

Środa Wielkopolska, dnia 30.03.2022 r.

BURMISTRZ MIASTA
Środa Wielkopolska
woj. wielkopolskie

Nr GiGP.6730.236.2021

DECYZJA
o warunkach zabudowy

Na podstawie art. 59 ust. 1, w związku z art. 4 ust. 2 pkt 2 oraz art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503) zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1588) oraz z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1589) w trybie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zmianami), po rozpatrzeniu wniosku z dnia 05.07.2021 r. (uzupełnionego i zmienionego w dniach: 26.07.2021 r., 13.08.2021 r., 09.11.2021 r.), który złożyła firma:

Elektrownia PV 66 Sp. z o.o.
ul. Puławska 2 (wejście A, VII piętro)
02-566 Warszawa

odmawiam ustalenia warunków zabudowy
działki oznaczonej numerem ewid. 7 położonej we wsi Włostowo,
obręb geodezyjny Włostowo, gmina Środa Wielkopolska,

dla inwestycji obejmującej:
budowę elektrowni słonecznej wraz z infrastrukturą towarzyszącą WŁOSTOWO II,
WŁOSTOWO III, WŁOSTOWO IV o łącznej mocy do 3MW.

UZASADNIENIE

W dniu 09.07.2021 r. wpłynął do Urzędu Miejskiego w Środzie Wielkopolskiej wniosek o ustalenie warunków zabudowy działki oznaczonej numerem ewid. 7 położonej we wsi Włostowo, obręb geodezyjny Włostowo, gmina Środa Wielkopolska, dla inwestycji obejmującej budowę elektrowni słonecznej wraz z infrastrukturą towarzyszącą WŁOSTOWO II, WŁOSTOWO III, WŁOSTOWO IV o łącznej mocy do 3MW.

Projektowaną inwestycję zamierzano zrealizować na terenie, dla którego nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Wobec powyższego, postępowanie o wydanie niniejszej decyzji było prowadzone zgodnie z wymogami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503), jak dla terenu, dla którego brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i dla inwestycji, dla której nie ma obowiązku sporządzania takiego planu.

Pismem z dnia 19.10.2021 r., na podstawie art. 64 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zmianami), powiadomiono Wnioskodawcę i Strony o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, uzyskania wyjaśnień w sprawie, a także składania wniosków i zastrzeżeń.

W momencie złożenia wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, spełniających warunki określone w art. 52 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503), Burmistrz jako organ ma obowiązek wszczęcia postępowania administracyjnego i co za tym idzie poinformowania osób fizycznych i prawnych uznanych za stronę o tym fakcie. Każda ze stron ma prawo składania uwag, wniosków, wyrażania swojego zdania, które są brane pod uwagę w trakcie prowadzonego postępowania, jednak sprzeciw strony nie może być podstawą do odmowy wydania warunków zabudowy.

Przechodząc do rozstrzygnięcia istoty sprawy należy stwierdzić:

Podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia istoty sprawy stanowią przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503), w której główną zasadą jest to, iż określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zaś w przypadku jego braku, jak w sprawie niniejszej, w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 1 i 4 upzp). Podstawowym celem postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy jest ocena, czy zamierzona przez inwestora zmiana zagospodarowania terenu, dla którego nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jest dopuszczalna. Jak to zostało przywołane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r. sygn. akt II OSK 398/12 *"Postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy stanowi wstępny etap procesu inwestycyjnego. W postępowaniu tym organ nie bada warunków technicznych inwestycji, a jedynie określa w kontekście ładu przestrzennego czy dana inwestycja i jej funkcja jest dopuszczalna na danym terenie. (...) Spełnienie przez inwestycję wymogów technicznych, takich jak rozmiar obiektu i jego usytuowanie na działce jest zaś oceniane w trakcie kolejnego etapu procesu inwestycyjnego, w postępowaniu o pozwolenie na budowę przez organ administracji architektoniczno – budowlanej, stosownie do przepisów Prawa budowlanego i przepisów o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Dopiero organ wydający pozwolenie na budowę musi wiążąco wypowiedzieć się m.in. na temat usytuowania, obrysu i układu istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, ze wskazaniem (...) wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich (art. 34 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego), gdyż dopiero ten organ ocenia projekt obiektu i dopiero wtedy zapada rozstrzygnięcie, czy projekt odpowiada warunkom wynikającym*

z Prawa budowlanego oraz przepisów szczególnych (zob. wyrok NSA z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 779/07).

Rozstrzygnięcie o istocie sprawy musi poprzedzać postępowanie wyjaśniające przeprowadzone przez właściwy organ w zakresie spełnienia przesłanek, o których stanowi m.in. art. 61 upzp, a w tym jego ust. 1, który z kolei uzależnia wydanie decyzji o warunkach zabudowy od łącznego spełnienia wymogów, określonych w poniższych punktach:

1. co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
2. teren ma dostęp do drogi publicznej;
3. istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
4. teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1;
5. decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.
6. zamierzenie budowlane nie znajduje się na obszarze:
 - a) w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 428 ze zmianami), ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy,
 - b) strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu,
 - c) strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu.

Wnioskowana inwestycja: budowa elektrowni słonecznej wraz z infrastrukturą towarzyszącą WŁOSTOWO II, WŁOSTOWO III, WŁOSTOWO IV o łącznej mocy do 3MW stanowi instalację odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2021 poz. 610 ze zmianami), który definiuje, iż przez instalację odnawialnego źródła energii należy rozumieć:

„instalację stanowiącą wyodrębniony zespół:

- a) *urządzeń służących do wytwarzania energii opisanych przez dane techniczne i handlowe, w których energia jest wytwarzana z odnawialnych źródeł energii, lub*
- b) *obiektów budowlanych i urządzeń stanowiących całość techniczno – użytkową, służący do wytwarzania biogazu rolniczego*

– a także połączony z tym zespołem magazyn energii, w tym magazyn biogazu rolniczego”.

Zatem wnioskowana inwestycja spełnia warunek wskazany w art. 61 ust. 3 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503):

„Przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się do linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej, a także instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.”

W związku z powyższym, odstąpiono od analizy warunków określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Natomiast pozostałe warunki art. 61 ust.1 pkt. 3-6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503) nie są spełnione.

1. W zakresie uzbrojenia terenu w infrastrukturę techniczną:
 - a) zasilanie wewnętrznej infrastruktury technicznej:
 - zaopatrzenie w wodę: nie dotyczy;
 - można ustalić zaopatrzenie w energię elektryczną: na warunkach gestora sieci, zgodnie z pismem numer ZD/10826/2021 z dnia 29.06.2021 r., wydanym przez ENEA Operator Sp. z o.o., Oddział Dystrybucji Poznań istniejące i planowane uzbrojenie jest wystarczające dla przyłączenia obiektu (...) z mocą przyłączeniową w wysokości 300 kW;
 - zaopatrzenie w energię ciepłą: nie dotyczy;
 - b) odprowadzanie ścieków: nie dotyczy;
 - c) można ustalić odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych: zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia Nr RiOŚ.6220.18.2021 z dnia 18.05.2021 r. wydaną przez Burmistrza Miasta Środa Wielkopolska;

Warunek w zakresie istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu jest spełniony.

2. Zamierzenie budowlane nie znajduje się na obszarze:
 - a) w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 428 ze zmianami), ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy,
 - b) strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu,
 - c) strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu.

Warunek, iż teren nie znajduje się na obszarze lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, strefy kontrolowanej gazociągu i strefy bezpieczeństwa rurociągu jest spełniony.

3. Wymaganie uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1.

Działka stanowi grunty orne RIIIA, RIVa, RIVb, RV o powierzchni 6,7500 ha.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych

i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326 ze zmianami), przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a.

Art. 7 ust. 2a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326 ze zmianami) ustala, iż 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:

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

Warunek nie jest spełniony.

- 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);

Warunek nie jest spełniony.

- 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 2021 r. poz. 1376 ze zmianami);

W przypadku nieruchomości objętej wnioskiem warunek położenia 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 2021 r. poz. 1376 ze zmianami), nie jest spełniony. Grunty klasy R IIIa położone są w większej odległości niż 50,0 m od drogi publicznej.

W tym przypadku grunty klasy chronionej R IIIa położone są w odległości około 383,1 m od drogi publicznej – krajowej S11 oznaczonej nr ewid. działki 26.

Warunek nie jest spełniony.

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

Warunek jest spełniony.

Biorąc powyższe pod uwagę, grunt kl. III a leżący w granicach terenu objętego wnioskowanym zamierzeniem, nie spełnia wszystkich ww. warunków określonych w art. 7 ust. 2a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W nieobowiązującym miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta Środa Wlkp., zatwierdzonym uchwałą nr XII/13/91 Rady Miasta i Gminy w Środzie Wlkp. z dnia 16 kwietnia 1991 r. (Dz. Urz. Województwa Poznańskiego nr 7 poz. 102) przedmiotowa działka stanowiła: tereny upraw polowych. Zatem teren ten nie jest objęty zgodą na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych kl. III na cele nierolnicze.

Warunek, iż teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne nie jest spełniony.

4. Zgodność z przepisami odrębnymi.
Decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Warunek zgodności z przepisami odrębnymi jest spełniony.

W dniu 14.01.2022 r. wpłynęło do Urzędu Miejskiego w Środzie Wielkopolskiej pismo Pani Pauliny Kosickiej Pełnomocnika Wnioskodawcy Elektrownia PV 66 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, o treści: „*Działając jako pełnomocnik Inwestora, niniejszym wnoszę uwagi do projektu decyzji o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji pn. „Budowa Elektrowni Słonecznej wraz z infrastrukturą towarzyszącą WŁOSTOWO II, WŁOSTOWO III, WŁOSTOWO IV o łącznej mocy do 3 MW”.* W ocenie Inwestora, Burmistrz Miasta Środa Wielkopolska przed powinien zbadać, czy projektowane zamierzenie inwestycyjne rzeczywiście planowane jest do realizacji bezpośrednio na podlegającym ochronie gruncie rolnym klasy IIIa (RIIIa), a nie ograniczyć się jedynie do stwierdzenia, że na działce występują takie grunty i tylko z tego powodu odmówić wydania warunków zabudowy.

W przedmiotowej sprawie projektowane zamierzenie inwestycyjne rzeczywiście planowane jest do realizacji na działce, na których występują grunty rolne klasy RIIIIa zaś jak wynika z projektu decyzji o warunkach zabudowy inwestycja nie obejmuje klasy IIIa (RIIIa).

W myśl art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717) – każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Jednym ze składników prawa własności nieruchomości jest prawo właściciela do jej zagospodarowania i zabudowy zgodnie z jego wolą. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lipca 2019 r. II OSK 1881/18), odmowa wydania właścicielowi warunków zabudowy dla wyodrębnionego terenu stanowiącego część działki ewidencyjnej niewymagającego zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze może być postrzegana jako naruszenie prawa własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP).

Dodatkowo, zgodnie z art. 59 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, decyzja o warunkach zabudowy odnosi się do terenu. Podobnie, o terenie mowa jest w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z powyższym, w przepisach prawnych nie ma jednoznacznego wskazania, że decyzja o warunkach zabudowy dotyczy tylko całości działki. Wręcz przeciwnie, w przepisach mowa jest o „terenie” Pojęcie „teren” jest przy tym stosowane obok pojęcia „działka”. Należy przyjąć, że jest to zabieg celowy – zgodnie z zasadą racjonalnego ustawodawcy.

W przepisach prawnych brak jest definicji „terenu”. Pojęcie to wyjaśniane jest wyłącznie w literaturze urbanistycznej. Na gruncie przepisów prawnych nie można stwierdzić, aby „teren” oznaczał „działkę”. Nie ma zatem przeszkód, by pod pojęciem terenu uznać jedną działkę lub kilka działek albo część działki. Poparciem powyższego poglądu jest wyrok NSA z dnia 9 lipca 2015 r. (II OSK/491/14). W wyroku tym sąd wprost stwierdził, że część działki może stanowić przedmiot decyzji o warunkach zabudowy.

Powyższe stanowisko NSA należy uznać za słuszne i racjonalne. Przeciwny pogląd pozbawiłby wiele podmiotów prawa do zabudowy, co w efekcie naruszałoby prawo własności do nieruchomości tych podmiotów. Trzeba zatem stwierdzić, że decyzja o warunkach zabudowy może być wydana dla części nieruchomości.

W tym miejscu pragnę nadmienić, że Burmistrz Miasta orzeka jakoby wniosek oraz decyzja obejmowały całą działkę. Natomiast wniosek został złożony dla części. Dodatkowo wniosek jak i decyzja obejmują granice objęte warunkami zabudowy oraz wyznaczają dozwoloną granicę zabudowy oraz nieprzekraczalną linię zabudowy.

Wobec powyższego proszę o ponowne przeanalizowanie sprawy oraz szczegółowe uzgodnienie projektu decyzji ustalającej warunki zabudowy ze Starostą Powiatowym, w którego kompetencjach leży ocena sytuacji związana z ochroną gruntów rolnych oraz leśnych.”

Odnosząc się do wniesionych uwag dotyczących ustalenia warunków zabudowy, na działce oznaczonej nr ewid. 7 położonej we wsi Włostowo, obręb geodezyjny Włostowo, gmina Środa Wielkopolska, dla inwestycji obejmującej budowę elektrowni słonecznej wraz z infrastrukturą towarzyszącą WŁOSTOWO II, WŁOSTOWO III, WŁOSTOWO IV o łącznej mocy do 3MW należy zauważyć, że:

- Zgodnie z art. 7 ust. 2a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326 ze zmianami), aby grunt nie wymagał uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, musi spełnić 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 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624 i 820);
 - 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 2016 r. poz. 1440, 1920, 1948 i 2255 oraz z 2017 r. poz. 191);
 - 4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.
- W przypadku działki objętej wnioskiem co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu nie zawiera się w obszarze zwartej zabudowy. Grunty klasy RIIIa są położone w odległości 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). W przypadku działki objętej wnioskiem warunek położenia 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 2021 r. poz. 1376 ze zmianami), nie jest spełniony. Grunty klasy R IIIa położone są w większej odległości niż 50,0 m od drogi publicznej. W tym przypadku grunty klasy chronionej RIIIa położone są w odległości około 383,1 m od drogi publicznej – krajowej S11 oznaczonej nr ewid. działki 26.
- Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 10 kwietnia 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 66/20 „Decyzja ustalająca warunki zabudowy przesądza jedynie, co do zasady, że na konkretnej działce wskazanej we wniosku jest możliwość realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia (z określonymi parametrami), nie

określa natomiast dokładnego położenia inwestycji na działce. W konsekwencji na tym etapie nie rozstrzyga się, która część działki przeznaczona będzie na cele nierolnicze lub nieleśne. Decyzja o warunkach zabudowy nie może więc odnosić się do części działki, jej fragmentu. Na konieczność takiej wykładni analizowanych przepisów pośrednio wskazuje również § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588), albowiem w przepisie tym prawodawca jednoznacznie odwołał się do szerokości frontu działki objętej wnioskiem, a nie szerokości frontu terenu inwestycji. Do pojęcia działki gruntu jako całości, a nie jej wydzielonego liniami rozgraniczającymi teren inwestycji fragmentu prawodawca odwołał się wprost także w pozostałych regulacjach tego rozporządzenia, co wyraźnie wskazuje, że jego zamiarem nie było dopuszczenie możliwości ustalania warunków zabudowy dla fragmentów działek inwestycyjnych. Odmienne interpretacja terminu "teren" i umożliwienie wydawania warunków zabudowy jedynie dla wskazywanego przez inwestora fragmentu działki ewidencyjnej prowadzić może do obejścia prawa. Przykładowo wskazać można, iż taka interpretacja tego pojęcia umożliwiałaby inwestorom niedopuszczalne z punktu widzenia ładu przestrzennego obchodzenie ograniczeń w intensyfikacji zabudowy działki poprzez występowanie o ustalenie warunków zabudowy dla terenu stanowiącego niezabudowany fragment działki ewidencyjnej, która na pozostałym, nieobjętym wnioskiem obszarze jest już zabudowana (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1205/17 - dostępny jw.). Dopuszczenie orzekania o warunkach zabudowy na terenie obejmującym fragment działki ewidencyjnej skutkowałoby więc tym, że przedmiot analizy urbanistycznej byłby również ograniczony. W takiej sytuacji także przedmiot ewentualnych postępowań uzgodnieniowych byłby ograniczony. To zaś w konsekwencji mogłoby prowadzić do obchodzenia przez inwestorów ograniczeń np. dotyczących wskaźników urbanistycznych (intensyfikacja zabudowy działek) lub związanych z ochroną gruntów rolnych i leśnych. Podkreślić należy, że w świetle całokształtu regulacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ochronę gruntów rolnych, a zwłaszcza gruntów najwyższych klas, należy traktować jako zasadę, natomiast przeznaczanie ich na cele nierolnicze (nieleśne) - jako wyjątek od tej zasady (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 1442/11 - dostępny jw.). W przywołanym wyroku wskazywano ponadto, że "urzeczywistnieniu tej zasady oraz przeciwdziałaniu obchodzeniu rygorów wynikających z przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, służyć miała właśnie wykładnia sprzeciwiająca się zawężaniu pojęcia obszaru (gruntów) przeznaczanych na cele nierolnicze tylko do powierzchni faktycznie zajmowanej przez lokalizowaną infrastrukturę. Działka ewidencyjna jest zatem jedynym kryterium obszarowym, do którego można odnosić art. 7 ust. 2 pkt 1 uogrl, a którego stosowanie nie pozwala na obejście tego przepisu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 19 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2561/17; z dnia 27 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1205/17 - dostępne jw.). Regulacje art. 7 uogrl nie powinny więc być interpretowane w oderwaniu od treści art. 61 ust. 1 pkt 4 upzp. Dlatego też przy ocenie spełnienia przesłanek z art. 61 ust. 1

pkt 4 upzp oraz art. 7 uogrl należy brać pod uwagę wszystkie części terenu objętego wnioskiem, które stanowią użytki rolne klas I-III. Sąd dostrzega, że w orzecznictwie nie wykluczono wyjątkowych stanów faktyczno-prawnych, w których dopuszczalne jest ustalenie warunków zabudowy dla części działki ewidencyjnej. Dotyczy to np. sytuacji, gdy część działki objęta jest planem miejscowym (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 491/14; z dnia 16 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 743/17 - dostępne jw.) czy decyzją wydaną w trybie tzw. specustaw. Niemniej jednak, w przedmiotowej sprawie nie wskazano żadnych wyjątkowych, szczególnych okoliczności wyłączających zasadę, iż określenie warunków zabudowy, oraz poprzedzające je stosowne uzgodnienia, powinny dotyczyć całej działki, a niej jej części.

Wobec powyższego prawidłowo orzekające w sprawie organy uznały, że nie można było dokonać uzgodnienia w zakresie ochrony gruntów rolnych tylko dla części działki obejmującej użytki rolne klasy R-IVa, lecz należało objąć uzgodnieniem całą działkę nr (...), przeciwdziałając tym samym obchodzeniu ograniczeń wynikających z przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w zakresie m.in. przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze, czego odzwierciedleniem jest regulacja zawarta w art. 7 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 1 uogr stwarzająca możliwość przeznaczania na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III tylko w miejscowym planie za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z wyłącznie jedynie użytków rolnych klas I-III spełniających łącznie wszystkie warunki wyszczególnione w art. 7 ust. 2a uogrl, w tym więc i warunek wymieniony w pkt 1, aby co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy.

- w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 10 kwietnia 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 66/20 stwierdzono również że "Terenem" w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 4 upzp jest teren, którego dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, czyli obszar jednej lub kilku konkretnie określonych działek ewidencyjnych, na których planowana jest realizacji danej inwestycji, a nie fragment działki inwestycyjnej, wydzielony przez inwestora pod inwestycję (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 10 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1826/06; z dnia 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1086/11; z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2363/12; z dnia 3 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 1626/14; z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1168/14; z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2066/14; z dnia 24 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 1837/14; z dnia 27 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2942/15; z dnia 31 sierpnia 2017 r., sygn. akt II OSK 777/16; z dnia 19 września 2019 r. II OSK 2561/17 - dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>).
- Powyższe potwierdza również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 623/20, w którym stwierdzono, że „Wskazać należy, że pojęcie "terenu" użyte w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. nie jest jednolicie postrzegane w orzecznictwie, jednakże zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tej kwestii dominuje pogląd, iż "terenem" w rozumieniu wskazanego wyżej przepisu jest obszar, którego dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, czyli obszar jednej lub kilku konkretnie określonych działek ewidencyjnych, na których planowana jest realizacja

danej inwestycji (por.m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 10 stycznia 2008 r., II OSK 1826/06; 10 sierpnia 2011 r., II OSK 1086/11; 11 marca 2014 r., II OSK 2363/12; 19 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1168/14; 3 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 1626/14; 24 marca 2016 r., II OSK 1837/14; 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2066/14; 27 lipca 2017 r., II OSK 2942/15; 31 sierpnia 2017 r., II OSK 777/16; 16 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 743/17; 14 listopada 2018 r., II OSK 2758/16; 14 marca 2019 r. II OSK 1135/17; 19 września 2019 r., II OSK 2561/17). Wyrażony w nich pogląd podziela również skład orzekający w niniejszej sprawie. Ustalenie warunków zabudowy odnosi się bowiem do działki objętej wnioskiem jako całości, nie zaś wyłącznie tej jej części, która w wyniku realizacji inwestycji zostanie faktycznie zabudowana, wynika to z treści art. 59 ust. 1, a także w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. Powtórzyć za wskazanymi wyżej orzeczeniami trzeba bowiem, że decyzja ustalająca warunki zabudowy przesądza jedynie, że na działce wskazanej we wniosku możliwe jest zrealizowanie przedsięwzięcia o określonych parametrach, jednakże nie określa dokładnego położenia planowanej inwestycji na działce, a co za tym idzie nie rozstrzyga, która część działki przeznaczona będzie na cele nierolnicze lub nieleśne. Tym samym zmiana przeznaczenia gruntu obejmuje cały obszar wyznaczony jako działka geodezyjna, a nie wyłącznie powierzchnię faktycznie zajęłą inwestycję. Na konieczność takiej wykładni tych przepisów pośrednio wskazuje także § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588), zgodnie z którym granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 m. W przepisie prawodawca jednoznacznie odwołał się do szerokości frontu działki objętej wnioskiem, a nie do szerokości frontu terenu inwestycji. Do pojęcia działki budowlanej jako całości, a nie jej wydzielonego liniami rozgraniczającymi teren inwestycji fragmentu prawodawca odwołał się wprost także w pozostałych regulacjach tegoż rozporządzenia, co wyraźnie wskazuje, iż jego zamiarem nie było dopuszczenie możliwości ustalania warunków zabudowy dla fragmentów działek ewidencyjnych Biorąc zaś pod uwagę powyższe okoliczności za nieusprawiedliwiony należało także uznać zarzut dotyczący naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. art. 6, art. 7, art. 77, art. 80 k.p.a.

Przechodząc zaś do (...) naruszenia prawa materialnego, tj. art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przypomnieć należy, że w myśl art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych 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. Zgodnie natomiast z art. 7 ust. 2 cytowanej ustawy przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:

gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a;

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.

W przypadku braku takiej zgody, niemożliwe jest wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

Jak wskazuje się w orzecznictwie działka ewidencyjna jest jedynym kryterium obszarowym, do którego można odnosić art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a którego stosowanie nie pozwala na obejście tego przepisu. Ponadto wskazuje się, że nie można pomijać faktu, że w świetle całokształtu regulacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ochronę gruntów rolnych, a zwłaszcza gruntów najwyższych klas, należy traktować to jako zasadę, natomiast przeznaczanie ich na cele nierolnicze (nieleśne) - jako wyjątek od tej zasady (por.m.in. wyroki NSA z: 6 grudnia 2012 r., II OSK 1442/11, 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2066/14, 19 września 2019 r. II OSK 2561/17).

Przyjmuje się, że wykładnia zawężająca pojęcie obszaru przeznaczonego na cele nierolnicze tylko do powierzchni faktycznie zajmowanej pod inwestycję stanowiłaby zaprzeczenie opisanej wyżej zasady, która ma na celu zapobieganie obchodzeniu rygorów wynikających z przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Przedstawiona wykładnia znajduje zastosowanie także w sprawach z zakresu miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Tym samym w przypadku, w którym gmina projektuje przeznaczenie danego terenu rolnego na cele nierolnicze, to obowiązek uzyskania zgody na wyłączenie go z produkcji rolnej dotyczył całego terenu objętego planem lub jego zmianą (por. wyroki NSA z: dnia 25 maja 2009 r., II OSK 1900/08; 19 stycznia 2016 r., II OSK 1168/14; 14 listopada 2018 r. II OSK 2758/16; 12 grudnia 2019 r., II OSK 307/18).”

W związku z powyższym należy stwierdzić, że w przypadku ustalenia warunków zabudowy, na działce oznaczonej nr ewid. 7 położonej we wsi Włostowo, obręb geodezyjny Włostowo, gmina Środa Wielkopolska, dla inwestycji obejmującej budowę elektrowni słonecznej wraz z infrastrukturą towarzyszącą WŁOSTOWO II, WŁOSTOWO III, WŁOSTOWO IV o łącznej mocy do 3MW, nie są spełnione wszystkie warunki określone w art. 7 ust. 2a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W dniu 04.02.2022 r. Pani Paulina Kosicka, Pełnomocnik Wnioskodawcy Elektrowni PV 66 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, przesłał do Urzędu Miejskiego w Środzie Wielkopolskiej pismo o treści: „Działając jako pełnomocnik Inwestora, niniejszym przedstawiam swoje stanowisko do odpowiedzi urbanisty z dnia 20.01.2022 r. (data wpływu 31.01.2022 r.) w przedmiocie projektu odmownej decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie elektrowni fotowoltaicznych o łącznej mocy do 3 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu na części działki o nr ew. 7 w obrębie Włostowo, gmina Środa Wielkopolska (proj. Włostowo II, Włostowo III, Włostowo IV).

Urbanista sporządzający projekt decyzji stwierdził niespełnienie przez Inwestora warunków określonych w art. 7 ust. 2a Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W ocenie Inwestora, urbanista niesłusznie założył, iż zakres inwestycji

obejmuje całą działkę o numerze ewidencyjnym 7. W przedmiotowej sprawie projektowane zamierzenie inwestycyjne rzeczywiście planowane do realizacji na działce, na której występują grunty rolne klasy RIIIa, jednak, jak wynika ze złożonego wniosku, zakres inwestycji nie obejmuje klasy IIIa (RIIIa).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.) jasno sugeruje, iż o warunki zabudowy wnioskuje się dla terenu, nie działki. Zgodnie z art. 52. ust. 2 wniosek powinien zawierać m.in.: mapę obejmującą teren, którego wniosek dotyczy, określenie granic terenu objętego wnioskiem, a także określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu. Dodatkowo, art. 61 ust. 5a te same ustawy wyraźnie stanowi o wyznaczaniu obszaru analizowanego wokół terenu objętego wnioskiem, a nie wokół działki.

Jednocześnie, w myśl art. 6 ust. 2 pkt 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Jednym ze składników prawa własności nieruchomości jest prawo właściciela do jej zagospodarowania i zabudowy zgodnie z jego wolą. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lipca 2019 r. II OSK 1881/18), odmowa wydania właścicielowi warunków zabudowy dla wyodrębnionego terenu stanowiącego zdecydowanie większą część działki ewidencyjnej i niewymagającego zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne może być postrzegana jako naruszenie prawa własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP).

Należy również pokreślić, iż zgodnie z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego: „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.”. W ocenie Inwestora, Burmistrz Miasta powinien dokładnie zbadać zakres planowanego zamierzenia inwestycyjnego określony w załączniku do wniosku. W tym miejscu również nadmienić, iż organ administracji publicznej wydaje decyzję administracyjną na podstawie przepisów prawa obowiązujących w chwili jej wydania (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 kwietnia 2021 r. nr II SA/Wa 1874/20, oraz z dnia 30 kwietnia 2021 roku nr II SA/Wa 2338/20). Biorąc pod uwagę przytoczone stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, należy podkreślić, że wcześniej wspomniana ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym została znowelizowana w trakcie rozpatrywania wniosku przez Burmistrza Miasta, w związku z tym decyzja powinna być oparta na przepisach obecnie obowiązujących.”

Wobec powyższego, proszę o ponowne przeanalizowanie sprawy oraz ustalenie warunków zabudowy z wyraźnym zaznaczeniem w decyzji, że Inwestor nie ma możliwości usytuowania inwestycji na terenach klasy RIIIa.”

Odnosząc się do wniesionych uwag dotyczących ustalenia warunków zabudowy, na działce oznaczonej nr ewid. 7 położonej we wsi Włostowo, obręb geodezyjny Włostowo, gmina Środa Wielkopolska, dla inwestycji obejmującej budowę elektrowni słonecznej wraz

z infrastrukturą towarzyszącą WŁOSTOWO II, WŁOSTOWO III, WŁOSTOWO IV o łącznej mocy do 3MW należy zauważyć, że:

1. Podtrzymuję stanowisko zawarte w piśmie z dnia 20.01.2022 r.,
2. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 268/18, *„prawo własności nie jest prawem absolutnym i może doznawać szeregu ograniczeń, jeżeli wynikają one z przepisów prawa. Podkreślić przy tym należy, że ograniczenia korzystania z własności nieruchomości (...) wynikają z ustawowych obowiązków nałożonych na organy administracji publicznej na mocy przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydanego na jej podstawie ww. aktu wykonawczego.”* Również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 25 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 372/19 wskazano, iż *„prawo własności nie jest prawem bezwzględny. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona w drodze ustawy. Także art. 140 Kodeksu cywilnego stanowi, że właściciel może korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa w granicach określonych przez ustawy. W rozpatrywanym przypadku granice te określa właśnie omówiony art. 61 ust. 1 u.p.z.p.”*
3. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 listopada 2021 r. sygn. akt II SA/Łd 640/21 stwierdzono, że *„ustalenie warunków zabudowy odnosi się do działki objętej wnioskiem jako całości, nie zaś tej jej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana lub w inny niż dotychczas sposób zagospodarowana. Określone prawnie granice działki gruntowej lub oznaczonych działek ewidencyjnych determinują sposób określenia granic terenu inwestycji, będącej przedmiotem decyzji ustalającej warunki zabudowy. W przypadku ustalenia warunków zabudowy tylko dla części działki ewidencyjnej, wartości poszczególnych parametrów nie byłyby zgodne z rozporządzeniem. W decyzji lokalizacyjnej przesądza się jedynie o możliwości realizacji danego przedsięwzięcia na konkretnej działce. Nie określa się natomiast dokładnego usytuowania inwestycji na nieruchomości. Pojęcie działki ewidencyjnej ma uniwersalne znaczenie w całym systemie prawnym, a co ważne daje gwarancje pewnego i prawnie weryfikowalnego wyznaczenia granic terenu inwestycji. Przepisy ustawy mające zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu należy interpretować systemowo, a więc przy uwzględnieniu Prawa budowlanego, które w przypadku występowania o pozwolenie na budowę dla wybranych obiektów lub zespołu obiektów wymaga przedstawienia projektu zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego, z obowiązkiem m.in. określenia granic działki lub terenu (art. 33 ust. 1 i art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane). Decyzja ustalająca warunki zabudowy przesądza jedynie, co do zasady, że na konkretnej działce gruntu wskazanej we wniosku jest możliwość realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia (z określonymi jego parametrami), nie określa natomiast dokładnego położenia inwestycji na działce. W szeregu orzeczeń dotyczących art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. wyrażono stanowisko, że "terenem" w rozumieniu tego przepisu jest obszar składający się z jednej lub kilku działek ewidencyjnych, a ustalenie warunków zabudowy odnosi się do całych działek objętych wnioskiem (por. wyroki NSA z 10 stycznia 2008 r., II OSK 1826/06;*

z 24 marca 2016 r., II OSK 1837/14; z 27 lipca 2017 r., II OSK 2942/15; z 31 sierpnia 2017 r., II OSK 777/16).”

4. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 01 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1955/20 *„Opierając się na stanowisku ukształtowanym w orzecznictwie, (...) ustalenie warunków zabudowy czy zagospodarowania terenu powinno się odnosić do działki objętej wnioskiem jako całości, nie zaś tej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana (zagospodarowana).”*
5. Należy stwierdzić że wniosek dotyczący przedmiotowej inwestycji z dnia 05 lipca 2021 r., o ustalenie warunków zabudowy, wpłynął do tut. Urzędu w dniu 09 lipca 2021 r. W związku z czym w rozpatrywaniu przedmiotowej sprawy nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2 listopada 2021 r., poz. 1986), która weszła w życie po upływie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia, gdyż zgodnie z art. 4, ww. zmiany ustawy *„Do spraw ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego lub wydania warunków zabudowy, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu dotychczasowym”*, tj. ustawy *„z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, 784, 922 i 1873)”*.

W związku z powyższym ponownie należy stwierdzić, że w przypadku ustalenia warunków zabudowy, na działce oznaczonej nr ewid. 7, położonej we wsi Włostowo, obręb geodezyjny Włostowo, gmina Środa Wielkopolska, dla inwestycji obejmującej budowę elektrowni słonecznej wraz z infrastrukturą towarzyszącą WŁOSTOWO II, WŁOSTOWO III, WŁOSTOWO IV o łącznej mocy do 3MW, nie są spełnione wszystkie warunki określone w art. 7 ust. 2a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W dniu 15.03.2022 r. wpłynęło do Urzędu Miejskiego w Środzie Wielkopolskiej pismo Pani Pauliny Kosickiej Pełnomocnika Wnioskodawcy Elektrownia PV 66 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, o treści: *„Działając jako pełnomocnik Inwestora, niniejszym przedstawiam swoje stanowisko do odpowiedzi urbanisty z dnia 10.02.2022 r. (data wpływu 02.03.2022 r.) w przedmiocie projektu odmownej decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie elektrowni fotowoltaicznych o łącznej mocy do 3 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu na części działki o nr ew. 7 w obrębie Włostowo, gmina Środa Wielkopolska (proj. Włostowo II, Włostowo III, Włostowo IV).*

Urbanista sporządzający projekt decyzji stwierdził niespełnienie przez Inwestora warunków określonych w art. 7 ust. 2a Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W ocenie Inwestora, urbanista niesłusznie założył, iż zakres inwestycji obejmuje całą działkę o numerze ewidencyjnym 7. W przedmiotowej sprawie projektowane zamierzenie inwestycyjne rzeczywiście planowane do realizacji na działce, na której występują grunty rolne klasy RIIIa, jednak, jak wynika ze złożonego wniosku, zakres inwestycji nie obejmuje klasy IIIa (RIIIa).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.) jasno sugeruje, iż o warunki zabudowy wnioskuje się dla

terenu, nie działki. Zgodnie z art. 52. ust. 2 wniosek powinien zawierać m.in.: mapę obejmującą teren, którego wniosek dotyczy, określenie granic terenu objętego wnioskiem, a także określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu. Dodatkowo, art. 61 ust. 5a tejże ustawy wyraźnie stanowi o wyznaczaniu obszaru analizowanego wokół terenu objętego wnioskiem, a nie wokół działki.

W przepisach prawnych brak jest definicji „terenu”. Pojęcie to wyjaśniane jest wyłącznie w literaturze urbanistycznej. Na gruncie przepisów prawnych nie można stwierdzić, aby „teren” oznaczał „działkę”. Nie ma zatem przeszkód, by pod pojęciem terenu uznać jedną działkę lub kilka działek albo część działki. Poparciem powyższego poglądu jest wyrok NSA z dnia 9 lipca 2015r. (II OSK /491/14). W wyroku tym sąd wprost stwierdził, że część działki może stanowić przedmiot decyzji o warunkach zabudowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w Wyroku nr II SA/01 7/22 stwierdza, iż: „Należy podnieść za Naczelnym Sądem Administracyjnym (wyrok z 14 października 2021 r., II OSK 1549/21), że wniosek o ustalenie warunków zabudowy powinien zawierać określanie granic terenu, na którym planuje się realizację inwestycji, przedstawianych na kopii mapy (art 52 ust 2 pkt 1 ustawy). W przepisie tym mowa jest o "terenie", a nie o działce ewidencyjnej w rozumieniu prawa geodezyjnego i kartograficznego. W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588), wydanego w wykonaniu upoważnienia zawartego w art. 61 ust. 6 ustawy, wyraźnie rozróżnia się pojęcia działki i terenu. Oba te pojęcia na użytek rozpoznawania spraw o ustalenie warunków zabudowy nie są więc pojęciami tożsamymi. Decyzja o warunkach zabudowy określa m. in. linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali (art 54 pkt 3 w związku z art 64 ust 1 ustawy). Za pomocą tych linii możliwe jest wyodrębnienie (wskazanie) konkretnej części działki, na której zamierzenie budowlane może być realizowane bez naruszenia powszechnie obowiązujących przepisów. W przypadku mniejszych obszarowo działek ewidencyjnych zazwyczaj linie rozgraniczające teren inwestycji pokrywają się z granicami działki. W przypadku większych działek możliwe jest określenie we wniosku granic terenu przeznaczonego na realizację zamierzenia budowlanego jedynie do części działki, a w konsekwencji wskazanie tego terenu w decyzji o warunkach zabudowy i uwidocznienie tej części działki w załączniku graficznym, stanowiącym integralną część decyzji. Wyodrębnienie w decyzji o warunkach zabudowy konkretnej części działki jako terenu inwestycji nie może być postrzegane jako próba obejścia prawa, przede wszystkim przepisów dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych. Ta wydzielona część działki mogłaby przecież stanowić samodzielną działkę ewidencyjną i wówczas ten sam teren inwestycji zamykałby się w granicach działki (zob. np. wyroki NSA z 24 maja 2018 r., II OSK 1634/16, z 17 lipca 2019 r., II OSK 1881/18, z 23 kwietnia 2020 r., II OSK 1693/19). Taki sposób wyodrębnienia terenu inwestycji nie może być również uznany jako wskazanie usytuowania obiektu w ściśle określonym miejscu. Na etapie ustalania warunków zabudowy jest to niedopuszczalne. Czym innym jest jednak określenie w decyzji o warunkach zabudowy terenu inwestycji za pomocą linii rozgraniczających ten teren, a czym innym precyzyjne wskazanie usytuowania obiektu w konkretnym miejscu. Ta ostatnia materia należy do organów administracji architektoniczno-budowlanej (por. wyroki NSA z 18 stycznia 2012 r., II OSK

2065/10; 18 maja 2016 r., II OSK 1663/15).

W orzecznictwie wyrażane są także poglądy odmienne, a mianowicie, że przez "teren" o którym mowa w art. 59 ust. 1 ustawy, należy rozumieć obszar jednej lub kilku konkretnie określonych działek ewidencyjnych, a nie fragment działki ewidencyjnej, na którym inwestor planuje realizację inwestycji (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2019 r., II OSK 260/18 i z 1 grudnia 2020 r., II OSK 1955/20). Wskazuje się także, że objęcie decyzją o warunkach zabudowy części działki ewidencyjnej nie jest niemożliwe, to jednak musi to wynikać ze szczególnych uwarunkowań normatywnych (zob. wyroki NSA z 3 lipca 2019 r., II OSK 2153/17 i z 5 września 2019 r., II OSK 2447/17). Usprawiedliwiona jest zatem taka interpretacja pojęcia "terenu" na użytek decyzji o warunkach zabudowy, która umożliwia ustalenie warunków zabudowy dla terenu stanowiącego część działki ewidencyjnej, wyodrębnionego za pomocą linii rozgraniczających, jeśli nie narusza to odrębnych przepisów, przede wszystkim o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z wykluczeniem precyzyjnego wskazania usytuowania (lokalizacji) projektowanego obiektu na działce."

Wobec powyższego, proszę o ponowne przeanalizowanie sprawy oraz ustalenie warunków zabudowy z wyraźnym zaznaczeniem w decyzji, że Inwestor nie ma możliwości usytuowania inwestycji na terenach klasy RIIIa."

Odnosząc się do wniesionych uwag dotyczących ustalenia warunków zabudowy, na działce oznaczonej nr ewid. 7 położonej we wsi Włostowo, obręb geodezyjny Włostowo, gmina Środa Wielkopolska, dla inwestycji obejmującej budowę elektrowni słonecznej wraz z infrastrukturą towarzyszącą WŁOSTOWO II, WŁOSTOWO III, WŁOSTOWO IV o łącznej mocy do 3MW należy zauważyć, że:

1. Podtrzymuję stanowisko zawarte w pismach z dnia: 20.01.2022 r. oraz 10.02.2022 r.,
2. Przytoczony wyrok NSA z dnia 9 lipca 2015 r. o sygnaturze II OSK/491/14 dotyczy sprawy, w której część działki objęta jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W wyroku tym czytamy „*Ten teren jest jednak częścią działki ewidencyjnej, której druga część, nieprzeznaczona pod zabudowę, leży w granicach objętych planem zagospodarowania przestrzennego.*” W związku z tym nie jest to sytuacja analogiczna jak w przedmiotowej sprawie.
3. W wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie z dnia 31.01.2022 r., sygnatura akt II SA/Ol 7/22 zauważono, że „*przez "teren" o którym mowa w art. 59 ust. 1 ustawy, należy rozumieć obszar jednej lub kilku konkretnie określonych działek ewidencyjnych, a nie fragment działki ewidencyjnej, na którym inwestor planuje realizację inwestycji (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2019 r., II OSK 260/18 i z 1 grudnia 2020 r., II OSK 1955/20). Wskazuje się także, że objęcie decyzją o warunkach zabudowy części działki ewidencyjnej nie jest niemożliwe, to jednak musi to wynikać ze szczególnych uwarunkowań normatywnych (zob. wyroki NSA z 3 lipca 2019 r., II OSK 2153/17 i z 5 września 2019 r., II OSK 2447/17).*”
4. Ponadto pragnę zauważyć, iż w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 01.12.2020 r., sygnatura akt II OSK 1955/20 ujęto, że „*objęcie decyzją o warunkach zabudowy części działki ewidencyjnej w świetle art. 59 ust. 1 u.p.z.p. nie jest niemożliwe, ale musi wynikać ze szczególnych uwarunkowań np. część działki objęta*

jest ustaleniami planu miejscowego, czy decyzją wydaną w trybie tzw. specustaw (por. wyrok NSA z dnia 3 lipca 2019 r. II OSK 2153/17). W każdym jednak takim przypadku należy wykluczyć działania zmierzające do obejścia przepisów (...).”

W związku z powyższym kolejny raz należy stwierdzić, że w przypadku ustalenia warunków zabudowy, na działce oznaczonej nr ewid. 7, położonej we wsi Włostowo, obręb geodezyjny Włostowo, gmina Środa Wielkopolska, dla inwestycji obejmującej budowę elektrowni słonecznej wraz z infrastrukturą towarzyszącą WŁOSTOWO II, WŁOSTOWO III, WŁOSTOWO IV o łącznej mocy do 3MW, nie są spełnione wszystkie warunki określone w art. 7 ust. 2a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Decyzja o warunkach zabudowy nie jest decyzją uznaniową, co oznacza, że organ właściwy do wydania takiej decyzji zobowiązany jest wydać pozytywną decyzję, jeśli wnioskowane zamierzenie inwestycyjne czyni zadość wszystkim wymogom wynikającym z konkretnych przepisów prawa, a ma obowiązek odmówić ustalenia warunków zabudowy tylko wówczas, gdy wnioskowana inwestycja nie spełnia chociażby jednej ustawowej przesłanki wynikającej z art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Wyrok WSA w Lublinie II SA/Lu 1126/12 z dnia 28.02.2013 r.).

Mając na uwadze fakt, że nie spełniono łącznie wszystkich warunków o których mowa wyżej, zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503), należało orzec jak w sentencji decyzji.

Pismem z dnia 15.12.2021 r. – zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zmianami) - powiadomiono Wnioskodawcę i Strony o zakończeniu postępowania administracyjnego oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, uzyskania wyjaśnień w sprawie, a także składania wniosków i zastrzeżeń.

POUCZENIE

Od niniejszej decyzji służy odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu, które wnosi się za pośrednictwem Burmistrza Miasta Środa Wielkopolska w terminie 14 dni od daty jej doręczenia. W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna zgodnie z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zmianami).

Projekt decyzji został sporządzony przez osobę posiadającą kwalifikacje określone w art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503), inż. Szymona Kobierskiego.

Integralną część decyzji stanowią ponumerowane i opieczetowane załączniki.

Z up. Burmistrza
/Maria Mieszczak/
Zastępca Burmistrza Miasta

Sprawę prowadzi:
Inspektor mgr. Anna Borecka
Wydział Geodezji i Gospodarki Przestrzennej U.M.
Pokój nr 207, I piętro, tel.: 61-286-77-21

Załączniki:

- załącznik nr 1 do decyzji (mapa),
- załącznik nr 2 do decyzji (wyniki analizy, składające się z części opisowej i graficznej).

Otrzymują:

- Wnioskodawca,
- Strony postępowania wg rozdzielnika w aktach sprawy,
- U.M. do akt.

opłatę skarbową w kwocie 598,00 zł
uiszczono w dniu 05.07.2021 r.
na konto Urzędu Miejskiego w Środzie Wielkopolskiej.