

**UCHWAŁA nr XXXIX/377/2018**  
**Rady Gminy Ostrów Wielkopolski**  
**z dnia 29 sierpnia 2018 r.**

*w sprawie odpowiedzi na skargę wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę nr XXVIII/268/2017 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 26 września 2017 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy Ostrów Wielkopolski.*

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm./ w zw. z art. 54 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 z późn. zm./ uchwala się, co następuje:

§ 1. 1. Rada Gminy Ostrów Wielkopolski wnosi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu odpowiedź na skargę Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę nr XXVIII/268/2017 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 26 września 2017 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ostrów Wielkopolski z wnioskiem o oddalenie skargi.

2. Odpowiedź na skargę, o której mowa w ust. 1 stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Ostrów Wielkopolski, zobowiązując go do przekazania skargi wraz z niniejszą uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.



PRZEWODNICZĄCY  
Rady Gminy

*Piotr Śniegowski*

Załącznik Nr 1  
do uchwały Nr XXXIX/ 377/2018  
Rady Gminy Ostrów Wielkopolski  
z dnia 29 sierpnia 2018 r.

### **Odpowiedź na skargę**

Powołując się na udzielone mi pełnomocnictwo, które załączam, oraz odnosząc się do odpowiedzi na skargę Wojewody Wielkopolskiego z dnia 2 sierpnia 2018r. (znak, jak wyżej) w imieniu gminy Ostrów Wielkopolski w załączeniu przekazuję dokumentację akt planistycznych, a ponadto:

- 1) wnoszę o oddalenie skargi w całości;
- 2) rozpatrzenie niniejszej sprawy na rozprawie;
- 3) orzeczenie o kosztach postępowania w tym i o kosztach zastępstwa procesowego.

### **Uzasadnienie**

Wojewoda Wielkopolski wniósł skargę na uchwałę nr XXVIII/268/2017 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 26 września 2017r. w sprawie studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ostrów Wielkopolski, zarzucając tej uchwale, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Dz. U. z 2017, poz. 1073 ze zm.*), określanej dalej jako „Upzp” oraz art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 2016r. o inwestycjach w zakresie siłowni wiatrowych (*Dz. U. z 2016, poz. 961*), określanej dalej jako „ustawa antywiatrakowa”.

Z treści uzasadnienia wspomnianego rozstrzygnięcia nadzorczego wynika, iż zdaniem Organu nadzoru „*W przedmiotowym studium pomimo wyznaczenia obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych o mocy przekraczającej 100 kW (cz. III pkt 16 zał. Nr 1 do uchwały) nie wyznaczono granic stref ochronnych tych urządzeń związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego ich oddziaływania na środowisko...*” (s. 2 akapit 3 skargi), gdy tymczasem – w ocenie organu nadzoru „...art. 10 ust. 2a ustawy daje organom

*gminnym możliwość wyznaczenia obszarów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, jednakże wyłącznie w powiązaniu z jednoczesnym wyznaczeniem stref ochronnych stąd też wyłączenie stref oraz wskazanie na rysunku studium ich rozmieszczenia nie może mieć charakteru warunkowego” (s. 3, akapit 1 skargi).*

W innym fragmencie skargi Wojewoda Wielkopolski wyraził pogląd, zgodnie z którym: *„Zapisów cz. III pkt 16 zał. Nr 1 do uchwały, stanowiących, iż „strefę ochronną wyznacza się ze względu na możliwe oddziaływanie planowanych elektrowni wiatrowych i określa ona przedział między izolinią 40db i 45db” nie można traktować jako obowiązującego ustalenia studium w tym zakresie ... tak sformułowane zapisy studium nie określają w sposób jednoznaczny na jakiej powierzchni gminy dopuszcza się wprowadzenie ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenów wynikających z lokalizacji elektrowni wiatrowych warunkując te kwestie od: rodzaju, mocy, wielkości i rozmieszczenia urządzenia w granicach terenów oznaczonych symbolem P\*, a więc w dużej mierze od uznania inwestora” (s. 2 akapit 4 skargi).*

W tym samym fragmencie skargi Wojewoda Wielkopolski podniósł, że wskazane postanowienia zakwestionowanej uchwały: *„...odnoszą się ... wyłącznie do lokalizacji elektrowni wiatrowych nie zakazując zarazem w granicach terenów oznaczonych symbolem P\* innych urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych...” (s. 2, akapit 4 skargi).*

W dalszym fragmencie skargi Wojewoda Wielkopolski stwierdził, że: *„...w przedmiotowym studium część terenów oznaczonych symbolem P\*, na którym m.in. dopuszczono realizację elektrowni wiatrowych, wyznaczono w bliskim sąsiedztwie bądź nawet na styku terenów, na których ustalenia dokumentu umożliwiając wprowadzenie zabudowy mieszkaniowej (np. w okolicach miejscowości Sadowie)” (s. 3, akapit 6) oraz że: „...w piśmie z dnia 20 listopada 2017r. Wójt Gminy Ostrów Wielkopolski przyznał, iż przy wytyczaniu terenów pod lokalizację elektrowni wiatrowych oraz zabudowy mieszkaniowej nie uwzględnił odległości wynikających z art. 4 i 5 ww. ustawy”, a więc ustawy antywiatrakowej, czym naruszył – w ocenie skarżącego – normę z art. 6 pkt 1 tej ustawy.*

Z powyższymi zarzutami Wojewody Wielkopolskiego niepodobna się zgodzić, z powodów, o których mowa niżej.

Ad zarzutu naruszenia art. 10 ust. 2a Upzp: przepis art. 10 ust. 2a Upzp stanowi: *„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”*. Zgodnie z literalnym brzmieniem tego przepisu w studium ustala się rozmieszczenie obszarów, na których rozmieszczane będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł. W studium, jako że jest to akt, w którym gmina artykułuje zasady swej polityki przestrzennej (art. 9 ust. 1 Upzp), nie określa się ani lokalizacji (rozmieszczenia) poszczególnych urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł. O lokalizacji poszczególnych urządzeń rozstrzyga się dopiero w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a nie w studium (tak NSA w wyroku II OSK 1300/16 z dnia 15 marca 2018; podobnie NSA w wyroku II OSK 2807/16 z dnia 2 marca 2017). W konsekwencji tego, a więc bez zdecydowania o lokalizacji poszczególnych urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł, przedwczesne byłoby określanie stref ochronnych. Sformułowanie ustawowe *„...obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych...”* – literalnie biorąc - wskazuje na to, że strefy ochronne powinny być ustanowione wokół miejsc, w których zlokalizowane będą poszczególne urządzenia do wytwarzania energii z odnawialnych źródeł, a nie wokół obszarów rozmieszczenia tych urządzeń. Powyższa argumentacja odwołująca się do reguł semantycznych zyskuje potwierdzenie w argumentacji charakterze systemowym. Jak wynika z treści analizowanego przepisu art. 10 ust. 2a Upzp, na tereny stref ochronnych mają zostać wprowadzone ograniczenia w zakresie zabudowy, zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Wprowadzenie tego rodzaju ograniczeń skutkować będzie ograniczeniami uprawnień właścicielskich tych wszystkich podmiotów, których nieruchomości zostaną objęte omawianymi strefami ochronnymi. Zgodnie z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia te muszą spełniać szereg wymogów wynikających z zakodowanej w

powyższym przepisie zasady proporcjonalności, a w szczególności wymogi niezbędności (konieczności) oraz przydatności. W świetle wspomnianej zasady proporcjonalności wspomnianych ograniczeń w zakresie zabudowy, zagospodarowania oraz użytkowania gruntów nie można ustanawiać „na zapas”, lecz – jak powiedziano – jedynie w zakresie niezbędnym dla ochrony zdrowia i życia ludzkiego (*tak NSA w wyroku II OSK 675/16 z dnia 12 grudnia 2017*).

Powyższych okoliczności Wojewoda Wielkopolski nie wziął pod uwagę i poprzestając na niezbyt wnikliwej wykładni przepisu art. 10 ust. 2a Upzp doszedł do błędnego wniosku, że wyznaczenie obszarów rozmieszczenia urządzeń służących do wytwarzania energii z odnawialnych źródeł musi odbywać się jednocześnie z wyznaczeniem w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stref ochronnych wokół miejsc usytuowania tych urządzeń.

Ad zarzutu naruszenia art. 6 pkt 1 ustawy antywiatrakowej: poza sporem jest, że powołany wyżej przepis art. 6 pkt 1 ustawy antywiatrakowej jest źródłem nakazu uwzględnienia przy sporządzaniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy odległości określonej zgodnie z art. 4 tej samej ustawy. Jednakże:

- 1) ustawowy nakaz uwzględnienia nie jest równoznaczny z nakazem określenia w studium tych odległości. Uwzględnić w studium odległości, o których mowa w art. 4 ustawy antywiatrakowej należy rozumieć jako nakaz takiego ukształtowania treści studium, by parametr określony ogólnie normą z art. 4 wspomnianej ustawy mógł być zachowany. W przeciwnym razie, pomimo określenia w studium obszarów rozmieszczenia urządzeń służących wytwarzaniu energii z odnawialnych źródeł, żaden inwestor nie otrzyma pozwolenia na budowę dla tego rodzaju inwestycji;
- 2) Zgodnie z treścią art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (*Dz. U. z 2018, poz. 994*) w postępowaniu nadzorczym przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio. I wprawdzie w sprawie uchwały nr XXVIII/268/2017 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 26 września 2017 w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ostrów Wielkopolski nie zapadło rozstrzygnięcie nadzorcze, to



jednak Wojewoda Wielkopolski, wnosząc do Wysokiego Sądu skargę na ww. uchwałę i powołując się przy tym na przepis art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (*Dz. U. z 2018, poz. 994 ze zm.*) stosuje przepisy o nadzorze i zmierza do osiągnięcia skutku w postaci stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Oznacza to, że organ nadzoru nie może we własnym zakresie podjąć rozstrzygnięcia nadzorczego. Natomiast jest nie tylko upoważniony, ale i zobligowany do przeprowadzenia postępowania nadzorczego. Wobec tego, nie mogąc – ze względu na upływ 30-dniowego terminu – wzruszyć uchwały Rady Gminy Ostrów Wielkopolski we własnym zakresie, musi jednak przeprowadzić postępowanie nadzorcze po to by przed wniesieniem skargi pozyskać wystarczającą i rzetelną wiedzę, czy wniesienie skargi w danym przypadku jest zasadne. Tymczasem skarga Wojewody Wielkopolskiego na uchwałę nr XXVIII/268/2017 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 26 września 2017 w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ostrów Wielkopolski w zakresie obejmującym zarzut naruszenia art. 6 pkt 1 ustawy antywiatrakowej oraz uzasadnienie tego zarzutu, nie została oparta na ustaleniach wymaganych według standardów określonych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 6 pkt 1 ustawy antywiatrakowej Wojewoda Wielkopolski stwierdził bowiem: *„...w przedmiotowym studium część terenów oznaczonych symbolem P\*, na których dopuszczono realizację elektrowni wiatrowych, wyznaczono w bliskim sąsiedztwie bądź nawet na styku terenów, na których ustalenia dokumentu umożliwiają wprowadzenie zabudowy mieszkaniowej”*. Nie wiadomo jednak, o jaką część tych terenów chodzi, a do których Wojewoda Wielkopolski nie ma zastrzeżeń. Nie wiadomo też, co oznacza „*bliskie sąsiedztwo*” oraz „*styk*”. Jak wiadomo, siłownie wiatrowe mogą mieć bardzo zróżnicowaną wysokość całkowitą. Nie wszystkie bynajmniej mają, ani nie muszą mieć po 250m. wysokości. Tam więc, gdzie zabudowa mieszkaniowa ma być niezbyt oddalona od obszarów rozmieszczenia siłowni wiatrowych, będzie możliwość lokalizowania jedynie siłowni o małych wysokościach całkowitych. A taka sytuacja nie oznacza bynajmniej kolizji treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy z treścią normy z art. 4 ustawy antywiatrakowej. Przepis ten ustanawia jedynie wymóg zachowania odległości pomiędzy zabudową mieszkaniową a miejscami lokalizacji

siłowni wiatrowych wynoszącej co najmniej dziesięciokrotność wysokości całkowitej siłowni wiatrowej. Przy siłowni o wysokości całkowitej 10m wystarczy więc odległość wynosząca 100m od zabudowy mieszkanowej. Wojewoda Wielkopolski nie poczynił w tym zakresie żadnych ustaleń. Co więcej, nie dokonał żadnych konkretnych ustaleń co do owego „bliskiego sąsiedztwa” oraz „styku” terenów przewidzianych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ostrów Wielkopolski, ustanowionym mocą uchwały nr XXVIII/268/2017 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 26 września 2017r. na cele mieszkaniowe z obszarami rozmieszczenia siłowni wiatrowych. Z tych względów również zarzut naruszenia art. 6 pkt 1 ustawy antywiatrakowej jawi się jako bezzasadny.

Z tych wszystkich względów Gmina Ostrów Wielkopolski wnosi o oddalenie skargi wniesionej przez Wojewodę Wielkopolskiego na uchwałę nr XXVIII/268/2017 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 26 września 2017 w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ostrów Wielkopolski, jako że jest ona pozbawiona usprawiedliwionych podstaw.

PRZEWODNICZĄCY  
Rady Gminy

  
*Piotr Śniegowski*