



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 grudnia 2019 r.

Poz. 10815

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.516.2019.4 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 12 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XIV/79/2019 Rady Miejskiej w Lwówku z dnia 30 października 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla farmy wiatrowej Chmielinko I oraz terenu górniczego kopalni kruszywa naturalnego, w gm. Lwówek - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2019 roku Rada Miejska w Lwówku podjęła uchwałę nr XV/91/2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla farmy wiatrowej Chmielinko I oraz terenu górniczego kopalni kruszywa naturalnego, w gm. Lwówek, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) –zwaną dalej „u.p.z.p.” w związku z art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) – zwanej dalej „u.s.g.” po stwierdzeniu, że nie zostały naruszone ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lwówek ze zmianami, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Lwówku nr XVIII/114/2011 z dnia 29 grudnia 2011 roku.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 14 listopada 2019 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje.

W myśl przepisów art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, ze zm.) przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. W związku z powyższym, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy, burmistrz, sporządzając plan miejscowy, zobowiązany jest do uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że Burmistrz Miasta i Gminy Lwówek, opracowując projekt planu zmieniającego przeznaczenie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy III b na teren lokalizacji siłowni wiatrowych i placów montażowych (oznaczony symbolem SW-3), w myśl art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, winien wystąpić do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi o zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, którego to obowiązku - jak wynika

z dokumentacji prac planistycznych, nie dopełnił w przypadku części działki o numerze ewidencyjnych 418/1.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru ustalił, że w trakcie sporządzania projektu planu miejscowego Burmistrz wystąpił z wnioskiem do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na przeznaczenie gruntów rolnych klasy III b w Chmielinku na cele nierolnicze i nieleśne (pismo z dnia 16 grudnia 2013 r., Nr 6722.02.06.2013.KK i pismo z dnia 25 czerwca 2014 r. nr RG.6722.02.06.2013/2014.KK). Grunty objęte przedmiotowym wnioskiem zostały wskazane w zestawieniach tabelarycznych stanowiących załączniki do pism oraz zaznaczone na mapie ewidencyjnej konturem koloru niebieskiego. Zgodnie z powołanymi załącznikami, wnioskiem o zmianę przeznaczenia objęto część działki o nr. ewid. 418 o powierzchni 2275 m². W dniu 3 października 2014 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją znak GZ.tr.057-602-160/14 wyraził zgodę na przeznaczenie na cele nierolnicze 1,1797 ha gruntów rolnych klasy III b, położonych na terenie gminy Lwówek w miejscowości Chmielinko, oznaczonych na załączniku stanowiącym integralną część wniosku Burmistrza Miasta i Gminy Lwówek konturami koloru niebieskiego.

Organ nadzoru stwierdził, że powyższa decyzja nie obejmuje całości gruntów rolnych klasy III b, które zgodnie z rysunkiem planu (załącznikiem nr 1.1 uchwały) wchodzi w skład terenu lokalizacji siłowni wiatrowych, placów montażowych i dróg dojazdowych oznaczonego symbolem SW-3. Wskazując, że przedstawione na rysunku planu linie rozgraniczające terenu SW-3 obejmują fragment działki o nr ewid. 418/1 (stanowiący grunty rolne klasy IIIb), który częściowo wykracza poza obszar terenu oznaczony na załączonej do wniosku mapie ewidencyjnej, dla którego uzyskano ww. decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze skutkuje zatem istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego poprzez pominięcie wymienionych na wstępie czynności wynikających z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p., a jednocześnie naruszeniem przepisów art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 cytowanej wyżej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Powyższe stanowisko podzielił m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 16 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Po 779/17 stwierdzając, że warunkiem lokalizacji elektrowni wiatrowej wraz z powiązaną infrastrukturą jest przeznaczenie miejsc, w których się znajdzie, na cele rolnicze i nieleśne, a gdy chodzi o grunty klas I-III, konieczne jest uzyskanie zgody Ministra. Postępowanie prowadzone w trybie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter wnioskowany, a decyzja Ministra obejmuje tylko te grunty, które zostały wskazane we wniosku. Stąd też organ prowadzący postępowanie w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu jest związany zakresem wniosku, a co za tym idzie nie ocenia on planu, a jedynie prowadzi postępowanie administracyjne w odniesieniu do konkretnego żądania organu wykonawczego gminy. Powyższe stanowisko poparł natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 837/18 stwierdzając, że naruszenie art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p., dyskwalifikuje plan miejscowy z obrotu prawnego.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 u.p.z.p., jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 i 17 ustawy, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami prawnymi.

W odniesieniu do powyższego organ nadzoru wyjaśnia, że w dniu 8 czerwca 2017 r. rozstrzygnięciem nadzorczym znak KN-I.4131.1.353.2017.8 Wojewoda Wielkopolski stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Lwówku Nr XXXII/187/2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla farmy wiatrowej Chmielinko I oraz terenu górniczego kopalni kruszywa. Następnie wskazane rozstrzygnięcie zostało utrzymane w mocy wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Po 779/17, a ten wyrokiem NSA z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 837/18 w konsekwencji czego Rada Miejska w Lwówku podjęła badaną uchwałę Nr XIV/79/2019 z dnia 30 października 2019 r.

W związku z brzmieniem przepisu art. 28 ust. 2 u.p.z.p. Burmistrz Miasta i Gminy Lwówek, w celu doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami prawnymi, dokonał zmian projektu planu polegających na:

- zmianie przeznaczenia części gruntów z terenów lokalizacji siłowni wiatrowych i placów montażowych (SW) na tereny rolnicze związane z lokalizacją siłowni wiatrowych (R/SW);
- usunięciu z treści uchwały zapisów zakwestionowanych w ww. rozstrzygnięciu nadzorczym, a wykraczających poza zakres dopuszczalnych ustaleń planu miejscowego;
- modyfikacji ustaleń planu miejscowego dla terenów rolniczych (R) poprzez wprowadzenie zakazu lokalizacji infrastruktury technicznej związanej z eksploatacją siłowni wiatrowych i innych obiektów infrastruktury technicznej związanych z prawidłowym funkcjonowaniem siłowni wiatrowych oraz z prowadzeniem upraw rolniczych, a także lokalizacji masztów pomiarowych do potrzeb badania warunków atmosferycznych lub prowadzenia monitoringu przyrodniczego na gruntach klasy IIIb;
- ograniczeniu możliwości lokalizacji masztów pomiarowych wyłącznie do fragmentów gruntów rolnych o powierzchni do 10 m² oraz jako tymczasowego zagospodarowania terenu na nie więcej niż dwa okresy badawcze.

Zaznaczyć należy, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian jest decydujący dla ewentualnej konieczności ponawiania procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12). Ponadto za istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy uznać brak ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, w tak ważnych i mających tak szeroki zakres zmianach jak te, w wyniku których zmodyfikowano przeznaczenie niektórych terenów (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 września 2011 r., sygn. akt II OSK 1281/11).

Oceniając zakres czynności, jakie gmina powinna ponowić, aby doprowadzić do zgodności projektu planu z przepisami prawnymi, jako kryterium oceny w tym względzie należy przyjąć stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian.

Ze względu na zakres i charakter zmian wprowadzonych do projektu w tym:

- zmianę przeznaczenia części gruntów z terenów lokalizacji siłowni wiatrowych na tereny rolne z zakazem zabudowy za wyjątkiem urządzeń produkujących energię elektryczną (generator i rotor) umieszczonych w przestrzeni nad gruntami rolnymi,
- zmianę parametrów zabudowy dla ww. terenów,
- wprowadzenie dodatkowych ograniczeń dla terenów rolnych związanych z lokalizacją obiektów i sieci infrastruktury technicznej,
- wprowadzenie możliwości tymczasowego zagospodarowania terenu (maszty pomiarowe),

należy uznać, że projekt planu powinien zostać ponownie wyłożony do publicznego wglądu, gdyż w sposób istotny zmienia wcześniej ustalone przeznaczenie oraz sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy terenów.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że Burmistrz Miasta i Gminy Lwówek nie ponawiając procedury planistycznej o kolejne wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu w sposób istotny naruszył tryb jego sporządzania.

W odniesieniu do zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, organ nadzoru stwierdził, że przepisy ogólne ustawy, w szczególności art. 4 ust. 1 u.p.z.p., stanowią iż ustalenia planu winny ograniczać się do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Przywołana zasada podkreślona została ponadto w art. 14 ust. 1 u.p.z.p., odnoszącym się do podejmowania przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu. Szczegółowy, zamknięty katalog obowiązkowego oraz fakultatywnego zakresu ustaleń planu zawierają natomiast przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p.

W świetle powyższych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakwestionować należy wprowadzenie:

- w przepisie § 13 uchwały, w trakcie eksploatacji złoża kruszywa naturalnego obowiązku selektywnego gromadzenia warstw: humusowej i mineralnej oraz prowadzenia bezodpadowej gospodarki masami ziemnymi;
- w przepisie § 14 ust. 1 i 2 uchwały, zakazu niszczenia lub uszkodzenia powierzchni ziemi, przez zbieranie odpadów i odprowadzanie ścieków podczas eksploatacji kruszywa naturalnego oraz rekultywacji terenu, a także obowiązku zabezpieczenia wyrobiska przed niekontrolowanym użytkowaniem, w szczególności przed zaśmiecaniem i odprowadzaniem ścieków;
- w przepisie § 19 uchwały dla prac ziemnych związanych z budową farmy wiatrowej wraz z całą infrastrukturą towarzyszącą oraz dla obszaru górniczego złoża kruszywa naturalnego, a także terenu R/G obowiązku prowadzenia badań archeologicznych, na które inwestor winien uzyskać pozwolenie od właściwego miejscowo konserwatora zabytków w sytuacji, gdy zgodnie z uzasadnieniem uchwały na obszarze objętym planem miejscowym nie występują stanowiska archeologiczne oraz zespoły takich stanowisk;
- w przepisie § 32 ust. 4 uchwały, obowiązku realizacji gazociągu wraz z infrastrukturą metodą przeciskową lub przewiertami, przy czym dopuszcza się wykopy, pod warunkiem, że nie spowoduje to trwałych i niekorzystnych zmian stosunków gruntowo-wodnych;
- w przepisie § 36 uchwały, obowiązku zapewnienia dostępu dysponentom sieci infrastruktury technicznej do terenów zagospodarowanych w oparciu o plan poprzez drogi wewnętrzne (KDW).

Zawarcie w planie ww. ustaleń stanowi przekroczenie właściwości organów sporządzających i uchwalających plan oraz nadinterpretację samego celu uchwalania planów, określonego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Łukasz Mikołajczyk