



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 sierpnia 2016 r.

Poz. 3847

WYROK NR II SA/WR 662/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 grudnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel

Sędziowie:

Sędzia WSA Mieczysław Górkiwicz (spr.)

Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Anna Biłous

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 grudnia 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Polkowicach

z dnia 30 marca 2015 r. nr III/56/15

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów górniczych w obrębie Komorniki w gminie Polkowice

- I. stwierdza nieważność § 7 ust. 2 we fragmencie „(...) w szczególności (...)”, § 7 ust. 2 pkt 7; § 12 ust. 18, § 13 ust. 17, oraz § 14 ust. 17 – każdorazowo we fragmencie „(...) nie więcej niż jednego (...)”, § 12 ust. 19, § 13 ust. 18 oraz § 14 ust. 18 – każdorazowo we fragmencie „(...) tylko jednego (...) jednego (...)” zaskarżonej uchwały;
- II. zasądza od Gminy Polkowice na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści zł) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością gminną (art. 93 ust. 1 u.s.g. Dz. U. z 2013 r., poz. 594) wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 7 ust. 2 we fragmencie „w szczególności” jako naruszającym art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., § 7 ust. 2 pkt 7 jako naruszający art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) oraz art. 15 ust. 2 pkt 9 i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., § 12 ust. 18, § 13 ust. 17 i § 14 ust. 17 każdorazowo we fragmencie „nie więcej niż jednego” oraz § 19 ust. 19, § 13 ust. 18 i § 14 ust. 18 każdorazowo we fragmencie „tylko jednego ... jednego” jako naruszających art. 15 ust. 2 pkt 9, art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p. (Dz. U. z 2015 r., poz. 199).

W uzasadnieniu wskazał, że w § 7 ust. 2 planu miejscowego organ zamieścił katalog obiektów objętych zakazem lokalizacji, poprzedzając go wyrażeniem „w szczególności”. Według burmistrza wyrażenie to sygnalizuje szczególny charakter zakazu, jako odnoszącego się do całego obszaru planu. W ocenie skarżącego redakcja przepisu sugeruje istnienie dalszych jeszcze zakazów, bliżej nieokreślonych, co wywołuje po stronie adresatów wątpliwości interpretacyjne. Powstał katalog otwarty, z możliwości jego uzupełnienia poza procedurą uchwalania planu, zaś powstała niepewność co do znaczenia przepisu oznaczała naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Wśród tych zakazów przepis wymienia elektrownie wiatrowe o wysokości przekraczającej wysokość dopuszczoną dla budynków na danym terenie (§ 7 ust. 2 pkt 7). Może z tego wynikać, że uchwała dopuszcza lokalizację wszelkich elektrowni wiatrowych, o ile ich wysokość będzie zgodna z tym wymogiem, czyli również o mocy ponad 100 kW. Według burmistrza zakaz wymieniony w punkcie 6 przepisu dotyczy urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł o mocy ponad 100 kW, co odnosi się m.in. do elektrowni wiatrowych. Ograniczenie zawarte w pkt. 7 umożliwi korzystanie z urządzeń małej mocy dla potrzeb zabudowy na danej działce, jako uzupełnienie przeznaczenia podstawowego. Nie było więc potrzeby określenia przeznaczenia terenu pod te urządzenia i zawarcie w planie linii rozgraniczających dla takiego terenu.

Według skarżącego z treści § 7 ust. 2 uchwały nie wynika powiązanie pomiędzy punktami 6 i 7. Punkt 6 zawiera odesłanie do ust. 3 § 7, a nie ponadto do pkt. 7. W przepisie dotyczącym omawianych urządzeń (§ 9 ust. 34 pkt 11 uchwały) również nawiązuje się jedynie do § 7 ust. 2 pkt 6 i ust. 3 uchwały. Tymczasem jedynie przeznaczenie uzupełniające nie wymaga ustalenia linii rozgraniczających (por. wyrok II OSK 2647/14). W odniesieniu do elektrowni wiatrowych w uchwale pominięto wymagane unormowania dla podobnych urządzeń, takie jak te zawarte w § 7 ust. 3 i 4.

W pozostałych zaskarżonych przepisach uchwała dopuszcza lokalizowanie na terenach MP, MUP i MN nie więcej niż jednego budynku mieszkalnego lub tylko jednego garażu i budynku gospodarczego, albo tylko jednego budynku mieszkalno-usługowego. Stanowiło to zbyt głęboką ingerencję w prawo własności nieruchomości, chronione w Konstytucji i było przejawem nadużycia władztwa planistycznego również z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności. W obszernym wywodzie prawnym organ powołał i omówił normy wynikające z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p. w nawiązaniu do art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. oraz przytoczył tezy prawne wyroków II SA/OI 786/13 i II OSK 232/12. W tym względzie nie było przekonujące wyjaśnienie udzielone przez burmistrza, jakoby uchwalone wskaźniki urbanistyczne były niewystarczające dla zapewnienia zadowalającego ładu przestrzennego i przeciwdziałania nadmiernemu zagęszczeniu zabudowy (por. wyrok II SA/Wr 611/14).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i powtórzył argumentację przedstawioną w toku postępowania nadzorczego. Zawarte w § 7 ust. 2 uchwały zdanie „Na obszarze planu miejscowego zakazuje się w szczególności lokalizacji” wskazuje na szczególny charakter zakazu, jako odnoszącego się do całego obszaru planu, gdyż istnieją ponadto zakazy szczegółowe dla konkretnych terenów. Mówi o tym tytuł tego rozdziału planu, gdzie zaznaczono, że podane ograniczenia w użytkowaniu nie obejmują ograniczeń określonych w innych przepisach uchwały. Informuje to adresata uchwały, że pełną wiedzę o ograniczeniach uzyska po zapoznaniu się z całą uchwałą. Nie oznacza to zawarcia w uchwale normy otwartej, jak zarzuca się w uzasadnieniu skargi z powołaniem wyroku II SA/Kr 1148/06. Podana w skardze sugestia zastąpienia zwrotu „w szczególności” wyrażeniem „z zastrzeżeniem przepisów odrębnych” jest błędna, gdyż dalsze przepisy nie zawierają wyjątków od § 7 ust. 2, lecz uzupełnienie katalogu zakazów w odniesieniu do danego terenu.

W § 7 ust. 2 pkt 6 uchwały ustanowiono zakaz lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczających 100 kW na jednej działce budowlanej, z wyjątkiem instalacji fotowoltaicznych na terenach PK. Wszelkie więc inne urządzenia, w tym elektrownie wiatrowe, nie mogą prze-

kraczać mocy 100 kW. W § 7 ust. 2 pkt 7 doprecyzowano jedynie dopuszczalną wysokość elektrowni, tak aby w obrębie zabudowy obiekty energetyki nie górowały nad istniejącą zabudową. Jednocześnie te urządzenia o niewielkiej mocy umożliwią zasilanie w energię danej nieruchomości, w ramach przeznaczenia uzupełniającego. Zasady realizacji tych wszystkich urządzeń uregulowano w § 9 uchwały (por. orzecznictwo na tle art. 143 ust. 2 u.g.n. jak wyrok II OSK 762/12 z powołanym w nim orzecznictwem i M. Bator „Infrastruktura techniczna w decyzjach lokalizacyjnych” Oficyna Wydawnicza ZOIU Wrocław 2014). Nie nastąpiło zatem naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 i ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., gdyż w planie w ogóle nie przewidziano urządzeń o mocy ponad 100 kW, zaś zaskarżony pkt 7 nie wprowadza wyjątku od tej zasady. Do zasilania domów i małych gospodarstw rolnych służą mikroelektrownie wiatrowe o mocy poniżej 100 W lub małe elektrownie wiatrowe o mocy od 100 W do 50 kW. Powszechnie stosowane są instalacje hybrydowe składające się z panelu fotowoltaicznego i elektrowni wiatrowej o mocy do 1 kW dla zasilania latarni ulicznych. Zawarte w planie ograniczenie wysokości elektrowni wiatrowych na terenach zabudowy jednorodzinnej do 9 m sprawia, że ich moc nie może przekraczać 3 kW.

Z brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika podstawa do ustalenia w planie miejscowym rozmaitych wskaźników zagospodarowania terenu, poza wymienionymi szczegółowo w przepisie. Kwestionowany zakaz lokalizowania więcej niż jednego budynku na działce budowlanej stanowi taki dodatkowy wskaźnik, gdyż pozostałe ustanowione wskaźniki okazały się niewystarczające dla uregulowania prawidłowej struktury przestrzennej, w tym przeciwdziałania nadmiernemu zagęszczeniu zabudowy. Dotyczy to w szczególności działek o większej powierzchni. Nie nastąpiło przy tym nadużycie władztwa planistycznego, gdyż konieczność dokonania podziału działki budowlanej wymuszona jest różnymi wskaźnikami, nie tylko przez ograniczenie liczby budynków, zaś istotne jest tutaj ponadto określenie minimalnej powierzchni działki budowlanej. Możliwość do określenia w ten sposób liczby mających powstać budynków w obrębie wsi pozwala na racjonalne prowadzenie gospodarki komunalnej w zakresie zadań własnych gminy (art. 7 u.s.g.). Samo jedynie określenie minimalnej powierzchni działki i pozostałe wskaźniki pozwalałyby na wybudowanie na niej kilku budynków z naruszeniem lokalnych uwarunkowań kształtowania przestrzeni.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga okazała się uzasadniona w zakresie podstawowych zarzutów i wniosków, chociaż Sąd nie w pełni podziela argumentację skarżącego i w pewnym zakresie przyznaje słuszość szczegółowym zastrzeżeniom organu wobec tej argumentacji.

Kwestionowane przepisy § 7 uchwały są nie tylko zbędne, ale stwarzają przez to poważne wątpliwości co do treści obowiązków nałożonych na adresatów uchwały. W orzecznictwie sądowym i Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodne z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji oraz art. 40 ust. 1 u.s.g.). Przepisy sformułowane nieprecyzyjnie, których stosowanie stwarzałoby problemy interpretacyjne i niepewność co do stanu prawnego, również naruszają zasady sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Przepisy nieprecyzyjne są bowiem przepisami niekonstytucyjnymi (patrz wyrok III SA/Wr 568/11 z glosą J. Wilka w Lex i wyrok TK sygn. SK 43/04 z powołanym tam orzecznictwem na temat zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego). Wymagane jest tworzenie przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego normodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego.

Przepis § 7 uchwały w zaskarżonych częściach nie spełnia kryteriów przyzwoitej legislacji. Jak trafnie zauważył organ przepis ten mieści się w rozdziale 6. uchwały zatytułowanym „Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu nieokreślone w innych paragrafach” (w uchwale pisze „winnych”). Nie wiadomo więc dlaczego szereg zakazów ujętych w § 7 ust. 2 sformułowano jako katalog otwarty, poprzedzając go wyrażeniem „w szczególności”. Wbrew tłumaczeniu organu nazwanie czegoś szczególnym nie oznacza, że ma ono charakter ogólny lub podstawowy. Wyrażenie „w szczególności” sugeruje podanie katalogu przykładowego, jako zilustrowanie jakiejś zasady, ale w sposób niepełny.

Tymczasem katalog zakazów tam podany jest pełny i ma charakter ogólny. Adresat uchwały nie powinien zastanawiać się, gdzie znajduje się norma ogólna, której szczegółły precyzuje zakaz i jakie jeszcze inne zakazy

obowiązują na całym obszarze planu (takich zakazów dotyczy § 7 ust. 2). Organ sam stwierdza, że takich innych zakazów nie ma, więc po co w ich katalogu wprowadzać zamieszanie i niepewność.

W § 5 ust. 8 uchwały ustalono maksymalne wysokości określające gabaryty obiektów budowlanych niebędących budynkami. Nikt nie kwestionuje tego przepisu, jako prawidłowo realizującego upoważnienie zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (patrz wyroki II SA/Gd 542/12, II SA/Łd 256/10, II SA/Bd 622/14 z omyłkowym powołaniem wyroku NSA, powinno być I OSK 1549/09). Ustalono tam wysokość rozmaitych masztów, wież i słupów oraz dla innych budowli „wysokość taką, jaka została ustalona dla zabudowy na danej kategorii terenu i 9 m na terenach, na których ustala się zakaz zabudowy”. Nagle przy formułowaniu innych warunków i ograniczeń w § 7 regulującym zakazy lokalizacji, komuś zachciało wprowadzić się przyzwolenie na lokalizację elektrowni wiatrowych o wysokości nie przekraczającej wysokości dopuszczonej dla budynków na danym terenie, przy czym przyzwolenie to sformułowano w formie zakazu (zakazuje się lokalizacji elektrowni o wysokości przekraczającej wysokość zabudowy). Przepis § 7 ust. 2 pkt 7 uchwały powtarza więc w innej formie parametr ustanowiony już w § 5 ust. 8, co już wprowadza zamęt. Ponadto jednak reguluje odrębnie zakaz dotyczący odnawialnych źródeł energii (§ 7 ust. 2 pkt 6 i ust. 3) i rzekomy zakaz dotyczący elektrowni wiatrowych. Wyodrębnia więc elektrownie wiatrowe spośród innych urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii. Przedstawiona przez skarżącego interpretacja zaskarżonego przepisu, że organ w sposób zamulowany i niezgodny z ustawą stworzył w ten sposób podstawę do dowolnej lokalizacji elektrowni wiatrowych o mocy przekraczającej 100 kW, wydaje się obecnie nieprzekonująca, ale przecież możliwa. Przepis ten więc wprowadza poważne wątpliwości interpretacyjne, co samo przez się, jak zaznaczono na wstępie, czyni go niekonstytucyjnym, a przez to nieważnym (por. późniejszą ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii Dz. U. z 2015 r., poz. 478 – wcześniej ustawa Prawo energetyczne Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 i rozporządzenie wykonawcze z dnia 18 października 2012 r. Dz. U. z 2012 r., poz. 1229). O ile organ powołuje się na dodatkowe ograniczenie dopuszczalnej mocy zawarte w § 9 ust. 34 uchwały, to znowu można zauważyć brak elektrowni wiatrowych w przykładowym katalogu urządzeń, co w rzeczywistości pogłębia istniejące trudności interpretacyjne. Wydawać by się mogło, że wśród tych urządzeń przede wszystkim należy wymieniać elektrownie wiatrowe, spektakularne i budzące wiele emocji społecznych. Tymczasem w uchwale pojawiają się jednorazowo, w oderwaniu od innych podobnych urządzeń i zasad ich lokalizacji, w niefortunny wybranym miejscu i sposobie unormowania.

W pozostałych zaskarżonych przepisach uchwały organ ustanowił zakaz lokalizowania więcej niż jednego budynku na działce budowlanej. Zwraca uwagę, że jednocześnie organ ustalił cały katalog wskaźników urbanistycznych reglamentujących sposób zabudowy działki (dopuszczalna wielkość powierzchni działki możliwej do zabudowy, sposób zabudowy, liczba kondygnacji, maksymalna powierzchnia zabudowy budynku, maksymalna wysokość, rodzaj dachu, minimalna i maksymalna intensywność zabudowy, wielkość powierzchni biologicznie czynnej, minimalna powierzchnia nowo wydzielanej działki budowlanej itp.). Nieprzekonujące jest wyjaśnienie organu, że te precyzyjnie określone wskaźniki są niewystarczające dla zapewnienia odpowiedniego ładu przestrzennego. Organ poza ogólnikami nie przedstawił wymaganego uzasadnienia dla tak istotnego ograniczenia prawa własności nieruchomości. Wprowadzone nadmierne ograniczenie jest ponadto nieskuteczne i nieprecyzyjne oraz niedostatecznie powiązane z innymi ograniczeniami. Trafne więc były zarzuty skarżącego dotyczące nadużycia władztwa planistycznego (patrz art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.p.z. w powiązaniu z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), co prowadzi do wniosku, że również w tej części uchwała narusza prawo (art. 91 ust. 1 u.s.g. Dz. U. z 2013 r., poz. 594) i jest nieważna (art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Dz. U. z 2015 r., poz. 199).

Z tych wszystkich względów oraz ponadto na podstawie art. 147 § 1 i art. 200 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.