

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 grudnia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Elżbieta Piechowiak
Sędziowie:	Sędzia WSA Jarosław Wichrowski Sędzia WSA Grzegorz Saniewski (spr.)
Protokolant	Asystent Sędziego Dawid Myszyński

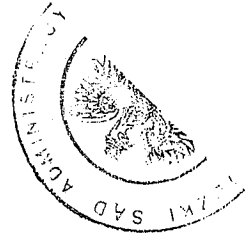
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 2 grudnia 2014 r. sprawy
ze skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
na decyzję Rady Gminy Aleksandrów Kujawski
z dnia 31 marca 2014 r. nr XXXI/306/14

w przedmiocie wyznaczenia kierunków rozwoju energetyki opartej na odnawialnych
źródłach energii na terenie Gminy Aleksandrów Kujawski

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,
2. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądu Ewa Majchrzak





Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2014 r. Rada Gminy Aleksandrów Kujawski, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm., zwanej w skrócie „u.s.g.”) 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., zwanej w skrócie „u.p.z.p.”) podjęła uchwałę nr XXXI/306/14 w sprawie wyznaczenia kierunku rozwoju energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii na terenie Gminy Aleksandrów Kujawski.

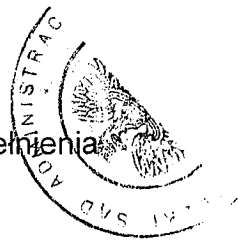
W § 1 ust. 1 uchwały Rada wyznaczyła kierunek rozwoju energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii poprzez ustalenie minimalnej odległości od pojedynczej przemysłowej turbiny wiatrowej wytwarzającej energię o mocy przekraczającej 100 KW od zabudowań mieszkalnych i siedliskowych, wynoszącej nie mniej niż 1000 metrów. W § 1 ust. 2 uchwały Rada wskazała, 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 określone w ustępie 1 nie będzie miało zastosowania.

W § 2 uchwały Rada uznała za zasadny i priorytetowy rozwój małych i mikro instalacji wytwarzających energię opartych na odnawialnych źródłach, w szczególności instalacji prosumenckich.

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że na terenie Gminy istnieje już 17 przemysłowych elektrowni wiatrowych, a przygotowywane są projekty kolejnych, które mają powstać w bezpośredniej bliskości siedzib ludzkich, co ma wpływ na zdrowie ludzi oraz środowisko, czego dowodzi wiele badań. W ocenie Rady w związku z brakiem unormowań prawnych dotyczących sytuowania przemysłowych instalacji wiatrowych uchwała uporządkuje problem ich odległości od zabudowań ludzkich na terenie Gminy. Będzie ona obowiązywać do czasu wydania przez odpowiednie organy państwowe stosownych przepisów prawnych określających odległość przemysłowych elektrowni wiatrowych od siedzib ludzkich.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł Wojewoda Kujawsko – Pomorski, który zarzucając istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. oraz art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p. - wniósł o stwierdzenie jej nieważności.

Skarżący podniósł, że żaden z powołanych w zaskarżonej uchwale przepisów nie daje Radzie upoważnienia do podjęcia takiej uchwały. Nie ma też przepisów, które



upoważniałyby radę gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały w celu wypełnienia istniejącej „luki w prawie”.

Wojewoda wskazał, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. O takim charakterze uchwały świadczy norma zawarta w jej § 1 ust. 1 o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Abstrakcyjność polega na ustaleniu minimalnej odległości planowanych turbin od zabudowy mieszkaniowej i siedliskowej, zaś generalność na odniesieniu postanowień uchwały do wszystkich podmiotów potencjalnie zamierzających realizować inwestycje polegające na budowie turbin. Ponadto wskazanie w § 3 uchwały, że jej wykonanie powierza się Wójtowi Gminy sugeruje, że organ wykonawczy gminy winien egzekwować postanowienia uchwały 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.

Wojewoda podniósł, że uchwała jest sprzeczna także z art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 2a u.p.z.p.

Zgodnie z art. 10 ust. 2a u.p.z.p. 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. Mając na względzie takie brzmienie przepisu unormowanie zawarte w § 1 zaskarżonej uchwały powinno ono znaleźć się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodnie zaś z art. 9 ust. 2 u.p.z.p. sporządzenie studium należy do kompetencji wójta a nie gminy. Przepisy art. 9 – 12 u.p.z.p. szczegółowo określają procedurę sporządzenia i uchwalenia studium, a kompetencje w tym zakresie zostały wyraźnie podzielone pomiędzy organ uchwałodawczy i wykonawczy gminy.

Ponadto Wojewoda powołując się na treść art. 4 ust. i 2 u.p.z.p. podkreślił, że 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.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie.

Rada podtrzymując argumentację przedstawioną w uzasadnieniu uchwały podkreśliła, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki

przestrzennej oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Z przepisu tego wynika, iż ogólnie kwestia kształtowania polityki przestrzennej na terenie gminy należy do jej zadań własnych, a uchwalanie studium i planów miejscowych są tylko dwoma z możliwych form decydowania o powyższym, ale nie jedynymi. Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, a stosownie do art. 7 ust. 1 u.s.g. zaspokojenie zbiorowych potrzeb należy do zadań własnych gminy i obejmuje między innymi sprawy dotyczące ładu przestrzennego, ochronę środowiska i przyrody (pkt 1) a także ochronę zdrowia (pkt 5). Tym samym rada gminy jest upoważniona do podjęcia zaskarżonej uchwały. Uchwała ta nie jest sprzeczna z powszechnie obowiązującym prawem, a stanowi tylko i wyłącznie jego doprecyzowanie.

Ponadto w związku z istniejącym na terenie gminy silnym protestem społecznym skierowanym przeciwko lokalizacji przemysłowych elektrowni wiatrowych, podjęcie uchwały regulującej odległości projektowanych elektrowni od zabudowań było uzasadnione i miało na celu zlikwidowanie protestów społecznych i zmniejszenie obaw mieszkańców o swoje zdrowie.

Rada podkreśliła ponadto, że przyjęta uchwała ma charakter tymczasowy – będzie obowiązywać do czasu wydania przez odpowiednie organy państwowe stosownych przepisów co do odległości przemysłowych elektrowni wiatrowych od siedzib ludzkich; uchwała wypełnia istniejącą lukę prawną w tym zakresie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Przede wszystkim należy zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego, że zaskarżona uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego.

Akty prawa miejscowego zawierają normy abstrakcyjne i generalne tzn. adresowane są do nieokreślonego kręgu osób i obejmują swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne, niekonsumujące się przez jednokrotne zastosowanie. Są kierowane do adresatów zewnętrznych wobec struktury organizacyjnej organu, aktualnych oraz hipotetycznych, którzy znajdują się w przestrzeni działania aktu.

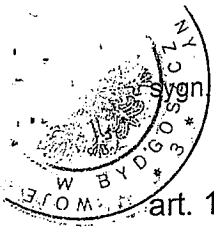
Zaskarżona uchwała wprowadza dwie zasady: możliwość lokalizowania elektrowni wiatrowych o mocy ponad 100 kW w odległości co najmniej 1000 m od



zabudowań mieszkalnych i siedliskowych oraz obowiązek uzyskania pisemnej zgody właścicieli zabudowań mieszkalnych i siedliskowych, w przypadku zamiaru zlokalizowania takich elektrowni wiatrowych w odległości mniejszej niż 1000 m od ww. zabudowań. Faktycznie zatem uchwała kształtuje zasady zagospodarowania nieruchomości znajdujących się w sąsiedztwie elektrowni, zwłaszcza tych z zabudowaniami mieszkalnymi oddalonymi mniej niż 1000 m od projektowanej lokalizacji elektrowni. Bez zgody wszystkich właścicieli zabudowań mieszkalnych znajdujących się na ostatnio wskazanych nieruchomościach lokalizacja turbiny będzie bowiem niemożliwa nawet wówczas, gdy niektórzy z nich nie widzieliby przeszkód dla takiej lokalizacji. Inaczej rzecz ujmując można powiedzieć, że zaskarżona uchwała nadaje w sposób bezpośredni pewien swoisty status prawny określonemu obszarowi (zwłaszcza temu w promieniu 1000 m od projektowanych elektrowni), a w ten sposób bezpośrednio oddziałuje na prawa i obowiązki wszystkich właścicieli zabudowań (i de facto nieruchomości), które znajdują się na takim obszarze oraz na prawa i obowiązki uczestników obrotu prawnego, którzy chcieliby podjąć na tym obszarze określone działania inwestycyjno – prawne i podjęli ku temu określone kroki prawne (np. zawarli umowy dzierżawy z właścicielami gruntów, celem ich wykorzystania pod budowę elektrowni). Ze względu zatem na merytoryczną treść uchwały, jej zawartość prawna nie może być zawężana wyłącznie do określenia kierunków rozwoju energetyki wiatrowej na terenie Gminy, jak sugeruje tytuł uchwały. Adresatami uchwały nie są bowiem wyłącznie organy pozostające w strukturze gminnej. Uchwała ma, w ocenie składu orzekającego, treść normatywną, a nie wyłącznie charakter kierunkowy. Nie jest wyłącznie aktem kierownictwa wewnętrznego, ale ma charakter aktu prawa miejscowego.

Procesem stosowania i stanowienia prawa rządzą zasady legalności i praworządności. Organy mają bowiem obowiązek działania na podstawie prawa (legalność) i w jego granicach (praworządność), co wynika z art. 7 Konstytucji RP. Spod działania tych zasad nie zostały wyłączone procedury uchwałodawcze przeprowadzane przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

W rozpatrywanej sprawie Sąd stwierdził, że brak jest w obowiązującym porządku prawnym ustawowego upoważnienia do podjęcia tego rodzaju uchwały normatywnej jak zaskarżona.



Za podstawę prawną zaskarżonej uchwały nie można uznać wskazanych w niej art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 5 u.s.g.

Powołane przepisy samoistnie nie mogą stanowić podstawy do pojęcia uchwały przez radę gminy, a tym bardziej uchwały wprowadzającej ograniczenia w zakresie sytuowania turbin wiatrowych względem obiektów mieszkalnych. Art. 18 nie może w żadnym przypadku stanowić podstawy prawnej do nakładania jakichkolwiek zakazów, bowiem zawiera jedynie domniemanie kompetencji rady gminy we wszystkich sprawach, w których ustawa o samorządzie gminnym nie stanowi inaczej. Art. 18 ust. 1 u.s.g. określa jedynie ogólną właściwość przedmiotową rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie jej działania, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, a powołany jako podstawa prawna zaskarżonej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. wskazuje, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach (niż wymienione w pkt 1 – 14 ustępu 2) zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Na podstawie tego przepisu rada nie posiada jednak kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego. Podstawą prawną do nakładania obowiązków nie mogą być także art. 7 ust. 1 pkt 1 i 5 u.s.g. określające zakres działania gminy i wymieniające przykładowy katalog tych zadań. Taki sam charakter tj. ogólnego przepisu kompetencyjnego, nie dającego podstawy do stanowienia aktów prawa miejscowego, ma wskazany „w nawiązaniu” – art. 3 ust. 1 u.p.z.p., stanowiący, 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.

Zdaniem Sądu podstawą prawną do podjęcia tego rodzaju uchwały, jak zaskarżona nie można doszukać się także w innych przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Powyższa ustawa, jeżeli chodzi o kwestie związane z kształtowaniem ładu przestrzennego w gminie, zawiera upoważnienie do podejmowania dwojakiego rodzaju aktów: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 9 – 13 u.p.z.p.) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 14 i następne u.p.z.p.). Wprawdzie w art. 10 ust. 2a u.p.z.p. zawarto upoważnienie dla rady gminy do ustalenia w studium rozmieszczenia obszarów, na których zlokalizowane 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 wskazany przepis nie był wymieniony w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały, przede wszystkim nie upoważnia on rady gminy do ustalenia konkretnych zasad dopuszczalności lokalizacji elektrowni wiatrowych tj. zasad mających przełożenie na sposób wykonywania uprawnień rzeczowych i obligacyjnych do gruntów objętych tymi ustaleniami. Tymczasem takie konkretne zasady zostały ustalone w treści zaskarżonej uchwały (wymaganie uzyskania zgody wszystkich właścicieli zabudowań położonych bliżej niż 1000 m od elektrowni). Nie odpowiadają one zatem dyspozycji przepisu art. 10 ust. 2a u.p.z.p o „rozmieszczeniu obszarów lokalizacji elektrowni”. Stąd też nie może być on uznany za podstawę prawną zaskarżonej uchwały, która nadto nie stanowi studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, o którym jest mowa w tym przepisie.

Wskazać należy, że granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko ustala się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p.). Bezsprene zaskarżona uchwała nie posiada charakteru planu miejscowego.

Powyższe wskazuje, że zaskarżona uchwała została podjęta bez upoważnienia ustawowego. Wprowadzone w niej zasady, ograniczające sposób wykonywania uprawnień do gruntów położonych na terenie Gminy Aleksandrów Kujawski (zarówno uprawnień właścicielskich, jak i obligacyjnych umożliwiających dysponowanie gruntem na cele budowy elektrowni wiatrowych) – nie mają oparcia w prawie. Nie mogą się zatem ostać w obowiązującym porządku prawnym.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. W orzecznictwie wskazuje się, że o nieważności uchwały decyduje wystąpienie istotnej niezgodności z prawem, przez które należy rozumieć sytuację, gdy dojdzie do naruszenia przepisów o właściwości organu, akt zostanie podjęty bez podstawy prawnej, naruszone zostaną przepisy ustrojowe lub przepisy prawa materialnego przez ich wadliwą interpretację.

Z sytuacją istotnego naruszenia prawa mamy do czynienia w sprawie niniejszej, dotyczącej – jak wyżej wywiedziono - uchwały podjętej bez wyraźnej podstawy prawnej (bez upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 94 Konstytucji RP).

Zwrócić należy uwagę, że z akt nie wynika, by uchwała została ogłoszona w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Nie stanowi to jednak przeszkody do

stwierdzenia jej nieważności. Jak wskazuje się w orzecznictwie, do takiego wniosku prowadzi wykładnia językowa, celowościowa i systemowa przepisów art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 u.s.g., które nie uzależniają eliminacji w trybie nieważności uchwał nieopublikowanych (vide wyroki z dnia 30 sierpnia 2012 r., II SA/Go 547/12, z dnia 9 września 2009 r., II SA/Go 864/09, z dnia 6 marca 2012 r., II SA/Kr 1566/11).

Wskazać także należy, że Sądowi znane są z urzędu wyroki, w których stwierdzano nieważność uchwał rad gmin w przedmiocie stanowienia o kierunkach działania Wójta w sprawie zasad ustalenia lokalizacji budowy elektrowni wiatrowych na terenie gminy (sygn. akt II SA/Bk 227/13, II SA/Bk 418/13) i wyznaczenia kierunków rozwoju energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii na terenie gminy (sygn. akt II SA/Bk 371/13, II SA/Bk 1009/13, II SA/OI 612/13). Należy co do zasady podzielić zawartą w uzasadnieniach tych wyroków argumentację o braku podstaw prawnych do formułowania przez radę gminy w akcie prawnym innym niż studium czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, konkretnych, kierowanych do podmiotów zewnętrznych wobec struktury organów gminy, zasad lokalizowania elektrowni, wiatrowych polegających na wprowadzeniu obowiązku uzyskania zgód osób prywatnych na lokalizację elektrowni w określonej odległości od zabudowań mieszkalnych.

Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak w pkt 1 sentencji.

Rozstrzygnięcie zawarte w pkt 2 wyroku podjęto zgodnie z treścią art. 152 ww. ustawy.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądu Ewa Majchrzak

