

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wlkp.
WYDZIAŁ II
ul. Dąbrowskiego 13
66 – 400 Gorzów Wlkp.

Urząd Gminy Lubiszyn	
20. 03. 2023	
Nr	1958
Ilość załączników	
Podpis	du

Dnia 17 marca 2023 r.
Sygn. akt II SA/Go 40/23

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

2- ca + KII + KP - 102102023
RAO -
Proszę przetracić
do biura doradcy
my

Wójt Gminy Lubiszyn – jako reprezentujący
gminę na zewnątrz
ul. Jedności Robotniczej 1
66-433 Lubiszyn

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

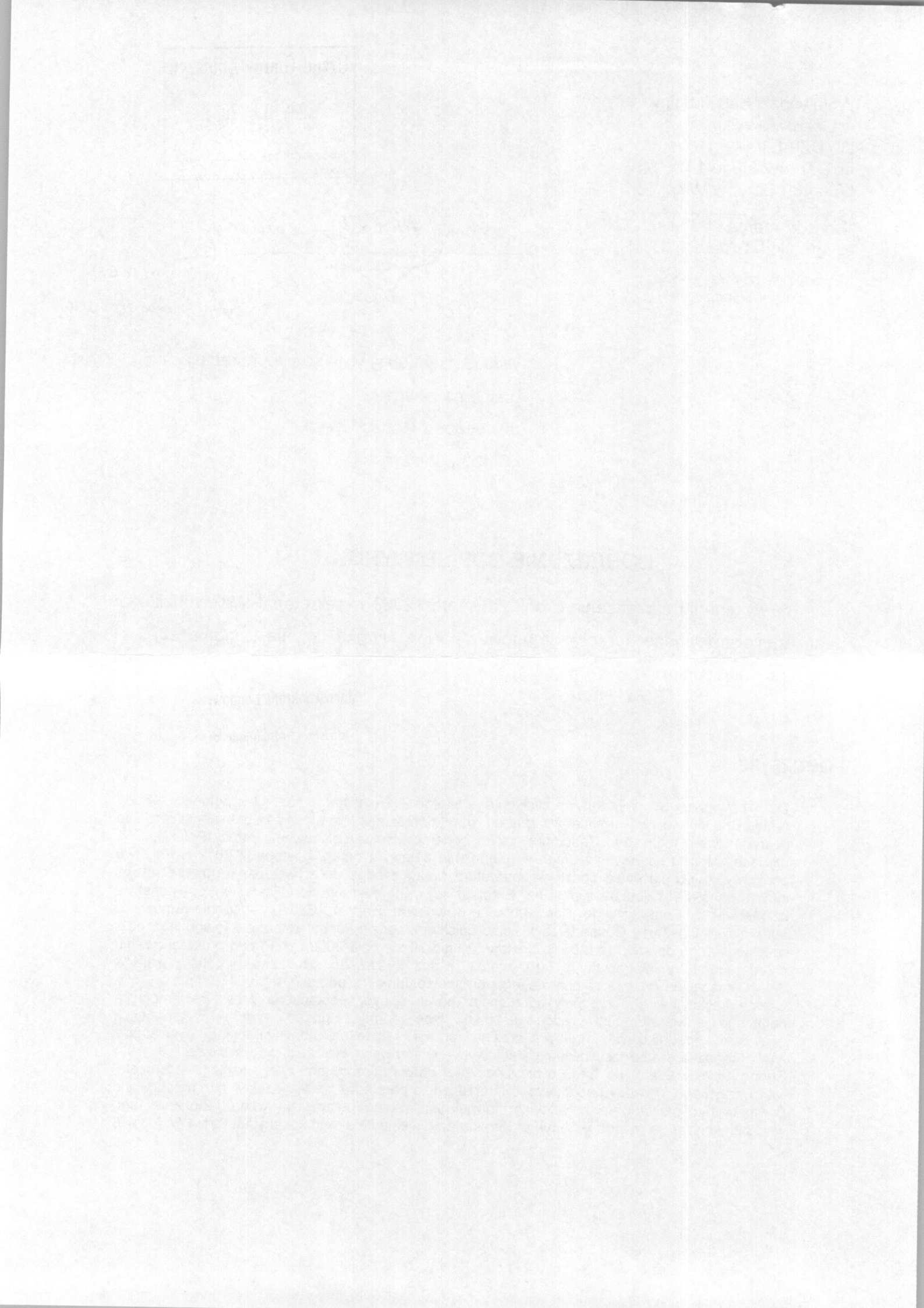
W wykonaniu zarządzenia z dnia 16 marca 2023 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza organowi – odpis wyroku z dnia 9 marca 2023 r. wraz z uzasadnieniem.

Starszy Sekretarz Sądowy

Stanisława Maciejewska

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2022 r. poz. 329z późn. zm. - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6



ODPIS

Sygn. akt II SA/Go 40/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 marca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Grażyna Staniszevska (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Adam Jutrzenka-Trzebiatowski
	Sędzia WSA Jarosław Piątek

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 9 marca 2023 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubuskiego
na uchwałę Rady Gminy Lubiszyn

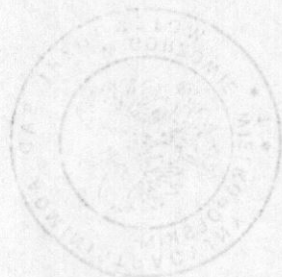
z dnia 28 października 2021 r. Nr XXVIII/240/2021

w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego dla lokalizacji siłowni wiatrowych w obrębie Lubno, Wysoka
i Marwice w gminie Lubiszyn

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



na oryginale własne podpisy
Za zgodność z oryginałem
dnia 2023-03-09 podpis



UZASADNIENIE

Wojewoda Lubuski pismem z dnia 19 grudnia 2022 r. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. skargę na uchwałę Rady Gminy Lubiszyn nr XXVIII/240/2021 z dnia 28 października 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla lokalizacji siłowni wiatrowych w obrębie Lubno, Wysoka i Marwice w gminie Lubiszyn. Zaskarżonej uchwale Wojewoda zarzucił istotne naruszenie art. 17 pkt 6 lit c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm., dalej jako: u.p.z.p.) w związku z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2409, dalej jako: u.o.g.r.l.) z uwagi na niewystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych podlegających ochronie na cele nierolnicze. Na podstawie tak sformułowanych zarzutów skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi skarżący wyjaśnił, iż w toku badania legalności uchwały nr XXVIII/240/2021 Rady Gminy Lubiszyn stwierdzono naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, tj. naruszenie art. 17 pkt 16 lit. c u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. wobec niewystąpienia przez organ o zgodę, a w konsekwencji brak zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych podlegających ochronie i położonych w granicach planu, który został zmieniony zaskarżoną uchwałą. Wojewoda zauważył, że stosownie do treści art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymagającego zgody dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w u.p.z.p. Przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l.). Nie wymaga natomiast uzyskania zgody właściwego ministra przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli grunty te spełniają łącznie warunki określone w art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l.

Następnie organ nadzorczy wskazał, że zaskarżona uchwała stanowi zmianę planu miejscowego uchwalonego uchwałą nr XLV/380/2010 Rady Gminy Lubiszyn z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla lokalizacji siłowni wiatrowych w obrębie Lubno, Wysoka i

Marwice w gminie Lubiszyn (dalej jako: plan miejscowy z 2010 r.). Zgodnie z § 13 planu miejscowego z 2010 r. tereny oznaczone jako R/EW przeznaczone zostały pod lokalizację elektrowni wiatrowych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, na których możliwe jest zlokalizowanie maksymalnie 16 wież elektrowni wiatrowych o mocy do 3MW każda wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w tym drogami eksploatacyjnymi, placami montażowymi, liniami kablowymi oraz urządzeniami towarzyszącymi. Poza wydzieloną lokalizacją elektrowni wiatrowej wraz z niezbędną infrastrukturą powyższy obszar mógł być użytkowany wyłącznie rolniczo z zakazem lokalizacji zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi (§ 13 ust. 2 pkt 2 planu miejscowego z 2010 r.).

Dalej Wojewoda Lubuski wyjaśnił, iż zaskarżona uchwała zmieniła przeznaczenie terenów oznaczonych jako R/EW na tereny lokalizacji elektrowni wiatrowych oraz instalacji fotowoltaicznych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w obrębie terenów rolniczych. Na podstawie § 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały zmieniono również definicję nieprzekraczalnej linii zabudowy (§ 4 pkt 2 planu miejscowego z 2010 r.), poprzez jej rozróżnienie osobno dla elektrowni wiatrowej oraz osobno dla instalacji fotowoltaicznej. Organ nadzoru podał, że w myśl zmienionej definicji jako nieprzekraczalną linię zabudowy należy rozumieć linię ograniczającą obszar, na którym przewiduje się realizację instalacji fotowoltaicznej, jak także modułowych magazynów energii oraz instalacji modułowych do wytworzenia wodoru. Wojewoda zaznaczył przy tym, że z załącznika nr 2 do planu miejscowego z 2010 r. wynika, iż praktycznie cały obszar oznaczony jako R/EW może zostać przeznaczony pod lokalizację instalacji fotowoltaicznych, co może doprowadzić do zmiany przeznaczenia tych terenów z rolniczych na typowo produkcyjne. Nadto z załączników graficznych do miejscowego planu z 2010 r. wynika, że teren R/EW stanowią chronione grunty III klasy bonitacyjnej. W ramach niektórych terenów znajdujących się na obszarze R/EW (wyznaczonych na załączniku nr 2 do planu miejscowego z 2010 r.) grunty chronione tworzą zwarte kompleksy przekraczające 0,5ha i zmiana ich przeznaczenia na cele nierolnicze wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Organ nadzorczy podkreślił, że w planie miejscowym z 2010 r. ograniczono ilość posadowienia wież elektrowni wiatrowej do 16, przy czym fundamenty nie mogły przekraczać 0,2 ha. Na podstawie zaskarżonej uchwały umożliwiono natomiast zlokalizowanie instalacji fotowoltaicznych na gruntach chronionych w zwartych

kompleksach przekraczających 0,5 ha bez uzyskania zgody właściwego ministra. Zauważył przy tym, że za potwierdzenie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze należy również uznać zapis z § 2 pkt 10 zaskarżonej uchwały, w którym ustalono dla terenów R/EW parametry charakterystyczne dla działki budowlanej, tj. powierzchnię zabudowy i powierzchnię biologicznie czynną w stosunku do działki budowlanej.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Lubiszyn reprezentowana przez Wójta wniosła o jej oddalenie, uznając twierdzenia Wojewody Lubuskiego za bezzasadne.

W ocenie organu kluczowy argument mający świadczyć o zasadności przedmiotowej skargi, tj. rozszerzenie katalogu możliwych do realizacji funkcji w obrębie terenów oznaczonych w planie miejscowym z 2010 r. jako R/EW z tylko elektrowni wiatrowych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną również o instalacje fotowoltaiczne w obrębie terenów rolniczych (klasa bonitacyjna IIIa i IIIb) bez uzyskanej uprzednio zgody właściwego ministra na zmianę tych gruntów rolnych na cele nierolnicze, nie znajduje swojego uzasadnienia w kontekście dokonanej w 2021 r. (w trybie zmiany planu miejscowego) modyfikacji § 20 planu miejscowego z 2010 r. Organ wskazał, że § 20 planu miejscowego z roku 2010 r. w kontekście § 2 pkt 13 zaskarżonej uchwały uzyskał brzmienie: „Na obszarze objętym niniejszą uchwałą zmienia się przeznaczenie gruntów rolnych pochodzenia mineralnego niestanowiących zwartego kompleksu użytków rolnych, na cele nierolnicze pod fundamenty wież oraz instalacji fotowoltaicznych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, drogi i place eksploatacyjne oraz stacje elektroenergetyczne. Dla jednego zwartego kompleksu użytków rolnych powierzchnia zmiany przeznaczenia gruntów rolnych pochodzenia mineralnego na cele nierolnicze nie przekroczy dla klasy R III - 0,5ha i w związku z tym nie wymagają one uzyskania zgody właściwego ministra zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych”.

Zdaniem organu powyższy zapis podtrzymuje nienaruszalność gruntów chronionych w obrębie zwartych kompleksów użytków rolnych w rozumieniu u.o.g.r.l., a dopuszczenie w nieprzekraczalnych liniach zabudowy nowego katalogu funkcji (instalacji fotowoltaicznych) należy rozumieć w kontekście zmodyfikowanego § 20 uchwały, tj. dopuszczenia sytuowania tylko fundamentów instalacji fotowoltaicznych wraz z pozostałymi elementami niezbędnej infrastruktury technicznej każdorazowo bez przekraczania „zasady 0,5 ha” (zwartych kompleksów użytków rolnych) w rozumieniu obowiązujących wówczas przepisów w tym zakresie. Organ powołując

się na stanowisko sądów administracyjnych podkreślił, że nie ma technologicznej sprzeczności uniemożliwiającej zachowanie „zawartości” chronionych kompleksów użytków rolnych w kontekście realizacji funkcji w postaci instalacji fotowoltaicznej, tj. pogodzenia technologii tej funkcji i zachowania możliwości produkcji energii elektrycznej, przy jednoczesnym poszanowaniu użytkowania rolniczego gruntów, zgodnie z „mieszana funkcją” terenów R/EW.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę zgodności z prawem działalności administracji publicznej, która w myśl art. 1 p.p.s.a., odbywa się na zasadach określonych w przepisach tej ustawy. Sprawując kontrolę działalności administracji publicznej sądy administracyjne stosują środki określone w ustawie (art. 3 § 1 p.p.s.a.) oraz uprawnione są do badania, czy przy wydaniu zaskarżonego aktu nie doszło do naruszenia przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania, nie będąc przy tym związane zarzutami oraz wnioskami skargi, a także powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Kontrola ta obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.) i co do zasady sprawowana jest z uwzględnieniem przepisów obowiązujących w dacie uchwalania aktu prawa miejscowego. Sądowa kontrola legalności aktów prawa miejscowego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ogranicza się do badania ich zgodności z prawem, nie może natomiast dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych rozstrzygnięć.

Skarga w niniejszej sprawie została złożona przez organ nadzoru w trybie art. 93 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875) - zwaną dalej: u.s.g. Zaskarżona uchwała nie podlegała dotąd sądowej kontroli legalności, stąd rozpoznawana jest w granicach określonych w art. 134 § 1 p.p.s.a. (por. wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 1278/06). W przedmiotowej sprawie wiążącym przedmiotem zaskarżenia jest kwestionowana uchwała, natomiast charakteru wiążącego nie mają wnioski i zarzuty skargi oraz powołana podstawa prawna. Oznacza to m.in., że sąd może orzec odmiennie od

wniosków skargi i niezależnie od oceny trafności podnoszonych zarzutów (tak np. WSA w Krakowie w wyroku z dnia 31 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 85/11, LEX nr 896586).

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 3 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Powyższa regulacja normatywna stanowi wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, a zatem statuuje zasadę, że to rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym należy, że w zakresie posiadanej samodzielności planistycznej rada gminy winna przestrzegać określonych w powyższej ustawie zasad planowania oraz procedury planistycznej. Mając zatem na względzie potrzebę zapewnienia zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wprowadził w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. sankcje związane z istotnym naruszeniem zasad, istotnym naruszeniem trybu sporządzania studium lub planu miejscowego, a także naruszeniem właściwości organów w tym zakresie. Zgodnie bowiem z powyższą regulacją normatywną istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie "procedurą planistyczną") - którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynając od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a na jego uchwaleniu skończywszy. Pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa - należy zaś wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08, z 11 września 2008 r., II OSK 215/08).

W skardze na uchwałę Rady Gminy Lubiszyn nr XXVIII/240/2021 z dnia 28 października 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla lokalizacji siłowni wiatrowych w obrębie Lubno, Wysoka i Marwice w gminie Lubiszyn, Wojewoda podniósł zarzut naruszenia art. 17 pkt 6 lit. „c” u.p.z.p. w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 uogril, a więc zarzut dotyczący zasad i trybu sporządzania planu miejscowego. Skarżący wskazał, że zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. „c” u.p.z.p. organ wykonawczy gminy występuje o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne, natomiast w rozpatrywanej sprawie, pomimo tego że okoliczności stanu faktycznego tego wymagały, organ planistyczny nie wystąpił o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych.

W myśl art. 7 ust. 1 uogrl (w aktualnym brzmieniu) przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do treści ust. 2. art. 7 przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:

- 1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a,
 - 2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby,
 - 5) pozostałych gruntów leśnych
- wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Zgodnie z art. 7 ust. 2a tej ustawy nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki:

- 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;

2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 oraz z 2022 r. poz. 1846);

3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, 1768 i 1783);

4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Po myśli ust. 3 art. 7 uogólnił wyrażenie zgody, o której mowa w ust. 2 pkt 1, 2 i 5, następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do wniosku dotyczącego gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wójt (burmistrz, prezydent miasta) dołącza opinię dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w odniesieniu do gruntów parków narodowych - opinię dyrektora parku.

Odnosząc się do powyższego zarzutu Rada Gminy oceniła go jako bezzasadny wskazując, że teren na którym - zgodnie z treścią zaskarżonej uchwały - planowana jest lokalizacja instalacji fotowoltaicznej został w całości przeznaczony na cele nierolnicze i nieleśne na mocy uchwały Rady Gminy Lubiszyn z dnia 13 lipca 2010 r. Nr XLV/380/2010 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla lokalizacji siłowni wiatrowych w obrębie Lubno, Wysoka, i Marwice w gminie Lubiszyn. Przy czym przeznaczenie terenu na cele nierolnicze nastąpiło według stanu prawnego obowiązującego na datę podjęcia powyższej uchwały, a ponieważ powierzchnia gruntów nie przekraczała 0,5 ha zgoda na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze nie była wymagana.

Dla zbadania zasadności zgłoszonego zarzutu konieczne jest sięgnięcie do treści uchwały zmienianej, czyli wskazanej powyżej uchwały z dnia 13 lipca 2010 r. Nr XLV/380/2010. Uchwała ta w § 1 ust. 3 stanowi, że przedmiotem ustaleń planu miejscowego jest przeznaczenie części obszarów o funkcji rolniczej pod realizację elektrowni wiatrowych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną oraz określenie ustaleń dla istniejącego zagospodarowania terenów. Dalej w § 3 ust. 1 pkt 1 postanowiono, że symbol - R/EW oznacza tereny rolnicze z dopuszczeniem

lokalizacji elektrowni wiatrowych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, w tym z drogami eksploatacyjnymi, liniami kablowymi, trafostacjami i złączami. Przepisy § 13 ust. 1 i ust. 2 pkt 1-2 stanowią, że dla terenów funkcjonalnych o łącznej powierzchni 103,87 ha, oznaczonych na rysunku planu symbolami R/EW ustala się:

1. Przeznaczenie terenu - tereny lokalizacji elektrowni wiatrowych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w obrębie terenów rolniczych.

2. Zasady zagospodarowania terenu:

1) obszary lokalizacji do 16 wież elektrowni wiatrowych o mocy do 3MW każda, wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w tym drogami eksploatacyjnymi, placami montażowymi, liniami kablowymi oraz urządzeniami towarzyszącymi;

2) poza wydzieloną lokalizacją elektrowni wiatrowej wraz z infrastrukturą, użytkowanie wyłącznie rolnicze z zakazem lokalizacji zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi.

Zauważyć w tym miejscu trzeba, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazywano wielokrotnie, iż możliwe jest ustanowienie w planie miejscowym mieszanego przeznaczenia konkretnych terenów w zależności od ich specyfiki, bowiem art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp nie wprowadza żadnych ograniczeń co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, a jedynie nakazuje określić linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 października 2008 r., sygn. akt IIOSK 567/08). Nie można zatem wykluczyć dopuszczalności możliwości lokalizowania na określonym obszarze wskazanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego inwestycji, np. elektrowni wiatrowych na terenie o przeznaczeniu rolniczym (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2010 r. sygn. akt II SA/Wr 129/10). Jednakże w sytuacji, gdy do zrealizowania konkretnych zamierzeń inwestycyjnych konieczne jest ulokowanie ich w konkretnym miejscu, to niezbędne jest wskazanie i wyodrębnienie miejsc, w których jest możliwe ewentualne sytuowanie takich inwestycji - tak, by zapewnić płynne przejście między niekolidującymi z sobą przeznaczeniami - terenów rolniczych i gruntów pozostałych np. po wybudowaniu elektrowni wiatrowych, do wykorzystania jako użytki rolne (por. wyżej przywołany wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2010 r. sygn. akt II SA/Wr 129/10).

Należy również zwrócić uwagę na użyty w art. 7 ust. 2 pkt 1 uogólniony zwrot „zwarty obszar projektowany do zmiany takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha”. W orzecznictwie wskazuje się, że zwarty obszar projektowany do zmiany przeznaczenia z gruntu rolnego na cele nierolnicze, to nie tylko działka zajmowana bezpośrednio pod budowę elektrowni wiatrowej, ale i działka, która zmieni przeznaczenie w związku z budową tej elektrowni, np. przeznaczona pod drogę dojazdową do niej. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że pojęcie "zwarty obszar projektowany do przeznaczenia" należy systemowo i funkcjonalnie odnosić do obszaru dokonywanej zmiany przeznaczenia (zob. wyrok z dnia 10 lutego 2011 r. sygn. akt II OSK 303/10; z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 1587/13, z dnia 10 marca 2015 r. sygn. akt II OSK 1925/13, dostępne (w:) CBOSA). Zważyć bowiem należy, że w takim przypadku zwarty obszar projektowany będą stanowiły zarówno działka przeznaczona pod zabudowę, jak i działka przeznaczona pod drogę. Zatem nie chodzi tu wyłącznie o działkę, na której ma być zrealizowany obiekt budowlany, ale również o działki, których przeznaczenie musi zostać zmienione, aby powstający obiekt budowlany mógł być zgodnie z jego przeznaczeniem wykorzystywany. Zmiana przeznaczenia obejmuje cały obszar wyznaczony jako działka lub działki geodezyjne, a nie wyłącznie powierzchnię faktycznie zajęta pod lokalizowaną w ten sposób inwestycję. Zatem pod uwagę bierze się obszar całej działki geodezyjnej, której przeznaczenie ulegnie zmianie (por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2018 r. sygn. akt II OSK 1633/16)

Przenosząc powyższe uwagi na tło rozpatrywanej sprawy wskazać przyjdzie, że wprowadzając przedmiotową uchwałą zmianę do zagospodarowania przestrzennego Gminy na danym terenie organ nie wykazał w żaden sposób, iż teren planowanej inwestycji, czyli budowa instalacji fotowoltaicznej, nie przekroczy powierzchni 0,5 ha gruntu stanowiącego użytek rolny klasy I - III, która to powierzchnia w stanie prawnym obowiązującym w dacie podjęcia uchwały zmienianej zwalniała z obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia. Zauważyć bowiem należy, że w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały treść przepisu art. 7 uogólniony uległa zmianie polegającej m.in. na wprowadzeniu dodatkowych warunków zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych. Organ planistyczny nie dokonał w tym zakresie niezbędnej analizy i nie wykazał, że przedmiotowa inwestycja, którą jak wyżej zaznaczono należy rozpatrywać jako

całość, czyli łącznie z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą dotyczącą elektrowni wiatrowych i farmy fotowoltaicznej, nie wykroczy poza teren obejmujący powierzchnię 0,5 ha. W ocenie skarżącego planowana inwestycja przekroczy powierzchnię o której wyżej mowa, przy czym również skarżący stawiając powyższy zarzut nie przedstawił pogłębionej argumentacji w tym zakresie.

W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały organ wskazał, że zmiana planu miejscowego stanowi uzupełnienie dotychczasowego planu obowiązującego na danym terenie w zakresie przepisów wstępnych, ogólnych i szczegółowych tego planu i dotyczy doprecyzowania funkcji i ustaleń dla terenów rolniczych z dopuszczeniem lokalizacji elektrowni wiatrowych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, w tym drogami eksploatacyjnymi, liniami eksploatacyjnymi, liniami kablowymi, trafostacjami i złączami oznaczonych symbolem R/EW. Doprecyzowanie dotyczy wprowadzenia zapisów dotyczących w tych terenach lokalizację (realizację) instalacji wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii (o mocy przekraczającej 100kW) w postaci ogniw słonecznych (fotowoltaicznych) wraz z infrastrukturą techniczną. Dalej organ stwierdził, że zmiana planu nie wymagała przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W ocenie Sądu, w okolicznościach rozpatrywanej sprawy, brak jest wystarczających podstaw do uznania, że charakter wprowadzonych zmian jest taki o jakim mowa w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, czyli że zmiana zagospodarowania przedmiotowego terenu stanowi jedynie „doprecyzowanie” oraz „uzupełnienie” obowiązującego planu miejscowego. Taki wniosek nie wynika z dokumentacji planistycznej. W szczególności w sprawie nie wykazano, że lokalizacja ogniw słonecznych (fotowoltaicznych) wraz z infrastrukturą techniczną nie wpłynie na dotychczasowe przeznaczenie danego terenu, które zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały z dnia 13 lipca 2010 r. oznaczone jest symbolem R/EW, czyli są to tereny rolnicze z dopuszczeniem lokalizacji elektrowni wiatrowych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, w tym z drogami eksploatacyjnymi, liniami kablowymi, trafostacjami i złączami. Z dokumentacji planistycznej nie wynika, czy pomimo zmiany wprowadzonej zaskarżoną uchwałą nadal zostanie zachowana przewidziana na danym terenie „funkcja mieszana”, czyli funkcja rolnicza z dopuszczeniem lokalizacji elektrowni wiatrowych oraz instalacji fotowoltaicznych, czy też na skutek omawianej zmiany dominującą funkcją będzie funkcja wynikająca z instalacji

odnawialnych źródeł energii, nadto czy w tej sytuacji w ogóle możliwe będzie rolnicze wykorzystanie danego terenu. Rację zatem ma skarżący twierdząc, że w wyniku wprowadzenia zmian do planu miejscowego z 2010 r. możliwe jest przeznaczenie całych terenów oznaczonych symbolem R/EW, terenów rolniczych na tereny typowo produkcyjne, przy czym ma to znaczenie ze względu na klasę gruntów na których jest możliwe wprowadzenie funkcji produkcyjnej.

Powyższe uwagi zdaje się potwierdzać również treść § 2 pkt 10 zaskarżonej uchwały, w którym to przepisie organ przewidział realizację zabudowy związanej ściśle z instalacją fotowoltaiczną, co oznacza dalszą rozbudowę infrastruktury technicznej na danym terenie.

Wskazać ponadto należy, że teren którego dotyczy zaskarżona uchwała obejmuje łączną powierzchnię 103,87 ha gruntów rolnych, w tym użytki rolne o klasie bonitacyjnej IIIa i IIIb. Jest to obszar o znacznej powierzchni i obejmuje grunty podlegające szczególnej ochronie prawnej, stąd też w toku procedury planistycznej, stosownie do treści art. 17 pkt 4 upzp, należało również rozważyć ewentualny wpływ zmiany sposobu użytkowania gruntu na nieruchomości sąsiednie, której to oceny w przedmiotowej sprawie zabrakło.

Zgodnie z treścią art. 17 pkt 4 upzp wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego sporządza projekt planu miejscowego rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Prognoza oddziaływania na środowisko jest dokumentem informacyjnym, a zakres informacji, jakie mają w niej zostać zawarte określają przepisy art. 51 ust. 2 i 52 ustawy z dnia 3 października 2008 r. z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DZ.U. 2022 r. poz.1029).

Z akt planistycznych wynika, że w piśmie z dnia 3 lipca 2020 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. w odpowiedzi na zawiadomienie o podjęciu uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazał, że opracowanie planu miejscowego oraz formułowanie jego ustaleń powinno mieć na celu ochronę środowiska, w tym poszczególnych komponentów oraz uwzględniać obowiązujące przepisy w tym zakresie

Jednocześnie organ ten wskazał jakie zapisy powinny znaleźć się w dokumentach planistycznych oraz jakie przepisy prawa z zakresu ochrony przyrody należy uwzględnić w projekcie planu miejscowego. W odpowiedzi na wniosek Wójta Gminy Lubiszyn z dnia 1 lipca 2021 r., w piśmie z dnia 26 lipca 2021 r., Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. zaopiniował negatywnie przedłożony projekt zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W uzasadnieniu organ podał, że podczas sporządzania projektu planu miejscowego nie zostały w pełni uwzględnione wymagania wynikające z obowiązujących przepisów prawa z zakresu planowania przestrzennego i ochrony środowiska, dotyczących wyznaczania obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych. Ponadto organ wskazał, że prognozie oddziaływania na środowisko nie dokonano właściwej oceny wpływu planowanego zagospodarowania na środowisko przyrodnicze, w myśl ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. W prognozie opisano w sposób ogólny środowisko całej gminy Lubiszyn nie uszczegóławiając informacji dla obszaru planistycznego. Organ zwrócił uwagę, że w prognozie oddziaływania na środowisko zabrakło m.in. takich informacji jak - ocena przekształcenia terenu otwartego na teren produkcji energii odnawialnej, oddziaływania skumulowanego planowanej farmy fotowoltaicznej i wybudowanych elektrowni siłowych.

Negatywną opinię w sprawie projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyrazili również Lubuski Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Gorzowie Wlkp. (pismo z dnia 27 lipca 2021 r.) oraz Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Gorzowie Wlkp. (pismo z dnia 23 lipca 2021 r.).

Należy w tym miejscu wskazać, na przepis art. 17 pkt 6a upzp, który stanowi, że organ planistyczny występuje do właściwych organów o wyrażenie opinii o projekcie planu, natomiast w myśl z art. 17 pkt 6b upzp organ planistyczny występuje do odpowiednich organów o uzgodnienie projektu planu. Różnica pomiędzy opinią, a uzgodnieniem, o których wyżej mowa, polega na wiążącym charakterze stanowiska wyrażonego przez organ współdziałający, o ile bowiem opinia nie jest dla organu planistycznego wiążąca, o tyle projektowana uchwała co do zasady nie może zapaść wbrew stanowisku organu uzgadniającego. Zaznaczyć jednak trzeba, że aczkolwiek

opinia nie jest wiążąca w procesie planistycznym, to jednak nie uwzględnienie stanowiska zawartego w opinii organu współdziałającego wymaga odniesienia się do argumentacji tego organu, jako organu dysponującego wiedzą specjalistyczną w danej dziedzinie. W rozpatrywanej sprawie organ nie ustosunkował się do stanowiska wyrażonego w powyższych opiniach organów opiniujących.

Analiza sprawy dowodzi, że w prognozie oddziaływania na środowisko (pomimo uwag Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. wyrażonych w opinii z dnia 26 lipca 2021 r.) zabrakło informacji dotyczących wpływu planowej inwestycji na środowisko przyrodnicze oraz oceny oddziaływania skumulowanego planowanej farmy fotowoltaicznej i elektrowni wiatrowych. Prognoza oddziaływania na środowisko sporządzona w toku procedury poprzedzającej uchwalenie zaskarżonej uchwały nie zawiera zatem wszystkich elementów wymaganych przez art. 51 ust. 1 i art. 52 w.w ustawy z dnia 3 października 2008 r. z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...).

Ponadto zauważyć w tym miejscu trzeba, że zgodnie z zasadą prewencji i zasadą przezorności wykładnia ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko powinna uwzględnić, że skumulowane oddziaływania mogą wywoływać zmiany w środowisku, będące skutkiem oddziaływania danego rodzaju przedsięwzięcia, w połączeniu z innymi istniejącymi lub projektowanymi przedsięwzięciami. Dlatego też należy przyjąć stanowisko, że skumulowane oddziaływanie może występować w połączeniu z innymi oddziaływaniami (w tym związanymi z obecnymi lub projektowanymi przedsięwzięciami), które dotyczą tych samych zasobów czy też przedmiotów oddziaływania, co projektowane przedsięwzięcie. Stąd takie skumulowane oddziaływanie może być skutkiem występowania lub projektowania realizacji podobnych przedsięwzięć na oznaczonym obszarze. Ponadto dla ustalenia skumulowanego oddziaływania ważne znaczenie mają oddziaływania, które będą utrzymywać się przez dłuższy czas podczas użytkowania danego przedsięwzięcia. Są to bowiem oddziaływania, które są powtarzalne i mają trwały charakter, jak i występują przez dłuższy czas. Natomiast już ocena skumulowanego oddziaływania takiego przedsięwzięcia razem z innymi przedsięwzięciami musi uwzględniać wystąpienie nawet potencjalnych oddziaływań

planowanego przedsięwzięcia na środowisko z innymi przedsięwzięciami. Dotyczy to również zastosowania odpowiednich środków prawnych zgodnie z zasadą prewencji i zasadą przezorności, które będą stosowane podczas realizacji przedsięwzięcia w celu uniknięcia lub zmniejszenia oddziaływania (por. wyrok NSA z 9 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 1071/17).

Z powyższych przyczyn Sąd stwierdził, że w sprawie ziściła się przesłanka z art. 28 upzp, powodująca konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w przedmiocie zmiany planu miejscowego, bowiem jak wykazała analiza przedmiotowej sprawy zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem trybu sporządzenia planu miejscowego.

W ocenie Sądu postawiony w skardze zarzut naruszenia art. 17 pkt 6c w zw. z art. 7 był przedwczesny. Argumentacja skargi w tym zakresie nie wskazywała na konkretne okoliczności stanu faktycznego sprawy które potwierdzałyby bezspornie, że doszło do naruszenia w.w. przepisów prawa. Dla wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy konieczne jest poczynienie dalszych ustaleń w zakresie powierzchni obszaru na którym planowana jest przedmiotowa inwestycja, łącznie z infrastrukturą towarzyszącą. W szczególności konieczne jest jednoznaczne ustalenie, czy obszar inwestycji (w rozumieniu wyżej przedstawionym) nie przekroczy 0,5 ha - łącznie z istniejącymi już na danym terenie elektrowniami wiatrowymi i istniejącą infrastrukturą. Ustalenia również wymaga kwestia wpływu planowanej inwestycji na zastany sposób użytkowania danego terenu (R/EW). Dopiero poczynienie powyższych ustaleń pozwoli na dokonanie oceny w zakresie wymogu uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 uogril.

Reasumując powyższe w sprawie konieczne jest poczynienie dalszych ustaleń dotyczących stanu faktycznego. W prognozie oddziaływania na środowisko wymagane jest uwzględnienie elementów, o których mowa w art. 51 ust. 1 i 52 w.w. ustawy z dnia 3 października 2008 r. z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...), w tym w szczególności kwestii skumulowania oddziaływania poszczególnych inwestycji na danym terenie (istniejącej i planowanej).

W ocenie Sądu stwierdzone w sprawie naruszenie trybu podjęcia zaskarżonej uchwały miało charakter istotnego naruszenia prawa, w rozumieniu art. 28 upzp,

Sygn. akt II SA/Go 40/23

Mając powyższe na uwadze na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

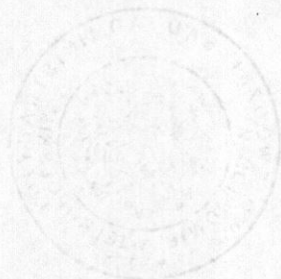


na oryginale własny podpis
Za zgodność z oryginałem

2023-03-17

imię podpis

[Handwritten signature]



UNITED STATES DEPARTMENT OF THE INTERIOR
BUREAU OF LAND MANAGEMENT
WASHINGTON, D. C. 20250

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.
Wydział II
ul. Dąbrowskiego 13
66-400 GORZÓW WLKP



OPŁATA POBRANA
TAXE PERCUE-POLOGNE
Umowa z Poczta Polska SA
ID Nr 382257/p

R

(00)259007731421422380

(00)259007731421422380

Poczta Polska
Opłata pobrana _____ zł _____ gr

0202

II SA/Go 40/23

75343 17.03.2023 03 POLECONA ZPO

Wójt Gminy Lubiszyn
Plac Jedności Robotniczej 1
66-433 Lubiszyn
17.03.2023

66477

