



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 października 2015 r.

Poz. 3987

WYROK NR II SA/WR 131/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 maja 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA – Olga Białek
Sędzia WSA – Ireneusz Dukiel (spr.)
Sędzia WSA – Władysław Kulon
asystent sędziego – Wojciech Śnieżyński

Protokolant

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2014 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Pieńsku

z dnia 27 sierpnia 2013 r. nr XXXVIII/224/2013

w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych terenów położonych w obrębie Dłużyna Górna i Strzelno

- I. stwierdza nieważność § 2 ust. 1 pkt 4, § 6 ust. 2 pkt 2 i 3, § 8 ust. 2 pkt 3 i 4, § 10 ust. 2 pkt 1 i 2, § 18 ust. 1 pkt 2 i ust. 2, § 45 ust. 1 we fragmencie „wskazane na rysunku planu” oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie oznaczenia graficznego „wjazdy na teren” zaskarżonej uchwały;**
- II. dalej idącą skargę oddala;**
- III. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie opisanym w pkt I nie podlega wykonaniu;**
- IV. zasądza od Gminy Pieńsk na rzecz skarżącego kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Pieńsku w dniu 27 sierpnia 2013 r. podjęła uchwałę nr XXXVIII/224/2013 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych terenów położonych w obrębie Dłużyna Górna i Strzelno.

Wojewoda Dolnośląski, wobec wątpliwości co do zgodności z prawem opisanej uchwały, powołując się na przepis art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, dalej w skrócie u.s.g.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 270 ze zm., dalej w skrócie u.p.p.s.a.), wniósł skargę żądając stwierdzenia nieważności:

- 1) § 6 ust. 2 pkt 2 i pkt 3, § 8 ust. 2 pkt 3 i pkt 4, § 10 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 wskazanej wyżej uchwały z uwagi na naruszenie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej w skrócie u.p.z.p.) oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, dalej w skrócie r.M.I.);
- 2) § 18 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 uchwały z uwagi na naruszenie art. 15 ust. 2 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;
- 3) § 5 ust. 1 pkt 10, § 15, § 21, § 25, § 29 ust. 2 we fragmencie „oraz na elektrowniach wiatrowych”, § 40, § 43 ust. 4 pkt 5, § 53 ust. 3 pkt 1, § 59 ust. 2 oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie przeznaczenia terenów oznaczonych symbolem 1Ew- 5Ew uchwały ze względu na naruszenie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p.;
- 4) § 2 ust. 1 pkt 4, § 45 ust. 1 we fragmencie „wskazane na rysunku planu” oraz załącznik graficzny nr 1 w zakresie oznaczenia graficznego „wjazdy na teren” uchwały z uwagi na naruszenie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a r.M.I. oraz z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 260, dalej w skrócie u.d.p.).

W uzasadnieniu pierwszego z zarzutów skargi organ nadzoru powołując się na regulację dotyczącą zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej – wynikającą z treści art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 r.M.I. wskazał, że zarówno ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji, jak i Minister zobowiązując do określenia układu komunikacyjnego i jego parametrów, nie ograniczyli tego układu/systemu wyłącznie do dróg publicznych, bowiem objęli nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym również drogi wewnętrzne. Zdaniem Wojewody określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny określony w planie zagospodarowania przestrzennego, czyli zarówno drogi publiczne w rozumieniu u.d.p., jak i drogi wewnętrzne.

W tak ustalonym stanie prawnym organ nadzoru zauważył, że w rozdziale 2 skarżonej uchwały Rada Miejska uregulowała przeznaczenie terenów objętych granicami planu, w tym terenów oznaczonych symbolami: „1U - 2U”, „1 RU” i „1 PU”. W § 6 ust. 2 pkt 2 i pkt 3, § 8 ust. 2 pkt 3 i pkt 4, § 10 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały, jako przeznaczenie dopuszczalne dla tych terenów, ustalono drogi publiczne klasy D oraz drogi wewnętrzne. Jednak na rysunku planu (załączniku nr 1 do uchwały) nie oznaczono przebiegów tych dróg. Ponadto zgodnie z treścią § 36 uchwały zostały w nim ustalone parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania dla terenów dróg publicznych oznaczonych na rysunku symbolem KD. Natomiast w § 39 uchwały zostały ustalone parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem KDW. W takim przypadku organu nadzoru wskazał na brak ustalenia parametrów dla dróg przewidzianych jako przeznaczenie dopuszczalne.

W ocenie Wojewody możliwość lokalizacji dróg publicznych oraz wewnętrznych o nieokreślonym przebiegu (nieoddzielonej liniami rozgraniczającymi od terenów o odmiennym przeznaczeniu), a także o nieokreślonych parametrach umożliwi dokonywanie zmian w planie bez przeprowadzenia ich w trybie art. 17 w zw. z art. 27 u.p.z.p. Formułując powyższe stanowisko organ nadzoru wskazał, że nie można wykluczyć sytuacji przynajmniej częściowej zmiany ustalonego w planie przeznaczenia poszczególnych terenów w wyniku dokonanego poza procedurą planistyczną wyznaczenia obszaru dróg publicznych na tych terenach. Rada, decydując się na zmianę przeznaczenia określonego obszaru poprzez m.in. wyznaczenie na części tego obszaru terenu dróg publicznych lub wewnętrznych, powinna uczynić to w drodze procedury określonej w art. 17 u.p.z.p., wyodrębiając jednoznacznie (za pomocą linii rozgraniczających) drogi spośród innych terenów wyznaczonych w planie, określając w ten sposób jeden z elementów układu komunikacyjnego (zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a r.M.I.).

Autor skargi wskazał, że w ramach władztwa planistycznego gmina może ustalać sposoby zagospodarowania terenu, nie można jednak uznać, że dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią można posługiwać się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych dokonanych przez nieokreślony podmiot, w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie. Możliwość lokalizacji dróg publicznych lub dróg wewnętrznych o nieokreślonym „orientacyjnym” przebiegu (nieoddzielonych liniami rozgraniczającymi od terenów o odmiennym przeznaczeniu) może oznaczać dowolne wyznaczenie danej drogi łączące się ze zmianą ustalonego już w planie przeznaczenia części obszaru przez który droga ta będzie przebiegała. Tym samym orientacyjne wytyczenie drogi bez wyznaczenia jej liniami rozgraniczającymi oraz wprowadzenie w tekście planu konkretnych postanowień dla tego orientacyjnego przebiegu nie pozwala na ustalenie przeznaczenia terenu przez który ma ona przebiegać.

Dalej wyjaśniono, że dla sprawy jest istotnym ustalenie znaczenia pojęcia parametru w rozumieniu § 4 pkt 9 r.M.I., co dla przypomnienia było przedmiotem rozważań sądów administracyjnych (przywołano tutaj wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2008 r. sygn. akt II SA/GI 99/08). Zdaniem organu nadzoru w kwestionowanej natomiast uchwale, określając przeznaczenie wskazanych wyżej terenów, w zakresie dróg wewnętrznych, Rada ograniczyła się tylko do określenia rodzaju dróg. Z kolei na podstawie rysunku planu drogi te nie zostały w ogóle wyznaczone. Tym samym według Wojewody regulacja uchwały określająca jedynie przeznaczenie dopuszczalne terenu pod drogi publiczne klasy D i pod drogi wewnętrzne, nie spełnia wymogu § 4 pkt 9 lit. a r.M.I. i nie może być uznana za określenie parametrów układu komunikacyjnego.

Organ nadzoru zauważył, że drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi i wobec tego nie znajduje zastosowania w zakresie określenia ich parametrów rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430). Niemniej, brak zaliczenia dróg wewnętrznych do dróg publicznych i nieobjęcie ich regulacjami wskazanego rozporządzenia, nie oznacza dowolności w zakresie ustaleń parametrów dla dróg wewnętrznych, w tym ich zupełnego nieokreślenia. W tym zakresie autor skargi powołał się na pogląd prawny wyrażony przez WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 22 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 747/12, w podobnej rodzajowo sprawie, gdzie Sąd stwierdził, iż zaniechanie takie stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 r.M.I., prowadzące do naruszenia zasad sporządzania planu.

Przedstawiając uzasadnienie dla zarzut formułowanego pod adresem § 18 ust. 1 pkt 2 uchwały organ nadzoru wskazał, że w powyższej regulacji Rada Miejska postanowiła, że „w zagospodarowaniu terenów ustala się następujące ogólne warunki i zasady kształtowania układów zabudowy i ich rozplanowania: stosować regularną formę rozplanowania i usytuowania budynków mieszkalnych oraz podobne relacje powierzchni zabudowy do powierzchni działek”. Dodatkowo w § 18 ust. 2 uchwały znalazł się zapis, że: „budynki winny charakteryzować się podobnymi parametrami kształtowania zabudowy w zakresie układu kalenicy, formy dachu, pokrycia dachu, wysokości budynku, szerokości elewacji i kolorystyki budynku (pkt 1), ogrodzenia w jednym ciągu drogi winny posiadać wspólne lub podobne cechy architektonicznego ukształtowania (pkt 2)”. W ocenie organu nadzoru w powołanych przepisach posłużono się nieostrymi pojęciami: „regularna forma rozplanowania i usytuowania”, „podobne parametry kształtowania” i „podobne cechy architektonicznego ukształtowania”, czym przekroczono upoważnienie ustawowe.

Zdaniem organu nadzoru, regulacja prawna wynikająca z art. 15 ust. 2 u.p.z.p., nie upoważniała Rady do stanowienia przepisów, które nakładają na inwestorów bliżej niesprecyzowane wymogi. Wskazuje ona natomiast elementy obligatoryjne, które powinny zostać uregulowane w m.p.z.p., a mianowicie: 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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Nie negując zatem możliwości zamieszczenia w m.p.z.p. postanowień mających na celu ochronę ładu przestrzennego organ nadzoru wskazał, że tego rodzaju regulacje muszą jednak być precyzyjne, ponieważ uchwała w sprawie m.p.z.p. stanowi akt prawa miejscowego, na podstawie którego wydawane są decyzje administracyjne i związku z tym nie może zawierać określeń niejednoznacznych i nieostrych. Parametry planowanych obiektów powinny być zasadniczo ustalone w sposób konkretny, stąd też nie do zaakceptowania są nieostre pojęcia. Wobec tego użyty przez Radę Miejską zwroty „regularna forma rozplanowania i usytuowania”, „podobne parametry kształtowania” i „podobne cechy architektonicznego ukształtowania” nie wypełniają upoważnienia ustawowego. Na poparcie przedstawionego stanowiska autor skargi wskazał na wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, gdzie stwierdzono, że miejscowy plan zagospo-

darowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych.

W uzasadnieniu kolejnego z zarzutów skargi organ nadzoru zauważył, że Rada Miejska uchwaliła plan miejscowy m.in. dla terenów przeznaczonych na lokalizację elektrowni wiatrowych (tereny oznaczone na rysunku planu symbolami 1 Ew - 5 Ew). Jednak w planie w związku z przewidzianą lokalizacją elektrowni wiatrowych nie wyznaczono stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko, które wyznacza się zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. Regulacja prawna znajdująca się w tym przepisie wprowadzona ustawą z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2010 r. Nr 155, poz.1043, dalej jako nowela u.p.z.p.), która weszła w życie 25 września 2010 r., a więc jeszcze przed przystąpieniem do sporządzenia skarżonego planu. Organ nadzoru podkreślił, że na brak wyżej wskazanych stref ochronnych zwracał uwagę Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w opinii z dnia 13 marca 2013 r. Ponadto wskazał, że w prognozie oddziaływania na środowisko dotyczącej projektu m.p.z.p. dla wyodrębnionych terenów położonych w obrębie Dłużyna Dolna i Strzelno uznano, że poprzez efekty wizualne (efekt cienia, „migotanie cienia”), w strefie znacznej uciążliwości znajdzie się planowana zabudowa 2 RM w Dłużynie. Tymczasem zgodnie z § 25 uchwały na rysunku planu wskazano jedynie przewidywany zasięg strefy negatywnego oddziaływania hałasu od elektrowni wiatrowych na środowisko. W związku z powyższym autor skargi wskazał, że w toku postępowania nadzorczego zwrócono się o udzielenie szczegółowych wyjaśnień dotyczących uznania, że w zaskarżonej uchwale nie ma potrzeby ustanowienia na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. strefy ochronnej, zwłaszcza w zakresie ewentualnych uciążliwości związanych z tzw. „migotaniem cienia”. W piśmie z dnia 31 grudnia 2013 r. Burmistrz Miasta Pieńsk, oświadczył, że strefa negatywnego oddziaływania hałasu od elektrowni wiatrowych jest równoważna ze strefą ochronną związaną z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania na środowisko. Powodem tej oceny jest fakt, że o odległości turbin wiatrowych od terenów zabudowanych decyduje poziom hałasu, i aktualnie jest to jedyne obowiązujące w Polsce kryterium prawne, zaś kryteria oceny skutków uciążliwości „migotania cienia” nie są określone ani w polskim prawie, ani też w prawie UE. Ponadto wskazano, że teren oznaczony symbolem 2 RM jest terenem o planowanej zabudowie zagrodowej, który obecnie użytkowany jest rolniczo. Wobec powyższego uznano za zasadne postanowienie planowanej funkcji mimo, że zgodnie z prognozą oddziaływania na środowisko znajduje się w strefie znacznej uciążliwości ze względu na migotanie cienia, dodając przy tym, że ewentualna uciążliwość z tym związana zostanie określona w trakcie pracy siłowni wiatrowych.

Według organu nadzoru z przedstawionych wyjaśnień wynika, że Gmina uznała, że nie ma obowiązku ustanawiania wokół elektrowni wiatrowych stref ochronnych przewidzianych w art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., ponieważ oddziaływań innych niż hałas nie regulują żadne przepisy. Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. takie strefy wyznacza się w zależności od potrzeb, co oznacza, że w przypadku, gdy występują ku temu przesłanki, wyznaczenie strefy jest obowiązkowe. Oceny, czy właściwe przesłanki zaistniały dokonuje burmistrz jako organ sporządzający projekt planu miejscowego. Ocena ta nie jest jednak oceną subiektywną. Według organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie projektowane elektrownie niewątpliwie oddziałują znacząco na tereny przyległe, czyli istnieje potrzeba wyznaczenia stref ochronnych. Wobec tego za niedopuszczalne uznano stanowisko Burmistrza, że ewentualna uciążliwość zostanie oceniona dopiero w trakcie pracy siłowni wiatrowych. Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. wyznaczenie stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko powinno nastąpić na etapie sporządzania projektu planu. Podejmując akty prawne w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Według organu nadzoru, Rada Miejska nie określając stref ochronnych wokół elektrowni wiatrowych (wskazanie tylko strefy negatywnego oddziaływania hałasu jest niewystarczające), naruszyła zasady sporządzania m.p.z.p. W związku z powyższym zasadne jest stwierdzenie nieważności wszystkich regulacji uchwały odnoszących się do elektrowni wiatrowych, czyli § 5 ust. 1 pkt 10, § 15, § 21, § 25, § 29 ust. 2 we fragmencie „oraz na elektrowniach wiatrowych”, § 40, § 43 ust. 4 pkt 5, § 53 ust. 3 pkt 1, § 59 ust. 2 oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie przeznaczenia terenów oznaczonych symbolem 1 Ew-5 Ew.

Odnosząc się do ostatniego z zarzutów skargi jej autor wyjaśnił, że zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały, postanowiono o tym, że wjazdy na teren (jako oznaczenia graficzne), są obowiązującymi ustaleniami planu. Zgodnie zaś z § 45 ust. 1 uchwały obsługa komunikacyjna obszarów przyległych do drogi o klasie technicznej głównej o ruchu przyspieszonym (GP) oraz o klasie technicznej lokalnej (L) odbywać się będzie poprzez istniejące wjazdy lub nowe wskazane na rysunku planu. Na załączniku graficznym do uchwały zostały wyrysowane dwa takie wjazdy. Powyższymi regulacjami Rada postanowiła o ustaleniu obszarów włączeń komunikacyjnych terenu R do drogi KDGP – drogi głównej publicznej o ruchu przyspieszonym, a terenu 1U do drogi KDL – drogi lokalnej publicznej. Zdaniem Wojewody, w powyższym zakresie doszło do przekroczenia upoważnienia do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.), a także naruszenia uprawnień zarządcy drogi. Formułując taki zarzut organ nadzoru, powołując się na regulację z u.d.p., dotyczącą klasyfikacji dróg publicznych i definicji zjazdu, wskazał, że Rada ustalając w skarżonym planie miejscowym obszary, na których dopuszczona została lokalizacja zjazdów, jednocześnie wykluczyła możliwość lokalizacji takich zjazdów na pozostałym odcinku drogi. Wobec tego podniósł, że regulacja u.d.p. wskazuje, że kompetencja w zakresie lokalizacji zjazdu została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tej kategorii sprawach. Ponadto wskazał, że uznaniowy charakter opisanego rodzaju zezwolenia powoduje, że żaden przepis prawa nie może obligować zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. Wobec tego źródła ograniczeń uznania administracyjnego zarządcy drogi w omawianych sprawach nie mogą stanowić przepisy prawa (w tym akty prawa miejscowego) z zakresu zagospodarowania i ładu przestrzennego. Przepisy u.d.p. stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów u.p.z.p., a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania. Nadto zauważono, że związanie zarządcy drogi treścią m.p.z.p. co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, bądź jak w tym przypadku dojazdów, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 u.d.p. i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygnięcia tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę gminy jako organ właściwy do uchwalenia m.p.z.p. Ponadto, woła ustawodawcy kwestia lokalizacji zjazdu z drogi publicznej rozstrzygana jest w trybie postępowania administracyjnego i w formie decyzji administracyjnej nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego. Zdaniem Wojewody powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 19 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 364/12. oraz z dnia 21 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 70/13.

Rada Miejska w Pieńsku w odpowiedzi na skargę wniosła o oddalenie skargi w części dotyczącej: § 6 ust. 2 pkt 2 i pkt 3, § 8 ust. 2 pkt 3 i pkt 4, § 10 ust. 2 pkt 1 i pkt 2, w § 5 ust. 1 pkt 10, § 15, § 21, § 25, § 29 ust. 2 we fragmencie „oraz na elektrowniach wiatrowych”, § 40, § 43 ust. 4 pkt 5, § 53 ust. 3 pkt 1 oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie przeznaczenia terenów oznaczonych symbolem 1 Ew-5 Ew, w pozostałym zaś zakresie zarzuty skargi uznała za uzasadnione.

W zakresie, w którym wniesiono o oddalenie skargi, organ planistyczny podniósł, że wyznaczanie terenów dróg publicznych i dróg wewnętrznych, jako funkcji dopuszczalnej na terenach o innej funkcji podstawowej nie niesie za sobą konieczności określania ich przebiegu na rysunku planu. Wskazano, że bardzo często ma to miejsce w planach miejscowych, w których wyznaczane są tereny na cele przemysłowe. Są to duże działki, na których komunikacja odbywa się drogami wewnętrznymi, a ich przebieg i parametry wynikają z technologii danego przedsiębiorstwa. W przekonaniu odpowiadającego na skargę z tych też powodów nie ma konieczności unieważniania § 6 ust. 2 pkt 2 i pkt 3, § 8 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 oraz § 10 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały.

W zakresie drugiej grupy zarzutów skargi, o których oddalenie się zwrócono, autor odpowiedzi na skargę podkreślił, że nieprawdą jest, iż w zaskarżonej uchwale nie wyznaczono, zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania elektrowni wiatrowych na środowisko. Strefy te zostały wyznaczone zarówno w uchwale, jak i na rysunku planu, gdyż zostały zapisane jako strefy negatywnego oddziaływania hałasu od elektrowni wiatrowych. W ocenie skarżonego organu, strefa negatywnego oddziaływania hałasu od elektrowni wiatrowych jest równoważna ze strefą ochronną związaną z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz z występowaniem znaczącego oddziaływania elektrowni wiatrowych na środowisko. Powodem tej oceny jest fakt, że o odległości turbin wiatrowych od terenów zabudowanych decyduje poziom hałasu, i aktualnie jest to jedyne obowiązujące w Polsce kryterium prawne. Wymaga się, by poziom hałasu emitowanego przez farmę wiatrową nie powodował przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu podanych w polskim prawie, który zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 roku

w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 120, poz. 826 ze zm.), na terenach zabudowy mieszkaniowej - równoważny poziom A hałasu w porze nocnej wynosi 45 dB. Ponadto w prognozie oddziaływania na środowisko dla ustaleń przedmiotowego projektu planu ustalono również, że eksploatacja turbin poza omawianymi granicami nie spowoduje negatywnych skutków zdrowotnych dla mieszkańców najbliższych miejscowości w wyniku emisji infradźwięków o poziomie mogących powodować uciążliwości dla ludzi, zaś kryteria oceny skutków uciążliwości migotania cienia nie są określone ani w polskim prawie, ani też w prawie UE.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie w części, albowiem nie wszystkie jej zarzuty okazały się zasadne.

Zgodnie z art. 3 § 1 u.p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki przewidziane w ustawie. W myśl art. 3 § 1 pkt 5, pkt 6 i pkt 7 powyższej ustawy kontrola działalności administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej; akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie natomiast do treści art. 147 § 1 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwał rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Natomiast w art. 15 ust. 1 u.p.z.p. określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Wobec tak zakreślonej kognicji Sądu administracyjnego należało odnieść się do każdego z przywołanych w skardze zarzutów rozpoczynając od omówienia w pierwszej kolejności zarzutów, których zasadność Sąd podziela.

Na uwzględnienie zasługuje zarzut organu nadzoru dotyczący naruszenia przez Radę Miejską w Pieńsku zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez ustalenie jako przeznaczenia dopuszczalnego dla terenów oznaczonych w planie symbolami: „1U - 2U”, „1 RU” i „1 PU” dróg publicznych klasy D oraz dróg wewnętrznych przy jednoczesnym braku określenia ich parametrów oraz brak wytyczenia na rysunku planu linii rozgraniczających te drogi od pozostałych terenów objętych planem. Podzielając stanowisko organu nadzoru, podkreślić należy, że w planie miejscowym obowiązkowo określa się linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Tym samym skoro Rada chciała w planie wyznaczyć rezerwy terenu pod drogi publiczne klasy D lub drogi wewnętrzne powinna je wydzielić liniami rozgraniczającymi. Linie rozgraniczające powinny być bowiem jednoznaczne co do przebiegu oraz muszą one być wiążące, aby nie pozostawić innemu niż rada (w tym – organowi wykonawczemu Gminy) możliwości ich przesuwania poza planem. Oznaczałoby to bowiem delegowanie na rzecz organu innego niż rada gminy kompetencji do wyznaczania przebiegu linii rozgraniczających. Tymczasem jest to ustawowa kompetencja rady gminy, która nie otrzymała kompetencji do takiej delegacji (tak też NSA w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2235/10). Nie ma również wątpliwości, że jedna strefa może być przeznaczona w planie dla realizowania więcej niż jednej funkcji, co można ewentualnie wykorzystać dla elastyczności w określaniu przeznaczenia poszczególnych stref. Wielofunkcyjność stref w żadnej mierze nie podważa jednak wymogu wykreślenia w planie sztywnych linii rozgraniczających obszary o różnym przeznaczeniu. Przebieg tych linii może zmienić rada nowelizująca plan. Plan nie jest bowiem sporządzany wyłącznie na użytek organów gminy, gdyż jest to akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), który ma umożliwić właścicielom działek, położonych na terenie objętym planem, podjęcie zamierzeń inwestycyjnych z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym. Akceptacja prezentowanego przez Radę stanowiska oznaczałaby doprowadzenie do sytuacji, że ostateczne przeznaczenia wspomnianych terenów, wraz z ustaleniem przebiegu drogi publicznej lub drogi wewnętrznej zostałyby ustalone bez postępowania przewidzianego dla zmiany planu miejscowego i w innym niż plan akcie prawnym. Wobec powyższego przyjdzie zauważyć, że w ramach władztwa planistycznego gmina może ustalać sposoby zagospodarowania terenu, nie można jednak uznać, że dla swobody gospodarowania przez gminę przestrzenią można posługiwać się nieprecyzyjnymi oznaczeniami czy decydować o uzupełnieniu obowiązujących ustaleń planu bądź nawet o ich ostatecznym obowiązywaniu

w drodze innych niż plan miejscowy aktów lub działań faktycznych dokonanych przez nieokreślony podmiot, w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie. Możliwość lokalizacji dróg publicznych lub dróg wewnętrznych o nieokreślonym „orientacyjnym” przebiegu (nieoddzielonych liniami rozgraniczającymi od terenów o odmiennym przeznaczeniu) może oznaczać dowolne wyznaczenie danej drogi łączące się ze zmianą ustalonego już w planie przeznaczenia części obszaru przez który droga ta będzie przebiegała. Tym samym dopuszczenie możliwości lokalizacji dróg bez wyznaczenia ich liniami rozgraniczającymi oraz bez wprowadzenia w tekście planu konkretnych postanowień dla dopuszczalnej lokalizacji nie pozwala na ustalenia przeznaczenia terenu przez który mają one przebiegać. Umożliwia nadto dokonywanie zmian w planie bez przeprowadzenia ich w trybie art. 17 w zw. z art. 27 u.p.z.p. Wyraźnie należy podzielić prezentowane w niniejszej sprawie stanowisko Wojewody, iż niedopuszczalne w planie zagospodarowania przestrzennego jest stanowienie o faktycznym dopuszczeniu wyznaczenia określonych terenów kosztem innych terenów o ustalonym już w planie przeznaczeniu bez dokonania czynności określonych w art. 17 u.p.z.p. W kontekście argumentacji zawartej w odpowiedzi na skargę przyjdzie zauważyć, że wyznaczaniu terenów dróg publicznych i dróg wewnętrznych, jako funkcji dopuszczalnej na terenach o innej funkcji podstawowej i braku konieczności określania ich przebiegu na rysunku planu, nie tłumaczy argument dotyczący dużych terenów, przeznaczonych na cele przemysłowe. Fakt, że często przebieg i parametry takich dróg wynikają z technologii danego przedsiębiorstwa, nie daje podstaw do ustalenia, że dla danego terenu będzie jako przeznaczenie dopuszczalne akceptowana możliwość lokalizowania drogi publicznej klasy D lub drogi wewnętrznej przy braku określenia w planie zarówno parametrów dróg oraz braku wytyczenia na rysunku planu linii rozgraniczających drogi od pozostałych terenów objętych planem.

Przechodząc do omówienia zasadności zarzutu skargi dotyczącego stwierdzenia nieważności § 18 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 uchwały z uwagi na posłużenie się w treści tych przepisów – zacytowanych już w części historycznej niniejszego uzasadnia, nieostrych pojęć, jakimi są: „regularna forma rozplanowania i usytuowania”, „podobne parametry kształtowania” i „podobne cechy architektonicznego ukształtowania”, czym przekroczone upoważnienie ustawowe wynikające z art. 15 ust. 2 u.p.z.p., przyjdzie się w pełni zgodzić z organem nadzoru, że wskazana regulacja prawna nie upoważnia Rady do stanowienia przepisów nakładających na inwestorów jakiś bliżej niesprecyzowanych wymogów. Odstępując zatem, wobec podzielenia zarzutów skargi, od szerszych wywodów w tym zakresie, należy zwrócić uwagę, iż wymienione powyżej pojęcia są pojęciami nieostrymi i mają w przeważającej mierze charakter ocenny. Nie odbierając zatem upoważnienia ustawowego do uchwalenia w m.p.z.p. zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, przyjdzie zauważyć, że wobec braku zdefiniowania przez Radę spornych określeń, taka regulacja jeśli nawet nie byłaby pozbawiona znaczenia normatywnego, to już z pewnością prowadziłaby do sporów interpretacyjnych, które mogłyby zaistnieć na etapie procesu inwestycyjnego związanego z zagospodarowaniem nieruchomości.

Sąd podzielił również argumentację co do konieczności stwierdzenia nieważności § 2 ust. 1 pkt 4, § 45 ust. 1 we fragmencie „wskazane na rysunku planu” oraz załączniku graficznym nr 1 – w zakresie oznaczenia graficznego „wjazdu na teren” zawierających postanowienia w przedmiocie zjazdów z dróg publicznych. Lokalny prawodawca nie został uprawniony do wypowiedzania się w materii zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i w § 4 pkt 9 r.M.I. Kwestie związane z ograniczeniem budowy zjazdów stanowią, zgodnie z art. 20 pkt 8 i art. 29 ust. 4 u.d.p., prerogatywę zarządcy dróg. Tylko zarządca drogi jest organem uprawnionym do wydawania decyzji administracyjnych w tym przedmiocie (por. postanowienie NSA z dnia 22 października 2010 r., sygn. akt II OW 35/10), a jego kompetencje związane z administrowaniem drogami są określone na płaszczyźnie ustawowej i nie mogą być powtarzane bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. W konsekwencji wypowiedzenie się przez organ stanowiący gminy co do możliwości lokalizacji zjazdów jest działaniem podjętym z naruszeniem właściwości, a więc niezgodnym z prawem. Tym samym zakwestionowane przez Wojewodę regulacje – jako sprzeczne z postanowieniami ustawy – podlegały wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., zaś w pkt III sentencji wyroku stosownie do art. 152 u.p.p.s.a.

Sąd administracyjny nie podzielił natomiast zarzutu skargi dotyczącego stwierdzenia nieważności: § 5 ust. 1 pkt 10, § 15, § 21, § 25, § 29 ust. 2 we fragmencie „oraz na elektrowniach wiatrowych”, § 40, § 43 ust. 4 pkt 5, § 53 ust. 3 pkt 1, § 59 ust. 2 oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie przeznaczenia terenów oznaczonych symbolem 1 Ew- 5 Ew uchwały, z uwagi na naruszenie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p.

W tym zakresie zarzuty Wojewody odnoszą się do braku wyznaczenia dla wież elektrowni wiatrowych stref ochronnych. Organ nadzoru zarzuca, że Rada Miejska uchwaliła plan miejscowy m.in. dla terenu przeznaczonego

czonego na lokalizację elektrowni wiatrowych (tereny oznaczone na rysunku planu symbolami 1 Ew- 5 Ew). Jednak w planie w związku z przewidzianą lokalizacją elektrowni wiatrowych nie wyznaczono stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko, które wyznacza się zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3 a u.p.z.p. Powołując się na stanowisko RDOŚ oraz treść prognozy oddziaływania na środowisko sporządzonej dla przedmiotowego planu, organ nadzoru wyraził stanowisko o niewątpliwym znaczącym oddziaływaniu projektowanych elektrowni na tereny przyległe, co skutkować powinno wyznaczeniem wskazanych stref ochronnych. Za niedopuszczalne uznano przy tym stanowisko Burmistrza, że ewentualna uciążliwość zostanie oceniona dopiero w trakcie pracy siłowni wiatrowych.

Odnosząc się do przedstawionego stanowiska należy wskazać w pierwszej kolejności, że w myśl art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb 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. Stosownie natomiast do 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.

W świetle powyższej regulacji przyjdzie zauważyć, że wprowadzona nowelą u.p.z.p. zmiana w zakresie dodania art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a, weszła w życie 25 września 2010 r., a więc jeszcze przed przystąpieniem do sporządzenia skarżonego planu (uchwała o przystąpieniu podjęta została w dniu 29 września 2010 r.), natomiast już po przyjęciu aktualnej treści Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Pieńsk (uchwała Rady Miejskiej z dnia 12 września 2007 r., nr VIII/55/07, w sprawie zamiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Pieńsk). Konsekwencją przyjęcia uchwały w sprawie Studium przed wejściem w życie wskazanej powyżej nowelizacji u.p.z.p. jest brak obowiązku ustalenia w tym dokumencie zarówno rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, ale także stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. Podniesiona powyżej uwaga jest istotna, ponieważ po pierwsze – stosownie do treści art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała się po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, a po drugie – powołana regulacja art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. nie może znaleźć bezpośredniego zastosowania w badaniu legalności zaskarżonej uchwały, skoro w dacie podejmowania ostatecznych zmian do obowiązującego studium nie było ustawowych zapisów dotyczących obowiązku ustalenia rozmieszczenia stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu wynikających z wyznaczenia obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii.

Odwołując się zatem do treści Studium przyjdzie zauważyć, że w części III – Kierunki zagospodarowania przestrzennego, ppkt. III-5 – Kierunki rozwoju systemów komunikacyjnych i infrastruktury technicznej, w pkt 3.5 (str. 52), znajduje się zapis: „Na terenie całej gminy dopuszcza się lokowanie niekonwencjonalnych elektrowni (ze szczególnym uwzględnieniem elektrowni wiatrowych i wodnych). Ze względu na oddziaływanie elektrowni wiatrowych, na terenach nie zainwestowanych, a wskazanych do zainwestowania, dopuszcza się ograniczenie zabudowy wymienionej w punkcie II-3, tabela 2”. W powyższej tabeli (str. 15), Studium określa dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku powodowane przez poszczególne grupy źródeł hałasu, z wyłączeniem hałasu powodowanego przez linie elektromagnetyczne oraz starty, lądowania i przeloty statków powietrznych.

W świetle przywołanych powyższych zapisów należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała nie narusza ustaleń studium.

Odnosząc się z kolei do regulacji wynikającej z art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. należy zauważyć, że przepis ten obowiązuje do określenia w planie miejscowym w zależności od potrzeb dwóch granic. Pierwszej, stanowiącej granice terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW oraz drugiej, dotyczącej stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Jest również zrozumiałym, że tereny wyznaczone na podstawie tych dwóch granic będą co do zasady różnić się od siebie, gdyż tylko w wyjątkowych, a wręcz teoretycznych, przypadkach, może dojść do sytuacji, że granice tych stref pokryją się ze sobą. W miążdzącej przewadze przypadków będziemy mieli do czynienia jednakże z sytuacją, gdy strefa ochronna, np. związana z ograniczeniami w zabudowie, będzie większa od obszaru przeznaczonego pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii.

Z treści i rysunku planu wynika, że w rejonie dopuszczalnej lokalizacji elektrowni wiatrowych – teren oznaczony symbolem 2 RM – została wyznaczona wyłącznie strefa negatywnego oddziaływania hałasu od elektrowni wiatrowych.

W ocenie Sądu, stwierdzić należy, że wyznaczenie takiej strefy, odpowiada powołanej wyżej regulacji wynikającej z art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. Wyznaczenie strefy negatywnego oddziaływania hałasu od elektrowni wiatrowych jest równoznaczne z wyznaczeniem strefy ochronnej związanej z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania na środowisko. W tym kontekście należy wyjaśnić, że podstawowym źródłem oddziaływania elektrowni wiatrowych jest generowany przez nie hałas (nisko, średnio jak i wysokoczęstotliwościowy). Przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej w skrócie u.p.o.ś.), wprowadzają normy chroniące przed nadmiernym hałasem (art. 112 i następne), które doprecyzowane są w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (t. jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 112). Dopuszczalny poziom hałasu dla terenów zabudowy zagrodowej i usługowo-mieszkaniowej w porze nocnej wynosi 45 dB, w porze dziennej zaś 55 dB (pkt 3 Tabeli 1 załącznika do rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku). Należy nadmienić, że rozporządzenie nie wprowadza regulacji prawnych odnoszących się do dopuszczalnego poziomu hałasu dla terenów przeznaczonych dla rolniczego wykorzystania. Dalej należy podkreślić, że zgodnie z treścią art. 144 u.p.o.ś. eksploatacja instalacji powodująca m.in. emisję hałasu oraz wytwarzanie pól elektromagnetycznych (do której, w myśl art. 3 pkt 6 tejże ustawy zaliczyć należy elektrownię wiatrową), nie powinna, z zastrzeżeniem ust. 3 (odnoszącego się do obszarów ograniczonego użytkowania), powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny.

W świetle powołanej regulacji stwierdzić należy, że w prawie polskim brak jest innych konkretnych norm prawnych i technicznych regulujących oddziaływanie elektrowni wiatrowych. Powyższe ustalenie należy odnieść do dopuszczalnego czasu występowania zjawiska tzw. migotania cienia, czy też każdego innego potencjalnego negatywnego oddziaływania elektrowni wiatrowej na otaczające środowisko związanego z efektami wizualnymi. Wskazywane rodzaje oddziaływań – co należy stwierdzić – w ograniczonym zakresie mogą być ocenione na etapie prac przygotowawczych związanych z ubieganiem się na wymagane przez prawo zgody na realizację inwestycji, tj. w toku postępowania o środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację inwestycji, w tym w ramach przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko oraz w toku postępowania o pozwolenie na budowę. W tym pierwszym przypadku należy w szczególności wskazać, że w każdym przypadku organ dokonując oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ma obowiązek badać, czy inwestor zachował zasady wynikające z art. 6 u.p.o.ś., który stanowi, że kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu (ust. 1). Kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze (ust. 2). Przepis ten wskazuje więc na zasadę zapobiegania i przezorności, obligującą inwestora do przewidzenia wszelkich następstw ingerencji w środowisko, w tym również związanych z tzw. efektem migotania.

Gwarancji zapewnienia najmniejszej uciążliwości przedsięwzięcia na środowisko, w tym na zdrowie i życie człowieka, nie można zatem rozpatrywać wyłącznie w punkcie widzenia regulacji prawnych zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ale należy postrzegać je całościowo, uwzględniając przede wszystkim przepisy szczególne związane z realizacją już konkretnego procesu inwestycyjnego, w tym przypadku z budową elektrowni wiatrowych. Dlatego też w ocenie Sądu bezzasadnym jest rozpatrywanie na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wszystkich możliwych hipotetycznych zagrożeń i oddziaływań (tak też np.: WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 788/12 oraz WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 12 lutego 2014 r., II SA/Gd 37/13).

Powtórzyć zatem należy, że jedynym regulowanym przez prawo zagadnieniem związanym z funkcjonowaniem instalacji typu elektrownia wiatrowa są ewentualne emisje, o których mowa w powołanym art. 144 u.p.o.ś., zaś kwestie syndromu turbiny wiatrowej, migotania cienia i innych tego typu uciążliwości i utrudnień pozostają dotychczas wyłącznie przedmiotem zainteresowania nauki. Podnoszona więc w tym zakresie argumentacja może być co najwyżej traktowana jako postulat *de lege ferenda*, który kierować należy do organów ustawodawczych.

Konsekwencją nieuwzględnienia podstawowego zarzutu niewyznaczenia strefy ochronnej dla terenów przeznaczonych na lokalizację elektrowni wiatrowych, przy jednoczesnym braku wskazania innych naruszeń dotyczących zapisów odnoszących się do elektrowni wiatrowych, była niezasadność żądania stwierdzenia nieważności § 5 ust. 1 pkt 10, § 15, § 21, § 25, § 29 ust. 2 we fragmencie „oraz na elektrowniach wiatrowych”,

§ 40, § 43 ust. 4 pkt 5, § 53 ust. 3 pkt 1, § 59 ust. 2 oraz załącznika graficznego nr 1 w zakresie przeznaczenia terenów oznaczonych symbolem 1 Ew- 5 Ew zaskarżonej uchwały.

Z tych też wyżej wskazanych względów co do pozostałej części skargi należało na podstawie art. 151 u.p.p.s.a. orzec jak w pkt II sentencji wyroku.

Zawarte w pkt IV sentencji wyroku orzeczenie o kosztach wydano zgodnie z art. 200 i art. 206 u.p.p.s.a. oraz § 14 ust. 2 pkt 1c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz.1349 ze zm.).