrów, zastrzeżenie z ust. 1 nie będzie miało zastosowania".

Podstawę prawną uchwały stanowi przepis art. 18 ust. 2, pkt 15 w związku z art. 7 ust. 1, pkt 1 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w nawiązaniu do art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.).

Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy: "stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy".

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 5 tej ustawy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują

sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, ochrony zdrowia.

Przepis art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.

Uzasadnienie zaskarżonej uchwały wskazuje na to, że na terenie Gminy Aleksandrów Kujawski istnieje już 17 przemysłowych elektrowni wiatrowych, a przygotowywane są kolejne projekty budowy bardzo dużych elektrowni, które mają powstać w bezpośredniej bliskości siedzib ludzkich, co ma wpływ na zdrowie ludzi oraz środowisko. Wiele badań dowodzi szkodliwości takich instalacji. Autorzy uchwały powołują się na opinię Ministerstwa Zdrowia wyrażoną w piśmie z 27 lutego 2012 r. (MZ-ZP-S-078-21233-13/EM/12), w myśl której minimalna odległość wiatraków od siedzib ludzkich powinna wynosić 2 - 3 km w zależności od mocy turbiny. W ocenie Rady Gminy Aleksandrów Kujawski w związku z brakiem unormowań prawnych dotyczących sytuowania przemysłowych instalacji wiatrowych, przedmiotowa uchwała porządkuje problem ich odległości od zabudowań ludzkich na terenie Gminy Aleksandrów Kujawski i nie jest sprzeczna z obowiązującym prawem. Będzie ona obowiązywać na terenie gminy do czasu wydania przez odpowiednie organy państwowe stosownych przepisów prawnych określających odległość przemysłowych elektrowni wiatrowych od siedzib ludzkich.

W podsumowaniu uzasadnienia uchwały Rada Gminy podniosła, że na terenie gminy istnieje silny protest społeczny, skierowany przeciw lokalizacji wspomnianych elektrowni. Podjęcie uchwały regulującej odległość tych elektrowni od zabudowań ludzkich, zlikwiduje protesty i zmniejszy obawy mieszkańców o swoje zdrowie.

Odnosząc się do argumentów przytoczonych przez organ samorządu gminnego należy podnieść, że żaden z przepisów powołanych w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały nie daje Radzie Gminy Aleksandrów Kujawski upoważnienia ustawowego do podjęcia takiej uchwały.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy - ze spraw określonych jako zadania własne dot. ładu przestrzennego (p. art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy) - należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Podobnie ujmuje to przepis art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowiąc że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...), należy do zadań własnych gminy. Ponadto w art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawodawca przewidział, że rada gminy jest właściwa wyłącznie stanowić w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Poza powołanym już unormowaniem określonym przepisem art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy będzie w przedmiocie dotyczącym zagospodarowania przestrzennego właściwa do podejmowania uchwał na mocy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sprawie:

- przystąpienia do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy - art. 9 ust. 1,
- uchwalenia studium (...) - art. 12 ust. 1,
- przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - art. 14 ust. 1,
- uchwalenia m. p. z. p. lub jego zmiany - art. 20,
- stanowienia w sprawie aktualności studium i planów miejscowych - art. 32 ust. 2 - ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Nie ma natomiast norm ustawowych, które upoważniałyby radę gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały w celu wypełnienia istniejącej "luki w prawie". Upoważnienie takie musi być wyraźne. Musi wprost wynikać z przepisu rangi ustawowej. Wypada podnieść ponadto, że kwestionowana uchwała jest także aktem prawa miejscowego wydanym bez podstawy prawnej. O charakterze tej uchwały jako aktu prawa miejscowego świadczy norma zawarta w jej § 1 ust. 1 o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, skierowana do podmiotów usytuowanych poza strukturą administracji. Abstrakcyjność tej normy polega na ustaleniu minimalnej odległości planowanych turbin od zabudowy mieszkaniowej i siedliskowej, zaś generalność normy wynika z tego, że postanowienia uchwały odnoszą się

do wszystkich podmiotów potencjalnie zamierzających realizować inwestycje polegające na budowie turbin. Ponadto uchwała w § 3 określa, że jej wykonanie powierza się Wójtowi Gminy Aleksandrów Kujawski, co sugeruje, że organ wykonawczy gminy winien egzekwować jej postanowienia w procesie stosowania prawa na przykład wprowadzając bezprawnie ograniczenia w zakresie sytuowania turbin wiatrowych w wydawanych decyzjach: o warunkach zabudowy, o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego czy o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia (p: wyrok WSA w Białymstoku z 17.04.2014 r. II SA/Bk 1009/13 - baza orzeczeń NSA). Uchwała w § 1 ust. 2 przewiduje możliwość lokalizowania elektrowni wiatrowych o mocy przekraczającej 100 KW w odległości mniejszej niż 1000 metrów od zabudowań mieszkalnych i siedliskowych pod warunkiem uzyskania przez inwestora pisemnej zgody wszystkich ich właścicieli. Ten zapis dodatkowo potwierdza, że uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego podjętego bez upoważnienia ustawowego (o czym wspomniano wyżej), co powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały (patrz: wyrok WSA w Białymstoku z 27.02.2014 r., II SA/Bk 371/13 - baza orzeczeń NSA). Zasadniczą wątpliwość przy ocenie legalności zaskarżonej uchwały budzi powołanie w jej podstawie prawnej przepisu art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie daje on bowiem żadnego uprawnienia radzie gminy do uchwalenia wytycznych co do lokalizacji turbin wiatrowych w gminie, które następnie wiązałyby wójta w procesie planistycznym związanym np. ze sporządzeniem przez niego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Zaskarżona uchwała jest więc sprzeczna także z art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z treścią art. 10 ust. 2a - jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 KW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie. Powołana regulacja prawna prowadzi do wniosku, że unormowanie z § 1 zaskarżonej uchwały dotyczące dopuszczalnej lokalizacji pojedynczej przemysłowej turbiny wiatrowej wytwarzającej energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 KW oraz elektrowni wiatrowej od zabudowań mieszkalnych i siedliskowych, powinno znaleźć się w studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodnie zaś z art. 9 ust. 2 powołanej ustawy, sporządzenie studium należy do kompetencji wójta a nie rady gminy.

Procedura związana z przystąpieniem do sporządzenia studium, jego sporządzeniem oraz uchwaleniem została szczegółowo uregulowana w art. 9 - 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a kompetencje w tym zakresie zostały wyraźnie podzielone pomiędzy organ uchwałodawczy i organ wykonawczy gminy. Za niedopuszczalne uznać należy rozszerzanie kompetencji rady gminy w omawianej procedurze, ponad te, które ustawodawca określił w powołanych przepisach. Nie może zatem budzić wątpliwości, że kwestie lokalizacji przemysłowych turbin wiatrowych mogą być rozszerzane tylko w trybie procedury planistycznej, a rada gminy uchwalając przedmiotową uchwałę, procedurę tę pominęła (patrz: wyrok WSA w Olsztynie z 26.06.2014 r., II SA/OI 268/14 - baza orzeczeń NSA).

Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalanie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Według zaś ust. 2 tego przepisu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów gospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o lokalizacji celu publicznego albo decyzji o warunkach zabudowy.

Głównym instrumentem planowania przestrzennego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jest to jedyny dokument stanowiący akt prawa miejscowego, w którym rada gminy ma prawo określić zakaz zabudowy, w tym odległość turbiny wiatrowej od zabudowań mieszkalnych i siedliskowych.

Wynika to w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy, który stanowi delegację ustawową do określania ograniczeń w zabudowie (patrz: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20.02.2014 r., II SA/Go 1116/13 - baza orzeczeń NSA).

Biorąc powyższe pod uwagę zaskarżona uchwała jest sprzeczna z art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wobec tego skarga jest uzasadniona i zasługuje na uwzględnienie.

Załączniki:

- 1) Zaskarżona uchwała.
- 2) Odpis skargi.

w z. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego

Zbigniew Ostrowski
Wicewojewoda