

II SA/Po 533/16 - Wyrok WSA w Poznaniu

Data orzeczenia	2016-11-10	orzeczenie prawomocne
Data wpływu	2016-07-25	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu	
Sędziowie	Edyta Podrazik /przewodniczący sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6150 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)	
Skarżony organ	Rada Gminy	
Treść wyniku	Oddalono skargę	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Wiesława Batorowicz Sędziowie Sędzia WSA Edyta Podrazik (spr.) Sędzia WSA Izabela Paluszyńska Protokolant st.sekr.sąd. Mariola Kaczmarek po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 października 2016 r. sprawy ze skargi P. J. i S. J. na uchwałę Rady Gminy z dnia [...] kwietnia 2015 r. Nr [...] w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; oddala skargę

UZASADNIENIE

II SA/Po 679/16

UZASADNIENIE

Rada Gminy działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 20013 r., poz. 594 ze zm., dalej: u.s.g.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm., dalej: u.p.z.p.), w dniu [...] kwietnia 2015 r., podjęła uchwałę Nr [...] w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.) dla części obrębów geodezyjnych B. G., D.. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 27 maja 2015 r. poz. 3463.

Skarżący P. J. i S. J. pismem wniesionym w dniu [...] lipca 2016 r. złożyli skargę do wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. na opisaną wyżej uchwałę Rady Gminy, domagając się stwierdzenia jej nieważności lub ewentualnie stwierdzenia jej niezgodności z prawem oraz zasądzenia na ich rzecz kosztów postępowania. Skargę poprzedzili skierowanym do Rady Gminy wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa z dnia [...] kwietnia 2016 r., które wpłynęło do Urzędu Gminy W. w dniu [...] kwietnia 2016 r.

W uzasadnieniu skargi w pierwszej kolejności skarżący podnieśli, iż kwestionowana uchwała Rady Gminy została podjęta z rażącym naruszeniem przepisów postępowania poprzez: (1) przedłożenie radnym projektu uchwały na posiedzeniu komisji, poprzedzającym sesję Rady Gminy, tuż przed jego rozpoczęciem, co zdaniem skarżących uniemożliwiło członkom komisji zapoznanie się z projektem i tym samym odniesienie się do jego treści; (2) przedłożenie dokumentacji projektu uchwały w sprawie m.p.z.p. radnym na posiedzeniu komisji, poprzedzającej sesję Rady, bez załącznika nr [...] wskutek czego opinia komisji nie uwzględnia treści wskazanego dokumentu; (3) wskazanie w projekcie uchwały przekazanym radnym na sesję Rady tylko jednej stawki opłaty planistycznej, podczas gdy na posiedzeniu komisja zaopiniowano pozytywnie dwie stawki opłaty.

Skarżący ponadto podnieśli, że farma wiatrowa, która wskutek zaskarżonej uchwały może powstać na obszarze objętym kwestionowanym planem miejscowym obniży wartość ich nieruchomości. Zdaniem skarżących obecność turbin wiatrowych wpływa na spadek wartości nieruchomości znajdujących się w ich sąsiedztwie.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy W. wniósł o jej odrzucenie lub ewentualnie oddalenie oraz obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Przedstawiając argumentację za odrzuceniem skargi, organ przytoczył przepis art. 101 ustawy o samorządzie gminnym podnosząc, że na skarżących spoczywa obowiązek wykazania związku pomiędzy ich prawnie uregulowaną sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że interes ten lub uprawnienia zostały naruszone przez zaskarżoną uchwałą. W ocenie organu legitymacja skargowa w tej sytuacji jest determinowana przez wystąpienie negatywnych następstw w sferze prawnej wnoszącego skargę, polegających na zniesieniu, ograniczeniu, uniemożliwieniu realizacji uprawnienia czy naruszeniu interesu prawnego. Zdaniem organu w przedmiotowej sprawie opisane powyżej przesłanki nie występują, wskutek czego stronom skarga nie przysługuje i powinna zostać odrzucona. Organ wskazał również niezależnie od powyższego, że podniesione przez skarżących zarzuty proceduralne nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ Rada Gminy nie ma obowiązku kierowania projektów uchwał na posiedzenia komisji, a jeżeli nawet tak się stanie, to opinia komisji nie jest dla Rady wiążąca. Czynności dokonywane przez komisje mogą stanowić co najwyżej element przygotowania do procedowania dokumentów na sesji. Odnosząc się do zarzutu o niedoręczeniu radnym załącznika nr [...], organ wskazał, iż na żadnym z etapów postępowania zmierzającego do uchwalenia m.p.z.p. radni nie zgłaszali braku materiałów w sprawie poddawanej głosowaniu. Natomiast w kwestii uchwalenia jednej stawki opłaty planistycznej zamiast dwóch było to zgodne z wolą radnych i mieli oni świadomość istnienia propozycji innej stawki opłaty planistycznej, na dowód czego w materiałach niektórych członków Rady Gminy znajdują się stosowne adnotacje.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje;

Skarga okazała się niezasadna.

Przedmiotem kontroli Sądu jest Uchwała Rady Gminy z dnia [...] kwietnia 2015 r., nr [...], w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębów geodezyjnych B. G., D..

Badając formalną dopuszczalność wniesionej skargi wskazać należy, iż z mocy art. 101 ust. 1 ustawy z dnia [...] marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm., dalej: u.s.g.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałą do sądu administracyjnego. W myśl z kolei art. 53 § 2 ustawy z dnia [...] sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu prze sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, dalej: p.p.s.a.) skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa (por. uchwała NSA z dnia [...] kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS [...]; orzeczenie publ. w Internecie, w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach – dalej: "CBOSA").

W pierwszej kolejności Sąd rozważył zatem czy skarga została poprzedzona wniesieniem do organu

wezwania do usunięcia naruszenia prawa oraz czy została wniesiona w przewidzianym prawem terminie. Zdaniem składu orzekającego wymogi te zostały w niniejszej sprawie dochowane, skarga była bowiem poprzedzona stosownym wezwaniem i wniesiona została z zachowaniem ustawowego terminu.

Jak wskazano powyżej podstawą prawną skargi był przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. Analiza postanowień przywołanego przepisu prowadzi do wniosku, że skuteczne złożenie skargi wymaga spełnienia dwóch zasadniczych przesłanek: po pierwsze – skarżący musi wykazać naruszenie interesu prawnego uchwałą (zarządzeniem); po drugie – uchwała (zarządzenie) powinna pozostawać "w zakresie władzy publicznej". Niespełnienie tych przesłanek (jednej bądź obu) wyklucza możliwość merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez sąd administracyjny.

Odnosząc te uwagi do specyfiki rozpoznawanej sprawy należy najpierw wskazać, że skarżący są właścicielami nieruchomości położonych na obszarze objętym kwestionowanym planem miejscowym. Jak wynika przy tym z informacji przedłożonej przez organ skarżący P. J. jest właścicielem działek o numerach geodezyjnych [...], [...], [...] oraz 371, natomiast skarżący S. J. jest właścicielem działek o numerze geodezyjnym [...] oraz [...]. Nieruchomości będące własnością S. J. sąsiadują bezpośrednio z terenem, na którym w przedmiotowym planie miejscowym przewidziano możliwość lokalizacji turbin wiatrowych, ponadto obie działki tego skarżącego znajdują się w obszarze oznaczonym na rysunku planu jako maksymalny zasięg łopat elektrowni wiatrowych. Konsekwentnie należy stwierdzić, że zapisy przedmiotowego planu miejscowego określają zakres przysługującego skarżącym prawa własności, w tym dopuszczalny sposób korzystania z należących do nich nieruchomości, stanowiąc również dla tego prawa ograniczenia wymienione w § 14 ust. 2 pkt 1-4 planu. Skarżący – oprócz zarzutów odnoszących się do zapisów planu dopuszczających lokalizację turbin wiatrowych w sąsiedztwie ich nieruchomości – podnieśli zarzuty natury proceduralnej, kwestionując prawidłowość podjęcia przez Radę badanej uchwały. Z tej perspektywy spełnione zostały więc przesłanki z art. 101 ust. 1 u.s.g. do zainicjowania przez skarżących sądowej kontroli zaskarżonej uchwały.

Oceniając podniesiony w skardze zarzut dotyczącego dopuszczenia w zaskarżonej uchwale możliwości lokalizowania na wskazanych przez nią terenach turbin wiatrowych Sąd doszedł do wniosku, że Rada Gminy nie przekroczyła granic przysługującego jej władztwa planistycznego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm., dalej: u.p.z.p.) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Realizując przysługujące jej władztwo planistyczne rada gminy uwzględniać musi uzasadnione interesy właścicieli poszczególnych nieruchomości, jak również interes całej społeczności gminnej, nadto musi brać pod uwagę uwarunkowania techniczne, możliwości finansowe i gospodarcze, zasady celowości i racjonalności.

Dopuszczając w przedmiotowym planie miejscowy możliwość lokalizacji turbin wiatrowych Rada Gminy zezwoliła na ich umiejscowienie na obszarze niezabudowanym, na terenie rolnym i w sąsiedztwie innych gruntów rolnych, na których możliwe jest powstanie w przyszłości wyłącznie budowli rolniczych. Taką lokalizację należy uznać za najbardziej racjonalną i minimalizującą związane z funkcjonowaniem turbin wiatrowych potencjalne uciążliwości i ograniczenia zagospodarowania dla działek sąsiednich. Skarżący są właścicielami nieruchomości rolnych,

niezabudowanych. Ewentualne powstanie farmy wiatrowej w sąsiedztwie nie wpływa więc na dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości skarżących. Wprawdzie nieruchomości skarżącego S. J. znajdują się w obszarze maksymalnego zasięgu łopat dwóch turbin wiatrowych, jednak z uwagi na wysokość turbin nie będzie to stanowiło ograniczenia w rolniczym wykorzystaniu nieruchomości. Natomiast wskazywany przez skarżących spadek wartości należących do nich nieruchomości związku z ewentualnym powstaniem farmy wiatrowej ma charakter hipotetyczny, ponadto interesu faktycznego skarżących, a nie ich interesu prawnego.

Jednakże skarżący podnieśli także zarzuty o charakterze proceduralnym, argumentując, że w trakcie uchwalania przedmiotowego planu miejscowego doszło do istotnych naruszeń trybu podejmowania uchwały przez Radę Gminy. Należy tu podkreślić, że ochrona interesu prawnego właściciela nieruchomości znajdującej się w granicach planu miejscowego obejmuje gwarancje zachowania przewidzianej prawem procedury jego uchwalania. Procedura ta ma bowiem m. in. zapewnić, że uzasadnione interesy każdego właściciela nieruchomości zostaną starannie rozważone, a ograniczenia praw właścicielskich nie będą rażąco nadmierne. W konsekwencji istotne naruszenie trybu uchwalania planu stanowić będzie naruszenie interesu właścicieli nieruchomości objętych tym planem.

Oceniając zaskarżoną uchwałę z tej perspektywy Sąd nie stwierdził, by doszło do istotnych naruszeń trybu jej podejmowania. Kolejne etapy procedury przygotowania projektu planu miejscowego i następnie jego uchwalenia reguluje wyczerpująco przepisy art. 17 – art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W niniejszej sprawie procedura ta została w pełni i prawidłowo przeprowadzona. W szczególności przepisy te wskazują, że wójt przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, zaś rada gminy – jeżeli nie stwierdzi konieczności dokonania zmian w przedstawionym projekcie i po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń studium – uchwała plan miejscowy. Wymienione przepisy nie przewidują konieczności poddania projektu planu opiniowaniu przez komisje rady. Obowiązku takiego nie przewiduje także Statut Gminy W. przyjęty uchwałą Rady Gminy nr [...] z dnia [...] czerwca 2004 r. (Dz. Urzędowy Woj. Wielkopolskiego z 2004 r. Nr [...] poz. 2723). Zgodnie z § 22 Statutu Rada obraduje na sesjach i rozstrzyga w drodze uchwał sprawy należące do jej kompetencji, określone w ustawie o samorządzie gminnym oraz w innych ustawach, a także w aktach wykonawczych. Natomiast komisje Rady są jej organami wewnętrznymi, przedmiot ich działania określa Rada w odrębnych uchwałach, a uchwały komisji mają wyłącznie charakter opinii oraz wniosków (§§ 15, 62, 64 Statutu). Poddanie projektu planu ocenie przez komisje Rady było więc wyłącznie elementem wewnętrznej organizacji prac Rady i miało charakter pomocniczy. Tego rodzaju wewnętrzne prace organów rady gminy nie podlegają badaniu przez Sąd, który ocenia prawidłowość podjęcia uchwały przez radę, tj. radnych obradujących na sesji rady, a nie w komisjach.

Reasumując powyższe rozważania Sąd nie stwierdził, by w niniejszej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania kwestionowanego planu miejscowego, istotnego trybu jego sporządzania, czy naruszenia właściwości organów w tym zakresie w rozumieniu art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W tym stanie rzeczy skarga jako niezasadna podlegała oddaleniu na mocy art. 151 p.p.s.a.