



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 lutego 2025 r.

Poz. 776

WYROK NR II SA/WR 301/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 sierpnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis (spr.)
Sędziowie:	Sędzia WSA Adam Habuda Asesor WSA Malwina Jaworska- Wołyniak
Protokolant:	asystent sędziego Grzegorz Dubaniowski

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 1 sierpnia 2024 r. sprawy ze skargi G. H., J. K., K. Ch., K. K., M. M. G., M. J. M. i R. Ch. na uchwałę Rady Gminy Oława z dnia 28 sierpnia 2014 r., nr LXX/422/2014 w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie wsi Chwalibóżyce, Jankowice Małe, Niemil, Oleśnica, Osiek, Owczary

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej przepis § 15 pkt 2 lit. a we fragmencie „o mocy do 3,5 MW każda” odnośnie do działek: 256, 284/3, 243, 260, 301, 407, 288, 171, 216 obręb Chwalibóżyce; działek: 105/1, 106, 129, 144, 147, 151, 5/15, 5/23, 64, 70/4, 96, 118 obręb Oleśnica Mała; działek: 1/1, 1/2, 184, 218, 509/2, 183, 216 obręb Niemil; działek: 327/2, 681, 494, 500, 327/2, 123/1, 12/2, 327/1 obręb Osiek;

II. zasądza od Gminy Oława na rzecz G. H., M. J. M., K. K., M. M. G., R. Ch. i K. Ch. a także J. K. po 797 (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Skarżący: M. J. M., K. K., M. M. G., G. H., R. Ch. i K. Ch., J. K., wszyscy reprezentowani przez adwokata Tomasza Falco złożyli skargę na uchwałę Rady Gminy Oława. Zaskarżyli w części uchwałę nr LXX/422/2014 Rady Gminy Oława z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie wsi Chwalibożyce, Jankowice Małe, Niemil, Oleśnica Mała, Osiek, Owczary (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 3759) - w części obejmującej przepis § 15 pkt 2 lit. a uchwały we fragmencie „o mocy do 3,5 MW każda”. Uchwałę w zaskarżonej części zarzucono:

1. naruszenie art. 2, art. 31 ust. 3, art. 20 i art. 22 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 140 ustawy - Kodeks cywilny, poprzez naruszenie konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa, zasady proporcjonalności i ochrony własności;

2. naruszenie art. 1 ust. 2 i ust. 3, art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 1 i ust. 2, art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez ograniczenie mocy elektrowni (siłowni) wiatrowych do 3,5 MW każda, co nie ma ani podstawy, ani uzasadnienia w tych przepisach, a także przekroczenie granic władztwa planistycznego gminy poprzez nałożenie w planie miejscowym ograniczeń nie znajdujących uzasadnienia ani w przepisach prawa, ani w interesie publicznym.

W związku z tymi zarzutami pełnomocnik wnosi o:

1. stwierdzenie nieważności uchwały nr LXX/422/2014 Rady Gminy Oława z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie wsi Chwalibożyce, Jankowice Małe, Niemil, Oleśnica Mała, Osiek, Owczary w zaskarżonej części, tj. § 15 pkt 2 lit. a uchwały we fragmencie „o mocy do 3,5 MW każda”, czyli w zakresie, w której przepis ten ogranicza moc elektrowni (siłowni) wiatrowych, których realizacja dopuszczona jest zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; za zasądzeniem od organu na rzecz każdego ze skarżących kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu wskazano, że Rada Gminy Oławy podjęła uchwałę nr LXX/422/2014 z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie wsi Chwalibożyce, Jankowice Małe, Niemil, Oleśnica Mała, Osiek, Owczary (dalej: uchwała). Zgodnie z § 15 pkt 2 lit. a uchwały, ustala się lokalizację elektrowni (siłowni) wiatrowych o mocy do 3,5 MW każda, wraz z urządzeniami technicznymi i infrastrukturą towarzyszącą. Skarżący są właścicielami nieruchomości położonych na terenie objętym planem zagospodarowania przestrzennego, przyjętego powyższą uchwałą. Wydruk z KW nr WR1O/00019306/5 (skarżąca M. J. M.); wydruk z KW nr WR1O/00033427/3 (skarżący K. K.); wydruk z KW WR1O/0005408/9 (skarżąca M. G.); wydruk z KW WR1O/00020867/5 (skarżąca G. H.); wydruk z KW WR1O/00006110/0 (skarżący K. i R. Ch.); wydruk z KW WR1O/00007488/7 (skarżący J. K.). Legitymacja skarżących do zaskarżenia uchwały nie budzi wątpliwości. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa, właściciele nieruchomości położonych na terenie objętym planem są legitymowani do jego zaskarżenia. „W przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zasadniczo podmiotami legitymowanymi do jego zaskarżenia są właściciele nieruchomości położonych na terenie objętym planem. Zgodnie bowiem z art. 33 u.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zgodnie z kolei z art. 3 pkt 1 i 2 u.z.p. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny oraz ochrony własnego interesu prawnego, przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.” - por. wyrok WSA w Poznaniu z 14.12.2023 r., IV SA/Po 615/23. Zgodnie z art. 140 Kodeksu cywilnego, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Uchwała w zaskarżonej części ogranicza możliwość zagospodarowania terenu zgodnie z jej przeznaczeniem, określonym w tej uchwałę, to jest możliwość budowy elektrowni wiatrowych na nieruchomościach skarżących. Uchwała ogranicza w sposób nieuzasadniony, możliwość czerpania pożytków z nieruchomości, poprzez jej dzierżawę na rzecz przedsiębiorcy, prowadzącego działalność w zakresie budowy i eksploatacji elektrowni wiatrowych. Organy gminy, wprowadzając ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie chronionego prawa własności, obowiązane są stosować takie środki prawne, które będą najmniej uciążliwe dla poszczególnych podmiotów oraz pozostaną w racjonalnej proporcji

do zamierzonych celów. (...) Zachowanie właściwej równowagi pomiędzy wartościami chronionymi konstytucyjnie i ustawowo wyklucza zakładanie prymatu interesu ogólnego nad jednostkowym - i odwrotnie (tak: NSA w wyroku z 28 kwietnia 2022 r., II OSK 2677/20, por. również wyrok WSA w Kielcach z 27.12.2023 r., II SA/Ke 566/23). Interes prawny skarżących, wywodzący się z prawa własności, został zatem naruszony poprzez wprowadzenie nieuzasadnionego ograniczenia w zagospodarowaniu ich nieruchomości - realizacji inwestycji w postaci elektrowni wiatrowych, mimo że takie jest przeznaczenie tego obszaru. Ponadto, kwestionowany zapis ogranicza swobodę prowadzenia działalności gospodarczej na tym obszarze. Ograniczenie mocy elektrowni (siłowni) wiatrowych do 3,5 MW każda nie ma żadnych podstaw prawnych ani faktycznych. Ograniczenie takie nie leży również w interesie publicznym ani w interesie wspólnoty samorządowej, gdyż utrudnia rozwój alternatywnych źródeł energii. Wprowadzenie takiego ograniczenia może spowodować brak możliwości wybudowania elektrowni wiatrowej, a co za tym idzie, czerpania korzyści z nieruchomości przez jej właścicieli. Produkcja siłowni wiatrowych o mocy nie większej niż 3,5 MW jest aktualnie ograniczana lub już zaprzestana przez ich producentów na rzecz elektrowni o większej mocy jednostkowej. W związku z tym, ograniczenie mocy pojedynczej turbiny wprowadzone zapisami miejscowego planu, powoduje brak możliwości realizacji celu, przewidzianego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Powyższy zapis stanowi naruszenie prawa w części, w której ogranicza moc poszczególnych elektrowni (siłowni) wiatrowych. W tym samym zakresie, narusza on interes prawny skarżących. Skarżący zauważają, że istotą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zdefiniowanie ładu przestrzennego, a więc sposobu ukształtowania przestrzeni, który tworzy spójną całość. Parametr techniczny w postaci mocy pojedynczej elektrowni wiatrowej nie ma na ową przestrzeń wpływu. Nie wpływa on bowiem bezpośrednio ani na obszar oddziaływania elektrowni wiatrowej na otaczające środowisko, ani na jej wymiary zewnętrzne, które są określone innymi ustaleniami wspomnianego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani rozporządzenia wykonawcze nie nakładają obowiązku określania w planie miejscowym mocy jednostkowej urządzeń technicznych lub budowlanych. Władztwo planistyczne gminy nie jest nieograniczone. Gmina sprawując władztwo planistyczne, musi mieć na uwadze, że wprowadzone ograniczenia, w tym prawa własności lub swobody działalności gospodarczej, muszą być konieczne ze względu na wartości wyżej cenione. Potwierdza to ugruntowane orzecznictwo. „Z mocy art. 3 ust. 1 u.p.z.p., gminie przysługuje niekwestionowane władztwo planistyczne, realizowane w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym rada gminy (miejska) ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu. Przepis ten daje zatem władztwo planistyczne gminie, które można również określić jako przyznaną przepisami prawa możliwość określania przez tę jednostkę samorządu terytorialnego warunków zagospodarowania przestrzeni. Władztwo planistyczne nie oznacza jednak i nie może oznaczać całkowitej autonomii gminy w tym zakresie.” (por. wyrok NSA z 9.05.2023 r., I OSK 956/22). „Sprawując władztwo planistyczne gmina musi mieć na uwadze, że wprowadzone ograniczenia prawa własności muszą być konieczne ze względu na wartości wyżej cenione np. potrzeba interesu publicznego. Posunięcia planistyczne gminy, w wyniku których doszło do ograniczenia prawa własności, powinny być rzeczowo uzasadnione, z powołaniem przepisów prawnych, na mocy których nie istnieją inne rozwiązania niż te, które przyjęto w uchwale planistycznej. (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26.04.2023 r., IV SA/Po 4/23). Zatem w niniejszej sprawie, ograniczając bez żadnego uzasadnienia moc elektrowni (siłowni) wiatrowych do 3,5 MW każda, Rada Gminy Oława przekroczyła granice władztwa planistycznego.

Odnosząc się do argumentów powołanych w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa skarga stwierdza, że Gmina wprowadzając kwestionowane ustalenia do miejscowego planu obowiązana była wykazać spełnienie wymogu uwzględnienia wartości wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym, w tym prawa własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.), jak i wagi interesu publicznego i interesu prywatnego (art. 1 ust. 3 u.p.z.p.). Takiego uzasadnienia gmina nie przedstawiła. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na który powołała się Rada Gminy w brzmieniu obowiązującym w dniu wejścia w życie uchwały stanowił, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową

i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z przepisu tego nie wynika uprawnienie do ustalania mocy pojedynczych elektrowni wiatrowych. Nie jest to równoznaczne z ustaleniem parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, moc elektrowni wiatrowych nie stanowi także linii zabudowy ani gabarytów obiektów. Moc elektrowni, co wskazano już wyżej, nie ma bowiem żadnego znaczenia dla wymiarów, wyglądu ani innych przestrzennych gabarytów elektrowni. Odnośnie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 323/15, na który powołała się Rada Gminy w odpowiedzi, Wojewódzki Sąd Administracyjny badał uchwałę pod kątem zarzutów przedstawionych przez skarżącego Wojewodę Dolnośląskiego. Uzasadnienie tego wyroku stanowi m.in., że „organ powinien zadbać o jak najlepsze wykorzystanie granic upoważnienia ustawowego i nie ulegać pokusie zawarcia w przy okazji w akcie wykonawczym ustaleń jego zdaniem celowych, ale pozostających poza tymi granicami”. Należy podkreślić, że w niniejszej sprawie organ nawet nie próbuje wskazać, że ograniczenie mocy elektrowni (siłowni) wiatrowych do 3,5 MW każda jest celowe. „Powaga rzeczy osądzonej, o której stanowi norma art. 101 ust. 2 u.s.g. dotyczy sprawy, w której sąd administracyjny rzeczywiście orzekł i skargę oddalił, z wyłączeniem oceny naruszeń indywidualnych praw poszczególnych podmiotów, a zwłaszcza ewentualnego nadużycia wobec nich władztwa planistycznego gminy. Konsekwencją tego jest związanie sądu orzekającego o legalności aktu prawa miejscowego, po jego wcześniejszej kontroli sądowej ze skargi innego podmiotu, tymi ocenami wyroku oddalającego skargę na ten akt, które odnoszą się do ustaleń dotyczących praw i obowiązków ogółu jego adresatów oraz obowiązków sądu rozpoznania tych zarzutów, które mając charakter indywidualny, które nie mogły być przedmiotem rozpoznania sądu wcześniej orzekającego o legalności aktu, o którym mowa (por. wyrok NSA z dnia 25 marca 2021 r., sygn. akt II OSK 3040/20, publ. LEX nr 3195397). Przepis art. 101 ust. 2 u.s.g. należy rozumieć w ten sposób, że co do zasady, w przypadku oddalenia przez sąd administracyjny skargi na ten sam akt organu gminy, przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. nie stosuje się, a więc nie jest dopuszczalne wniesienie skargi na akt poddany wcześniej kontroli sądowo administracyjnej.

Rozpoznanie skargi na uchwałę jest jednak dopuszczalne w zakresie naruszenia interesu prawnego skarżącego, które nie było przedmiotem orzekania w poprzedniej sprawie (wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 332/18, publ. LEX nr 2777718), por. również wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 14.12.2023 r., II SA/Go 368/23. W związku z tym, wprowadzenie przez Radę Gminy Oława takiego ograniczenia do zapisów miejscowego planu stanowi przekroczenie władztwa planistycznego gminy. Nie ma również znaczenia czy właściciele nieruchomości wnosili uwagi podczas procesu przyjmowania planu, gdyż prawo do wniesienia skargi na uchwałę nie jest uwarunkowane wcześniejszym wnoszeniem takich uwag.../ Skarżący na podstawie art. ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935) wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa pismem z dnia 14 lutego 2024 r., które wpłynęło do organu dnia 19 lutego 2024 r. Organ odpowiedział pismem z dnia 26 lutego 2024 r., które do pełnomocnika skarżących wpłynęło dnia 1 marca 2024 r. W związku z powyższym skarżący wnoszą, jak na wstępie.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i podniósł, że rada gminy nie przekroczyła władztwa planistycznego, uchwalając za-kwestionowaną uchwałę, a także podniosła, że nie podziela również zarzutu naruszenia, powołanych w skardze unormowań, zawartych w Konstytucji RP. Zdaniem strony przeciwnej takie zarzuty są zbyt daleko idące.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub

w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały, doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych lub przepisach szczególnych. W pierwszej kolejności wskazać należy, że skarga wniesiona została w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej 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. Dla porządku wyводу sąd wyjaśnia także, że w orzecznictwie jednoznacznie wskazuje się, że podstawy do uwzględnienia skargi na uchwałę podjętą w zakresie administracji publicznej zaistnieją tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia, a to naruszenie jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego. Mówiąc inaczej, skarga nie podlega uwzględnieniu w sytuacji, gdy wprawdzie naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie strony, ale następuje to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego, w którego ramach rada gminy ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2011 r. sygn. akt II OSK 355/11 - Lex nr 920623 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Po 890/13 - Lex nr 1474201, Krakowie z dnia 14 października 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 719/13 - Lex nr 1384888). Skarżący po złożeniu wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego, zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446) złożyli skargę na uchwałę.

W ocenie sądu skarżący będący właścicielami/współwłaścicielami działek o numerach wskazanych w sentencji, niewątpliwie posiadają interes prawny w skarżeniu planu w zakresie, w jakim określa on przeznaczenie tychże działek oraz ustala zasady ich zagospodarowania. Interes osób posiadających takie nieruchomości znajduje bowiem ochronę w przepisach kodeksu cywilnego (art. 140 k.c.). Właściciel nieruchomości ma interes w ochronie służącego mu prawa własności przed ingerowaniem w to prawo, przez ograniczenie jego wykonywania i narzucanie określonego sposobu zagospodarowania nieruchomości. W niniejszej sprawie nie ma żadnej wątpliwości co do tego, że w skarżący mając tytuł prawny do działek, znajdujących się na terenie objętym skargą, mają ograniczoną możliwość wykorzystania działek dla zainstalowania na ich terenie siłowni wiatrowych w zakresie ich mocy (do 3,5 MW). Zaskarżyli zatem w części uchwałę nr LXX/422/2014 Rady Gminy Oława z dnia 28 sierpnia 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie wsi Chwalibóżyce, Jankowice Małe, Niemil, Oleśnica Mała, Osiek, Owczary (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 3759) - w zakresie jedynie przepisu § 15 pkt 2 lit. a, odnośnie do fragmentu „o mocy do 3,5 MW każda”, czyli o ile tym unormowaniem uchwałodawca ograniczył jedynie moc urządzeń prądotwórczych, zezwalając (co istotne) na ich lokalizację na działkach skarżących. Analiza akt planistycznych wskazuje jednoznacznie, że w § 3 uchwały, ustalającym przeznaczenia terenów i ich symbole w p.1) określono teren zabudowy techniczno-produkcyjnej – EW – teren elektrowni (siłowni) wiatrowych; w rozdziale 3, stanowiącym ustalenia szczegółowe dla terenów, w § 15. dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1.EW, 2.EW, 3.EW, 4.EW, 5.EW, 6.EW, 7.EW, 8.EW, 9.EW, 10.EW, 11.EW, 12.EW, 13.EW, 14.EW, 15.EW uchwała wprowadziła następujące obowiązujące ustalenia: 1) przeznaczenie terenu - teren elektrowni (siłowni) wiatrowych; 2) zasady zagospodarowania terenu: a) ustala się lokalizację elektrowni (siłowni) wiatrowych o mocy do 3,5 MW każda, wraz z urządzeniami technicznymi i infrastrukturą towarzyszącą, b) zakaz stosowania oświetlenia wież elektrowni (siłowni) wiatrowych, powodującego nadmierne podświetlenie tła, zmniejszającego zasięg światła znaków nawigacyjnych oraz przypominającego znaki nawigacyjne; 3) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: a) wysokość zabudowy elektrowni (siłowni) wiatrowych nie większa niż: – 170 metrów – dla konstrukcji wieży, – 210 metrów – dla skrajnego punktu skrzydła w pozycji pionowej, b) powierzchnia zabudowy nie większa niż 80% powierzchni działki budowlanej, c) powierzchnia biologicznie czynna nie mniejsza niż 10% powierzchni działki budowlanej; w na terenach 3.R, 4.R, 6.R, 7.R, 8.R, 9.R, 10.R, 12.R, 13.R, 14.R, 15.R, 16.R, 17.R, 18.R, 19.R (§ 19 lit. d) dopuszcza się możliwość zachodzenia łopat wirników elektrowni (siłowni) wiatrowych zlokalizowanych na terenach EW, do 50 m w rzucie poziomym. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała ustalając, że na działkach skarżących wprowadza się lokalizację elektrowni (siłowni) wiatrowych o mocy do 3,5 MW każda, modyfikuje uprawnienia i obowiązki skarżących wynikające z prawa własności.

Rozważyć zatem należało, czy stwierdzone naruszenie interesu prawnego skarżących co do ich działek mieści się granicach obowiązującego prawa, w szczególności czy gmina nie nadużyła władztwa planistycznego. Dokonując weryfikacji prawidłowości skorzystania przez gminę w rozpoznawanej sprawie z przysługującej jej samodzielności planistycznej w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 k.c. właściciel rzeczy korzysta z niej z wyłączeniem innych osób zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i zasadami współżycia społecznego, z tym, że przy wykonywaniu własności jest ograniczony treścią przepisów szczególnych. Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowi, że własność może być ograniczona, ale jedynie w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, czyli zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi być racjonalna i odpowiednia (proporcjonalna) do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Takimi przepisami o randze ustawowej, zezwalającymi na ograniczenie prawa własności są m.in. regulacje zawarte w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które upoważniają gminy do uchwalania aktów planowania przestrzennego. Ważne jest, czy takie ograniczenie korzystania z nieruchomości jest dopuszczalne przede wszystkim w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także innych ustaw, w tym art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Według art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (obecnie planów ogólnych) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ obowiązany jest ważyć interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne (art. 1 ust. 3 u.p.z.p.). Przytoczony przepis prawa materialnego stanowi bazę tzw. władztwa planistycznego gminy, które można zdefiniować jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Oczywiście jest, że w toku procesu uchwalania czy to studium, czy planu ogólnego, czy miejscowego może dochodzić i w praktyce dochodzi do kolizji interesów. Rozstrzygnięcie tych konfliktów wymaga wyważenia interesu poszczególnych właścicieli nieruchomości oraz interesu publicznego całej wspólnoty samorządowej. Zachowanie balansu między wartościami chronionymi konstytucyjnie i ustawowo wyklucza zakładanie prymatu interesu ogólnego nad jednostkowym i odwrotnie. Nie oznacza to jednak, że jakiegokolwiek naruszenie interesu indywidualnego z góry naznacza taki plan stygmatem nielegalności.

W ocenie sądu orzekającego w tej sprawie z przepisów takich jak art. 140 k.c. oraz art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP wynika właśnie możliwość ingerencji, poprzez władztwo planistyczne, w prawo własności. Problem nie polega więc na tym, czy uchwała narusza prawo własności, lecz czy ta ingerencja następuje z naruszeniem prawa, ewentualnie zasady proporcjonalności, która wymaga wyważenia różnych grup interesów - publicznego (ład przestrzenny) i prywatnego (prawo własności). Wtedy można mówić o przekroczeniu władztwa planistycznego przez organ gminy. Organom gminy przysługuje prawo władczego rozstrzygnięcia, co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem. Podkreślić jednak trzeba, że na mocy art. 21 Konstytucji RP ochrona własności stała się jedną z zasad ustroju gospodarczego RP. Na podstawie art. 64 Konstytucji RP własność stała się również jednym z podstawowych praw ekonomicznych. Dla ochrony własności podstawowe znaczenie ma przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który statuuje zasadę proporcjonalności, a więc zakaz nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, C.H.Beck, Warszawa 2018, str. 64 - 65). Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności, czego można spodziewać się po miejscowym planie zagospodarowania, uzasadnia tylko cel publiczny jednakże tylko wtedy, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. Władztwo planistyczne gminy nie może polegać zatem na zupełnej swobodzie i dowolności w planowaniu co do przeznaczenia terenu, gdyż konieczne jest uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu prawa własności, z mocy art. 1 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p. Nieprzestrzeganie tego spowoduje, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu zagospodarowania, może zostać nadużyte, a ustalenia planu, które będą wynikiem tego nadużycia, mogą okazać się prawnie wadliwe. W wyroku z dnia 19 czerwca 2008 r, sygn. akt II OSK 437/08, (LEX nr 490102), NSA stwierdził, że w zagospodarowaniu przestrzeni „interes społeczny” nie zyskał prymatu w odniesieniu do interesu jednostki, co oznacza obowiązek „rozważnego wyważania” praw indywidualnych obywateli i interesu społecznego w procesie planowania przestrzennego. W ocenie NSA

podstawowa zasada równości wobec prawa stwarza nakaz wyważania wszystkich interesów, jakie występują w danej sprawie a istota wyważania opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady - wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważenia. Odnosząc dotychczasowe uwagi do rozpoznawanej sprawy należy mieć na uwadze, że na k. 2 tychże akt znajduje się uzasadnienie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części gruntów miejscowości Chwalibożyce, Jankowice Małe, Niemil, Oleśnica Mała, Osiek, Owczary, z przeznaczeniem wyżej wymienionego obszaru na lokalizację elektrowni wiatrowych. Wśród korzyści dla gminy w „Analizie zasadności przystąpienia do sporządzania miejscowego planu wskazano na (2) „możliwość koegzystencji elektrowni z innymi formami gospodarowania (rolnictwo). Obszar zamierzonego opracowania planu - to otwarte tereny o funkcji rolniczej...”

W kwestii zatem przeznaczenia działek interes właścicieli działek nie został prawidłowo, w toku procedury planistycznej, wyważony. W żadnej mierze gmina nie wykazała, że wyważyła wszelkie interesy- zarówno publiczne jak i prywatne- uwzględniając przy tym aspekty proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania konstytucyjnie chronionego prawa własności. Dlatego też - wobec nadmiernej i nieuzasadnionej ingerencji w prawo własności- uznać należało, że gmina przekroczyła przysługujące jej władztwo planistyczne. Opracowując miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego organ planistyczny uwzględnił możliwość wykorzystania działek na cele energetyki wiatrowej (co więcej sama gmina uznała taką potrzebę, co wynika wprost z uchwały intencyjnej), jednakże bez żadnego uzasadnienia ograniczono w sposób niezrozumiały dopuszczalną moc wiatraków. Akta wskazują także, że RDOS uzgodnił projekt bez ograniczeń (k. 32 i 42 akt). Nadto dopuszczenie w planie instalacji siłowni wiatrowych nie oznacza jakie konkretnie moce będą miały ewentualnie zrealizowane siłownie, bowiem inwestor będzie musiał przejść cały administracyjny proces inwestycyjny, aby wykorzystać teren na cele elektrowni wiatrowych.

Na koniec trzeba także powiedzieć, że sądowi wiadomym jest że prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego We Wrocławiu z dnia 16 września 2015 r., w sprawie II SA/WR 323/15 stwierdzono nieważność § 11 pkt 9 lit. a obecnie skarżonej uchwały, jednakże w innym fragmencie tj. „na warunkach określonych przez właściciela sieci dystrybucyjnej”, § 11 pkt 12 lit. c we fragmencie: „w uzgodnieniu z jej zarządcą”, § 19 pkt 1 lit. b we fragmencie: „maszty z urządzeniami do pomiaru kierunku i prędkości wiatru”, § 19 pkt 2 lit. a we fragmencie: „za wyjątkiem sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz masztów z urządzeniami do pomiaru kierunku i prędkości wiatru, z zastrzeżeniem lit. b”, § 19 pkt 2 lit. b i § 19 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały.

Trzeba podnieść, że w motywach tego rozstrzygnięcia sąd wskazał, że „analiza kwestionowanych zapisów uchwały w kontekście zarzutów skargi pozwala na przyjęcie, że w obrębie badanego planu miejscowego doszło do dopuszczenia funkcji innej niż rolna, bez uzyskania stosownej zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w sytuacji gdy nie można w przyszłości wykluczyć realizowania nowych inwestycji w napowietrzną sieć energetyczną. Okoliczność ta zdaje się więc potwierdzać zasadność skargi w przedmiotowej części. Co więcej, wchodząc poza zarzuty skargi, należało sankcją nieważności objąć również § 19 pkt 1 lit. b we fragmencie: „maszty z urządzeniami do pomiaru kierunku i prędkości wiatru” oraz § 19 pkt 2 lit. a we fragmencie: „za wyjątkiem sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz masztów z urządzeniami do pomiaru kierunku i prędkości wiatru, z zastrzeżeniem lit. b”. Powyższa regulacja w sposób analogiczny jak w przypadku sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, dopuszcza na spornym obszarze planu funkcję inną niż rolna, bez uzyskania stosownej zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Eliminacja zapisów uchwały odnoszących się do lokalizacji masztów z urządzeniami do pomiaru kierunku i prędkości wiatru pociągała także konieczność stwierdzenia nieważności § 19 pkt 2 lit. b i § 19 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały, które to przepisy również odnoszą się do tej kwestii.”

Z przytoczonych fragmentów orzeczenia sądu wynika, że sąd w tamtej sprawie nie rozważał kwestii związanych z wpływem unormowań planu na wykonywanie prawa własności przez skarżących. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 332/18 rozpoznanie skargi na uchwałę jest jednak dopuszczalne w zakresie naruszenia interesu prawnego skarżącego, które nie było przedmiotem orzekania w poprzedniej sprawie (publ. LEX nr 2777718). „W konsekwencji rozpoznając kolejną skargę na wskazaną uchwałę, stwierdzenie przez Sąd I instancji nieważności uchwały mogłoby nastąpić tylko w części dotyczącej interesu prawnego skarżącego. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2012 r. , sygn. akt II OSK 509/12, Baza NSA; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 302/12, Baza NSA; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2012 r. sygn. akt II OSK 510/12, Baza NSA; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2012 r. sygn.

akt II OSK 618/12, Baza NSA – por. wyrok WSA w Poznaniu II SA/Po 581/17). „Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu rozpoznając przedmiotową sprawę nie mógł zatem dokonać ponownej oceny zarzutów podnoszonych przez skarżącą, koncentrujących się wokół naruszenia art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż te były już przedmiotem prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 05 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 569/16”.

O kosztach postępowania sąd orzekł mając na uwadze wynik postępowania na podstawie art. 200 p.p.s.a. Do niezbędnych kosztów związanych z udziałem skarżących w postępowaniu sąd zaliczył wpis sądowy od skargi w wysokości 300 zł, wy-nagrodzenie pełnomocnika w wysokości 480 zł (ustalone zgodnie z § 14 ust. 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych) oraz opłatę skarbową za pełnomocnictwa.