

## Przeznaczenie gruntów na cele nierolne pod elektrownie wiatrowe

**Realizacja inwestycji związanych z energetyką wiatrową na terenach przekraczających 0,5 ha nie zawsze wiąże się z koniecznością uzyskiwania zgody ministra na przeznaczenie gruntów na cele niewolne. Kwestię tę reguluje Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 r. (DzU nr 16, poz. 78, ze zm.), zwana dalej: u.o.g.r.**

Obowiązek taki dotyczy jedynie użytków rolnych klas I-III o powierzchni powyżej 0,5 ha. Zgodnie z art. 7 tejsze ustawy: „Przeznaczenie na cele nierolne i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha, wymaga uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej” [obecnie minister właściwy do spraw środowiska]. Wobec tego kluczowa kwestia to wyjaśnienie pojęcia „zwarłego obszaru projektowanego do zmiany przeznaczenia”. Niestety, jest to przedmiotem niejednolitego orzecznictwa sądowego i postępowania organów administracyjnych.

### Definicja pojęcia „zwarły obszar...”

Zdaniem części organów administracji, pojęcie „zwarłego obszaru projektowanego do zmiany przeznaczenia”, o którym mowa w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, mającej charakter przepisu szczególnego w stosunku do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy interpretować jako cały, zwarty kontur użytków gruntów przewidzianych do zmiany przeznaczenia, a nie tylko obszar klas I-III w granicach działki inwestora. Według organów, taką wykładnię pojęcia „zwarłego obszaru projektowanego do zmiany przeznaczenia” potwierdza orzecznictwo sądowno-administracyjne, w którym wykształciło się stanowisko, że zwartym obszarem jest teren jednej lub kilku działek wyodrębnionych ściśle oznaczonymi granicami. Dokonanie podziału gruntu rolnego na małe działki nie zmienia jeszcze przeznaczenia tego gruntu, który, mimo podziału, może nadal być nadal użytkowany rolniczo i zgodnie z przeznaczeniem. Jeśli jednak właściciel podzielonej działki rolnej występuje z wnioskiem o wydanie decyzji dotyczącej zabudowy części takiej działki (najczęściej posiadającej już odrębną numerację w ewidencji gruntów), wówczas zachodzą podstawy do oceny, czy zwarty obszar gruntów rolnych danej klasy, wytypowany do zmiany przeznaczenia i odpowiadający obszarowi całej podzielonej na mniejsze części działki, spełnia warunki określone przez dyspozycję art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Organy twierdzą, że pojęcia „zwarłego obszaru przeznaczonego do zmiany przeznaczenia” nie można utożsamiać z obszarem przeznaczonym do zainwestowania. Fakt, że omawiany przepis został nie najlepiej zredagowany, nie może usprawiedliwiać dokonywania jego wykładni w sposób sprzeczny ze społeczno-gospodarczymi celami omawianej regulacji. Za takim rozumieniem pojęcia „zwarłego obszaru projektowanego do zmiany przeznaczenia” opowiedział się WSA w Poznaniu w wyroku z 21 grudnia 2010 r. Sąd wskazał, że w przepisie jest mowa o obszarze zwartym, przez co należy rozumieć teren jednej lub kilku działek, wyodrębniony ściśle oznaczonymi granicami, natomiast obszar planowanej przez inwestora zabudowy nie jest geodezyjnie rozgraniczony. Odmienna wykładnia tego przepisu prowadziłaby do obejścia przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, umożliwiając zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i realizację każdej inwestycji bez zgody właściwego organu na taką zmianę w każdym przypadku, gdyby tylko inwestor ograniczył powierzchnię zabudowy do wyznaczonego minimum. Ustalenie warunków zabudowy odnosi się do działek objętych wnioskiem jako całości, a nie jedynie tej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana lub w inny sposób zagospodarowana. WSA podzielił stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażone w wyroku z 6 lutego 2009 r., w którym Sąd wskazał, że zawężające rozumienie pojęcia zwarłego obszaru gruntów przeznaczonych do zmiany przeznaczenia, ograniczone jedynie do działki, która ma podlegać zainwestowaniu, nie tylko nie odpowiada językowej treści przepisu, gdyż nie ma żadnych podstaw do utożsamiania pojęcia działki z pojęciem zwarłego obszaru, ale nie odpowiada też celom, które ustawodawca realizuje przez ograniczenie używania gruntów rolnych i leśnych na inne cele. WSA oparł się ponadto na wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2008-01-10, w którym Sąd wskazał, że „Ustalenie warunków zabudowy odnosi się do działki objętej wnioskiem jako całości, nie zaś jedynie tej jej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana (lub w inny niż dotychczas sposób zagospodarowana). Decyzja taka przesądza jedynie – co do zasady – że na konkretnej działce wskazanej we wniosku jest możliwość realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia (z określonymi jego parametrami) nie wskazuje natomiast dokładnego

położenia inwestycji na działce. W konsekwencji na tym etapie nie rozstrzyga się, która część działki przeznaczona będzie na cele nierolnicze (nieleśne). Artykuł 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych podkreśla natomiast wyrażenie „zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia”, a zatem obszar z określonymi granicami. Terenem takim – w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – jest działka objęta wnioskiem inwestora.

### **Stanowisko prawników i sądu**

Zdaniem autorów artykułu, bezzasadne wydaje się przyjęcie, że obszar, na którym ma stanąć elektrownia wiatrowa, wymaga zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze, bowiem *de facto* ich przeznaczenie nie ulegnie zmianie. Przestrzeń znajdująca się wokół turbiny nadal będzie wykorzystywana w produkcji rolnej. Należy mieć przy tym na względzie to, iż zgodnie ze Stanowiskiem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Gospodarki Ziemią z 17 kwietnia 2007 r., w przypadku, jeśli „przebieg pomiędzy wiatrakami i drogami dojazdowymi do nich, które usytuowane są w znacznych odległościach od siebie, będzie najczęściej wykorzystywana rolniczo, w związku z czym grunty te nie wymagają zmiany przeznaczenia”. W wyroku z 27 czerwca 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: „Kryterium obszarowe zawarte w art. 7 ust. 2 pkt 1 Ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (DzU z 2004 r. nr 121, poz. 1266, ze zm.) dotyczy jedynie obszaru, który ma zmienić swoje przeznaczenie z gruntu rolnego lub leśnego na grunt przeznaczony na inne cele. Zatem kryterium obszarowe 0,5 ha odnosi się jedynie do działki, która ma zmienić swoje przeznaczenie bez wliczania w to obszaru, z którego została uprzednio wydzielona”.

Organy administracji dokonując interpretacji „zwarłego obszaru projektowanego do zmiany przeznaczenia”, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r., skupiają się jedynie na znaczeniu pojęcia „zwarłego obszaru”, pomijając kwestię zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne na „zwarłym obszarze”, o którym mowa we wspomnianym przepisie. Jak wskazało Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: „wobec tego, że zwarta powierzchnia użytków rolnych przewidzianych do przeznaczenia na cele nierolnicze pod poszczególne wiatraki nie przekracza powierzchni granicznych określonych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w związku z czym nie zachodzą przesłanki do występowania do ministra rolnictwa i rozwoju wsi o wyrażenie zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III.” Stanowisko to potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 maja 2010 r., w którym powtórzył uzasadnienie zawarte w wyroku z 27 czerwca 2008 r. oraz wskazał, że takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Stwierdzenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż: „stanowisko takie jest już ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych”, nie powinno pozostawiać wątpliwości co do interpretacji tego pojęcia.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku II OSK 299/09 wskazał, iż: „Nie ma wątpliwości, że odejście od literalnej wykładni na rzecz systemowej musi być bardzo ostrożne, bardzo dobrze uzasadnione w przypadku, gdy taka wykładnia ma przemawiać na niekorzyść strony postępowania administracyjnego. Ustawowe określenie „zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia” nie pozostawia możliwości wykładni rozszerzającej. Ustawodawca wyraźnie łączy w jedną całość granice uwzględnianego obszaru ze zmianą przeznaczenia, czyli nakazuje ograniczanie powierzchni, dla której ma nastąpić zmiana przeznaczenia, do działek inwestora”.

### **Interpretacja bez uzasadnienia**

Zdaniem autorów, stosowana przez organy administracji interpretacja pojęcia „zwarłego obszaru projektowanego do zmiany przeznaczenia” jest zbyt szeroka i nie znajduje uzasadnienia w ustawie. Takie podejście organów prowadzi do blokowania inwestycji służących ochronie środowiska. Organy winny badać nie tylko to, jaki jest zakres „zwarłego obszaru projektowanego do zmiany przeznaczenia”, ale także czy rzeczywiście na tym obszarze ma nastąpić zmiana przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, przy czym pojęcie „obszaru” nie jest tożsame z pojęciem „działki”. Określając obszar projektowany do zmiany przeznaczenia, przy budowie elektrowni wiatrowej należy mieć na uwadze jedynie elementy stale wykorzystywane, takie jak fundamenty, drogi dojazdowe, plac manewrowy i urządzenia dodatkowe. Dopiero gdy łączny obszar użytków rolnych klas I-III projektowany do zmiany przeznaczenia przekracza 0,5 ha, wymagana jest zgoda ministra. Niesłuszne jest branie pod uwagę gruntów *de facto*, gdyż nadal będą one użytkowane rolniczo i nie wymagają zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z ustawową definicją, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych. I tylko w takim znaczeniu należy interpretować to pojęcie na potrzeby ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Na koniec trzeba zauważyć, że często powtarzającym się argumentem organów administracji jest to, że przecież inwestor nie musi stawiać elektrowni wiatrowej na użytkach rolnych klasy I-III, co spowodowałoby odstąpienie od procedury uzyskiwania zgody ministra. Należy jednak mieć na uwadze fakt, że na możliwość postawienia elektrowni wiatrowej na danym terenie wpływa wiele czynników, takich jak występowanie roślin i zwierząt chronionych, siła wiatru, bliskość terenów Natura 2000 czy zabudowań mieszkalnych, a stwierdzenie danej klasy glebowej jest tylko jednym z nich. Jak dowiedziono, teren, na którym ma stanąć elektrownia wiatrowa w większości przypadków, nie zmienia swojego przeznaczenia, gdyż obszar wokół niego może być nadal użytkowany rolniczo. Mając na uwadze pojęcie przeznaczenia gruntów na cele nierolne, nie powinno brać się pod uwagę gruntów, które nie mają zmienić swojego rolniczego przeznaczenia.

#### **Źródła:**

1. Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (DzU nr 16, poz. 78, ze zm.).
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 stycznia 2008 r., II OSK 1826/06.
3. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 21 grudnia 2010 r., IVSA/Po 703/10.
4. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 lutego 2009 r., II OSK 13/08.
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 3 czerwca 2009 r., II SA/Gd 115/09.
6. Stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Gospodarki Ziemią z dnia 17 kwietnia 2007 r. GZ. tr. 022-23/07.
7. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 czerwca 2008 r. II OSK 738/07.
8. Stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Gospodarki Ziemią i Infrastruktury Wsi z kwietnia 2002 r. GZ. tr. 077-15/02.
9. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 maja 2010 II OSK 670/09.
10. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lutego 2010 r., II OSK 299/09 (wszystkie orzeczenia publikowane są stronie internetowej orzecznictwa NSA).
11. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Europy 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.Urz. L 140, 05/06/2009 P. 0016-0062).

**Aleksandra Zwolińska, Michał Tarka, Waldemar Inerowicz**, Zespół ds. OZE, Kancelaria Prawna | t legal,  
Poznań  
Śródtytuły od redakcji

TEKST POCHODZI ZE STRONY **WWW.KOMUNALNY.PL**

<http://archiwum.komunalny.pl/archiwum/index.php?mod=tekst&id=12795>