



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713),

stwierdzam nieważność

§ 4. pkt 2 we fragmencie: „elektrowni fotowoltaicznych - produkcji energii ze źródeł odnawialnych o mocy powyżej 100kW z wyłączeniem produkcji energii wytwarzanej z elektrowni wiatrowych”, §11 ust. 2 pkt 6 lit. a we fragmencie: „w tym odnawialnych źródeł energii (elektrowni fotowoltaicznych) o mocy powyżej 100kW” i §13 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały nr XXIII/464/2020 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 23 października 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Energetycznej na częściach obrębów Krzyżowice-Wierzbica i Maluszów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kobierzyce na sesji w dniu 23 października 2020 r. podjęła uchwałę nr XXIII/464/2020 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Energetycznej na częściach obrębów Krzyżowice-Wierzbica i Maluszów.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 listopada 2020 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §4 pkt 2 we fragmencie: „elektrowni fotowoltaicznych - produkcji energii ze źródeł odnawialnych o mocy powyżej 100kW z wyłączeniem produkcji energii wytwarzanej z elektrowni wiatrowych”, §11 ust. 2 pkt 6 lit. a we fragmencie: „w tym odnawialnych źródeł energii (elektrowni fotowoltaicznych) o mocy powyżej 100kW” i §13 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 2a, art. 15 ust. 3 pkt 3a i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na wprowadzeniu w uchwałę ustaleń dotyczących lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100kW na obszarach, na których studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie ustala ich rozmieszczenia, jak również ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293). Zgodnie z jego treścią, 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 w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Gminy Kobierzyce, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 zd. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Ponadto, w art. 9 ust. 4 ww. ustawy wskazano, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

W kwestionowanej uchwałie istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest ewidentnym naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

przestrzennego gminy, w brzmieniu ustalonym uchwałą nr XXI/413/2020 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 21 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kobierzyce", zwaną dalej „studium”.

W myśl art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie. Z kolei, art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy stanowi, że 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.

Rada Gminy Kobierzyce, uchwalając przedmiotowy plan miejscowy, w §11 ust. 2 pkt 6 lit. a uchwały wprowadziła ustalenia dotyczące zaopatrzenia w energię elektryczną przyjmując, że „dopuszcza się z sieci elektroenergetycznej lub własnych źródeł energii, z zachowaniem warunków wynikających z przepisów odrębnych, w tym odnawialnych źródeł energii (elektrowni fotowoltaicznych) o mocy powyżej 100kW, z wyłączeniem możliwości lokalizacji turbin wiatrowych oraz biogazowni”.

Ponadto, w §13 uchwały, zawierającym szczegółowe ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1P/U i 2P/U, ustalono, że jedno z przeznaczeń podstawowych tych terenów to produkcja, która zgodnie z opisem zawartym w §4 pkt 2 uchwały stanowi tereny przeznaczone pod lokalizację przedsiębiorstw i zakładów produkcyjnych, przetwórstwa rolno – spożywczego, rzemiosła produkcyjnego, drobnej wytwórczości, elektrowni fotowoltaicznych - produkcji energii ze źródeł odnawialnych o mocy powyżej 100kW z wyłączeniem produkcji energii wytwarzanej z elektrowni wiatrowych. W ramach przeznaczenia uzupełniającego, dopuszczono lokalizację „urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100kW – elektrownie fotowoltaiczne wraz ze strefą ochronną; granica strefy ochronnej tożsama z liniami rozgraniczającymi terenu, o którym mowa w ust. 1”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały oraz w świetle analizy zgodności ustaleń przedmiotowego planu z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kobierzyce organ nadzoru stwierdził, że w obowiązującym na obszarze gminy Kobierzyce studium, na terenach oznaczonych w planie miejscowym symbolem 1P/U i 2P/U nie ustalono rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100kW, a także stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu.

W odpowiedzi udzielonej na zapytanie organu nadzoru, Wójt Gminy Kobierzyce, pismem z dnia 15 grudnia 2020 r., wyjaśnił, że: „(...) w tekście „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kobierzyce”, uchwalonym przez Radę Gminy Kobierzyce uchwałą XXI/413/2020 z dnia 21 sierpnia 2020 r.: odnośnie lokalizacji elektrowni fotowoltaicznych o mocy powyżej 100kW na terenach P/U – części B, rozdz. 2. *Wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenów*: w pkt.2.1. *Określenie głównych kierunków i wskaźników zagospodarowania terenów*: w ust. 25 (na stronie 73) – zostało ustalone: *Dla terenów oznaczonych symbolami: [AG, P, PG, PG/U, UC, U, UO, UP, US, RU, R, K, ZL] dopuszcza się lokalizowanie odnawialnych źródeł energii (w postaci paneli fotowoltaicznych) o mocy przekraczającej 100kW na terenach wskazanych na rysunku studium*”.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia stwierdzić należy, że przyjęta przez Gminę interpretacja postanowień studium jest nieprawidłowa. Po pierwsze, wyznaczone w planie miejscowym tereny o symbolu 1P/U i 2P/U to tereny zlokalizowane w studium na terenie o symbolu E. Zapis studium, na który powołuje się Gmina w przedstawionych wyjaśnieniach, nie wymienia w zakresie terenów, na których dopuszcza się lokalizowanie odnawialnych źródeł energii (w postaci paneli fotowoltaicznych) o mocy przekraczającej 100kW, terenów o symbolu E. Po drugie, regulacja studium wyraźnie określa, że nie na wszystkich wymienionych tam terenach lokalizacja tych urządzeń jest dopuszczalna, a jedynie na tych wskazanych na rysunku studium. Jak wynika z rysunku, stanowiącego załącznik nr 2 do studium, granice obszarów lokalizacji elektrowni fotowoltaicznych wraz ze strefami ochronnymi oznaczone zostały przerywaną błękitną linią. Analiza ustaleń rysunku prowadzi do wniosku, że teren oznaczony symbolem E jest wyraźnie poza granicami tych obszarów. Lokalizacja urządzeń dopuszczona natomiast została w sąsiedztwie tego terenu na obszarach aktywności gospodarczej (AG).

Art.10. ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że w przypadku, gdy na obszarze gminy przewiduje się usytuowanie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100kW w studium ustala się ich rozmieszczenie. Powyższe oznacza, że w celu wyznaczenia w planie miejscowym tego rodzaju przeznaczenia w pierwszej kolejności należy zawrzeć odpowiednie regulacje w studium, poprzez ustalenie w nim sposobu rozmieszczenia wskazanych wyżej urządzeń wraz z ich strefami ochronnymi. Dopiero takie działanie umożliwia wprowadzenie stosownych regulacji w planach miejscowych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy.

Stwierdzić zatem należy, że brak wyznaczenia takich terenów w studium Gminy Kobierzyce jest równoznaczny z brakiem dopuszczenia ich na terenie gminy. W związku z powyższym ustalenie w ramach przeznaczenia uzupełniającego, lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100kW na terenach oznaczonych symbolami 1P/U i 2P/U jest sprzeczne z polityką przestrzenną gminy określoną w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z przytoczonymi powyżej przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy stwierdzić, że jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego. Uchwałą w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych na jego podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To samoograniczenie może za sprawą rady gminy ulegać stosownym zmianom umożliwiającym realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu lub też wprowadzającym korekty ustaleń zasad zagospodarowania określonych obszarów. Jednak może to nastąpić jedynie poprzez nowelizację treści samego studium. Rozwiązanie to służy przede wszystkim temu, aby akt polityki planowania gminnego był rzeczywistym wyznacznikiem kierunków zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 ustawy), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć. Stąd też w przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne, czy też konieczne, ustalenie sposobu zagospodarowania terenu naruszającego treść obowiązującego studium, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium. Organ nadzoru zwraca uwagę, że skoro przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakładają na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek uregulowania określonych kwestii w studium, przed ich szczegółowym dookreśleniem w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, to bezpośrednią konsekwencją pominięcia tego etapu procedury planistycznej jest niezgodność zapisów planu miejscowego ze studium.

Mając na uwadze powyższe, uzasadnione i konieczne jest stwierdzenie nieważności §4 pkt 2 we fragmencie: „elektrowni fotowoltaicznych - produkcji energii ze źródeł odnawialnych o mocy powyżej 100kW z wyłączeniem produkcji energii wytwarzanej z elektrowni wiatrowych”, §11 ust. 2 pkt 6 lit. a we fragmencie: „w tym odnawialnych źródeł energii (elektrowni fotowoltaicznych) o mocy powyżej 100kW” i §13 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały nr XXIII/464/2020 Rady Gminy Kobierzyce z dnia 23 października 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego przy ul. Energetycznej na częściach obrębów Krzyżowice-Wierzbica i Małuszów.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski