



Ostrołęka, dnia 21 lipca 2022 r.

SKO/4113/57/2022

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce, działając na zasadzie art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 570), oraz art. 127 § 2 w związku z art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.), w składzie orzekającym:

Przewodniczący - Anna Rogalska-Ciak (sprawozdawca)

Członkowie: - Robert Zaorski

- Adriana Kuligowska

Protokolant - Monika Mierzejewska

po rozpatrzeniu, w dniu 21 lipca 2022 r. sprawy wszczętej z odwołania Zilinskis OZE sp. z o.o. z/s w Bydgoszczy od decyzji wydanej przez Wójta Gminy Czernice Borowe z dnia 30 maja 2022 r., nr GPK.6220.5.2022, w przedmiocie odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia pn. „Budowa i montaż wolnostojących paneli fotowoltaicznych (elektrowni słonecznych). Dwie elektrownie słoneczne o mocy elektrycznej do 1000 kW każda (zabudowa wolnostojąca, panele montowane na stelażach konstrukcji stalowej o wysokości do 4 m ponad średni poziom terenu) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną” na działce nr 24 w obrębie Jastrzębiec

orzeka

na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego – zwanego dalej: „k.p.a.” oraz art. 71 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 73 ust. 1, art. 74 ust. 1 pkt 1, 3 i 3a, ust. 3, ust. 3a, ust. 4, art. 75 ust. 1 pkt 4, art. 80 ust. 2, art. 85 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1029 z późn. zm.) zwana dalej: „ustawą ooś” w związku z § 3 ust. 1 pkt 54 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839) – zwanego dalej: „rozporządzeniem RM”

utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji.

UZASADNIENIE

Zaskarżoną decyzją o organ I instancji odmówił ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przedsięwzięcia polegającego na „Budowa i montaż wolnostojących paneli fotowoltaicznych (elektrowni słonecznych). Dwie elektrownie słoneczne o mocy elektrycznej do 1000 kW każda (zabudowa wolnostojąca, panele montowane na stelażach konstrukcji stalowej o wysokości do 4 m ponad średni poziom terenu) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną” na działce ewidencyjnej nr 24 w obrębie Jastrzębiec ze względu na niezgodność lokalizacji ww. przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - powołując się na treść art. 80 ust. 2 ustawy ooś. W uzasadnieniu skarżonej decyzji organ wyjaśnia, iż teren, na którym ma być lokalizowane przedsięwzięcie objęty jest ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gm. Czernice Borowe, zatwierdzonego uchwałą nr 100/IX/2003 Rady Gminy Czernice Borowe z dnia 10 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Czernice Borowe (Dz. Urz. Woj. Maz. nr 322 poz. 10364) – zwany dalej w skrócie „mpzp”, a z zapisów mpzp wynika, że działka 24 przeznaczona jest na cele produkcji rolnej. Ustalenia mpzp są zgodne z ustaleniami Studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gm. Czernice Borowe, zatwierdzonego uchwałą nr 191/XXII/02 Rady Gminy Czernice Borowe z dnia 26 kwietnia 2002 r. – zwane dalej w skrócie „Studium”. Dalej organ przywołuje przepisy art. 10 ust. 2a i 13 ust. 3 pkt 3a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz dodatkowo na art. 19 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. po. 1873) wskazując, iż Studium zostało uchwalone przed dniem wejścia w życie ww. ustawy, więc art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 poz. 503) nie ma tym przypadku zastosowania. Nadal jednak inwestycja polegająca na realizacji farmy fotowoltaicznej powinna być zgodna z przeznaczeniem terenu i innymi ustaleniami planu. Z zapisów mpzp wynika natomiast, że działka nr ewid. 24 położona w obrębie Jastrzębiec przeznaczona jest na cele produkcji rolnej. Mpzp nie zawiera żadnych informacji dotyczących odnawialnych źródeł energii, w tym także zapisów określających tereny, na których dopuszczalna jest realizacja elektrowni słonecznych. W tej sytuacji realizacja farmy fotowoltaicznej nie jest zgodna z planem miejscowym.

Odwołanie od powyższej decyzji, w ustawowo przyjętym terminie do dokonania tej czynności, złożył Zilinskis OZE sp. z o.o. z/s w Bydgoszczy reprezentowany przez Prezesa Zarządu Marcina Gencel (zgodnie z wydrukiem KRS 0000519520) – zwany dalej w skrócie: „Skarżącym” bądź „Spółką” zarzucając naruszenie:

- art. 80 ust. 2 ustawy oś w związku z § 6 mpzp poprzez przyjęcie, że grunt objęty złożonym wnioskiem stanowi grunt rolny, na którym wykluczone jest lokalizowanie obiektów budowlanych; podczas gdy treść wskazanej uchwały nie statuuje dla przedmiotowego gruntu ustaleń szczegółowych i również pomimo objęcia zasięgiem obszarowym nie wyznacza faktycznie przeznaczenia terenu jako takiego (*Na obszarze objętym niniejszą uchwałą plan wyodrębnia tereny, będące przedmiotem przepisów ogólnych i szczegółowych, oznaczone na rysunku planu symbolami, dla których ustala się następujące podstawowe przeznaczenie terenu*);

- art. 80 ust. 2 ustawy oś w związku z § 7 k.p.a. i § 6 ust. 1 mpzp poprzez uznanie, że na gruncie objętym wnioskiem nie jest możliwe zlokalizowanie planowanego przedsięwzięcia podczas gdy treść mpzp nie definiuje ustaleń szczegółowych dla gruntu objętego złożonym wnioskiem;

- art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a. poprzez brak wszechstronnego zbadania mpzp z punktu widzenia prawnej możliwości lokalizacji obiektu fotowoltaicznego, oraz przeznaczenia gruntu objętego planowanym przedsięwzięciem, w szczególności sytuacji, gdy treść mpzp nie przesądza o rolniczym charakterze nieruchomości objętej inwestycji (brak oznaczenia na rysunku planu oraz treści ustaleń tego rodzaju gruntów).

Mając na uwadze powyższe Spółka wnosi o uchylenie skarżonej decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez wydanie decyzji, zgodnie z treścią złożonego wniosku lub ewentualnie uchylenie skarżonej decyzji i przekazanie sprawy w całości organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia.

W odpowiedzi na ww. odwołanie organ I instancji ustosunkował się do zarzutów Spółki jednocześnie wskazując, że nie znaleziono podstaw do uchylenia lub zmiany decyzji w myśl art. 132 k.p.a. Organ podnosi, iż mpzp opracowany został w oparciu o ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. nr 15 poz. 139 z późn. zm.). Konstrukcja załączników graficznych, będąca integralną częścią mpzp, zgodnie z § 6 zakłada wyodrębnienie terenów inwestycyjnych i innych, ustalając ich podstawowe przeznaczenie. Pozostałe tereny są terenami przeznaczonymi na cele produkcji rolnej. W mpzp brak jest ich oznaczenia. Zgodnie z § 1 ust. 2 plan obejmuje teren gminy w granicach administracyjnych. Na obszarze objętym mpzp są graficzne linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W § 6 wyodrębnione zostały m.in. tereny produkcji składów, oznaczone na rysunku planu symbolem P/S. W § 10 P/S oznaczone zostały tereny w poszczególnych miejscowościach. W związku z tym, że zgodnie z § 10 w obrębie Jastrzębiec żadna działka nie posiada ustalenia szczegółowego oznaczonego jako teren produkcji, a działka nr 24 w obrębie Jastrzębiec nie posiada w ogóle żadnego ustalenia szczegółowego, to mpzp przedmiotowa działka przeznaczona jest na cele produkcji rolnej. Mpzp nie zawiera żadnych informacji odnawialnych źródeł energii, w tym również zapisów określających tereny, na których dopuszczalna jest realizacja budowy elektrowni słonecznych, w tej sytuacji realizacja farmy

fotowoltaicznej nie jest zgodna z planem miejscowym. W ocenie organu planowane przedsięwzięcie faktycznie wyłączałoby z produkcji rolnej część działki, co spowodowałoby złamanie głównej zasady planu o wyznaczaniu przeznaczeń i zmieniłoby charakter użytkowy działki rolnej na produkcyjny, tj. wytwarzanie energii elektrycznej. Budowa elektrowni czy to słonecznej (fotowoltaicznej), wiatrowej, węglowej, geotermalnej czy innej wiąże się z produkcją energii, a nie płodów rolnych. Elektrownia, jako wytwarzająca energię podlega innemu przeznaczeniu terenu i lokalizowanie jej na terenach rolniczych jest niewłaściwe ze względu na ład przestrzenny. Organ stwierdził, że przedmiotowa inwestycja jest w rozporządzeniu RM (§ 3 ust. 1 pkt 54 lit. a) zakwalifikowana wprost do zabudowy przemysłowej, stąd aby przedmiotowa inwestycja, mogła zostać uznana za zgodną z planem miejscowym powinna zostać zlokalizowana na terenie, na którym w planie miejscowym wprost przewidziano, rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii, tj. zabudowę systemami fotowoltaicznymi. Dokonana przez organ analiza ww. ustaleń mpzp wykazała w sposób jednoznaczny i nie budzący żadnych wątpliwości, że jego ustalenia nie pozwalają na lokalizację na wskazanym obszarze zabudowy inwestycji o dokładnie sprecyzowanej we wniosku funkcji. Natomiast faktyczne ustalenie prawne nastąpiło po zebraniu całości materiału dowodowego w sprawie i rzetelnej analizie mpzp oraz innych przepisów. Zarzuty odwołującego się organ uznaje za bezzasadne i nie znajduje podstaw do zmiany swojego stanowiska.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ostrołęce analizując stan faktyczny i prawny niniejszej sprawy ustaliło, co następuje:

Postępowanie w przedmiotowej sprawie zostało zainicjowane wnioskiem z dnia 24 marca 2022 r. (data wpływu do organu I instancji 28 marca 2022 r.) Spółki o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na: budowie i montażu wolnostojących paneli fotowoltaicznych (elektrowni słonecznej) o łącznej mocy elektrycznej do 2000 kW, zabudowa wolnostojąca, panele montowane na stelażach konstrukcji stalowej o wysokości do 4 m ponad średni poziom terenu, wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, a lokalizacja inwestycji to działka nr ewid. 24 obręb Jastrzębiec (zwanego dalej w skrócie: „inwestycją” bądź „przedsięwzięciem”). Do ww. wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestor dołączył: oświadczenie z dnia 24 marca 2022 r. dot. ubiegania się o dofinansowanie ze środków unijnych, oświadczenie z dnia 24 marca 2022 r. złożone w trybie art. 64 ust 2a ustawy ooś, wypis z KRS Spółki, opłatę skarbową za wydanie decyzji, kartę informacyjną przedsięwzięcia.

Pismem z dnia 5 kwietnia 2022 r. organ wezwał Spółkę, na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., do usunięcia braków formalnych wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach poprzez dołączenie:

1. poświadczonej przez właściwy organ kopii mapy ewidencyjnej, w postaci papierowej lub elektronicznej, obejmującej przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie oraz przewidywany obszar, o którym mowa w ust. 3a zdanie drugie art. 74 ustawy ooś,
2. mapy w postaci papierowej oraz elektronicznej, w skali zapewniającej czytelność przedstawionych danych z zaznaczonym przewidywanym terenem, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie oraz z zaznaczonym przewidywanym obszarem, o którym mowa w art. 74 ust. 3a zd. 2, wraz z wyznaczoną odległością, o której mowa w art. 74 ust. 3 a pkt 1; w przypadku przedsięwzięć innych niż wymienione w pkt 4 mapę sporządza się na podkładzie wykonanym na podstawie kopii mapy ewidencyjnej, o której mowa w pkt 3;
3. wypisu z rejestru gruntów lub innego dokumentu, w postaci papierowej lub elektronicznej, wydanego przez organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków, pozwalającego na ustalenie stron postępowania, zawierającego co najmniej numer działki ewidencyjnej oraz o ile zostały ujawnione: numer jej księgi wieczystej, imię i nazwisko albo nazwę oraz adres podmiotu ewidencyjnego, obejmujący przewidywany teren, na którym będzie realizowane oraz obejmujący obszar, o którym mowa w ust. 3a zd. 2, z zastrzeżeniem ust. 1a.

Dodatkowo wezwano także, na podstawie art. 50 § 1 k.p.a., do złożenia wyjaśnień polegających na uzupełnieniu Karty Informacyjnej Przedsięwzięcia (zwaną dalej: w skrócie „KIP”) poprzez wskazanie zgodności planowanego przedsięwzięcia z mpzp. W treści KIP brak było danych pozwalających na

stwierdzenie zgodności planowanego do realizacji przedsięwzięcia z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Spółka w określonym terminie przedłożyła zmieniony wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdzie dokonała zmiany przedsięwzięcia na następujące: „Budowa i montaż wolnostojących paneli fotowoltaicznych (elektrowni słonecznych). Dwie elektrownie słoneczne o mocy elektrycznej do 1000 kW każda (zabudowa wolnostojąca, panele montowane na stelażach konstrukcji stalowej o wysokości do 4 m ponad średni poziom terenu) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na działce ewidencyjnej nr 24 w obrębie Jastrzębiec. Z kolei w dniu 22 kwietnia 2022 r. przedłożono zmienioną KIP i zmienioną mapę z zaznaczonym terenem, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie oraz z zaznaczonym przewidywanym obszarem, na który będzie ono oddziaływać. Spółka dokonała zmiany terenu planowanego przedsięwzięcia, przez co granica terenu w odległości 100 m od planowanej inwestycji w pełni mieści się w pierwotnie dołączonej poświadczonej przez Starostę Przasnyskiego kopii mapy ewidencyjnej.

Do złożonego przez Spółkę wniosku, w myśl art. 74 ust. 1 pkt 2, 3, 3a, 6, ust. 2 ustawy ooś, załączono wymagane dokumenty, więc zawiadomieniem z dnia 9 maja 2022 r. organ poinformował strony, że o zebraniu kompletnego materiału dowodowego, więc powiadamia o przysługującym stronom prawie zapoznania się z aktami sprawy oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie 7 dni dnia doręczenia niniejszego zawiadomienia.

W dniu 17 maja 2022 r. do organu wpłynęło pismo Waldemara Morawskiego, w którym prosi o udostępnienie rozmieszczenia paneli fotowoltaicznych, ponieważ w przedstawionych materiałach nie ma ukazanego sposobu rozmieszczenia ww. paneli, a tak bliska lokalizacja przedsięwzięcia stwarza duże zagrożenie pożarowe. Ponadto obszar wskazany pod lokalizację inwestycji znajduje się na terenie Krośnicko-Kosmowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, gdzie obowiązują zakazy i ograniczenia w lokalizacji obiektów budowlanych. Strona sprzeciwiała się budowie farmy w tak bliskiej odległości od jej posesji, albowiem spowoduje to negatywny efekt krajobrazowy oraz wpłynie na obniżenie wartości okolicznych gruntów.

Finalnie organ I instancji decyzją z dnia 30 maja 2022 r. nr GPK.6220.5.2022 odmówił wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ze względu na niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami mpzp.

Podstawę materialnoprawną wydania niniejszej decyzji stanowią przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (zwanej dalej: ustawą ooś). Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy ooś, uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych: 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia (art. 73 ust. 1 ustawy ooś).

Z kolei, Rada Ministrów, uwzględniając możliwe oddziaływanie na środowisko przedsięwzięć oraz uwarunkowania, o których mowa w art. 63 ust. 1, określili, w drodze rozporządzenia (art. 60 ustawy ooś): 1) rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) rodzaje przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko; 3) przypadki, gdy zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako przedsięwzięcia, o których mowa w pkt 1 i 2.

Przedmiotowe przedsięwzięcie zostało prawidłowo zakwalifikowane przez organ I instancji jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko - stosownie do § 3 ust. 1 pkt 54 lit. a, tj. zabudowa przemysłowa, w tym zabudowa systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowa, wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż 0,5 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy. W myśl powołanego wyżej art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 916) formami ochrony przyrody są m.in. obszary chronionego

krajobrazu. Na podstawie § 1 ust. 2 i 3 Rozporządzenia Nr 21 Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 kwietnia 2005 r. w sprawie Krośnicko-Kosmowskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Mazow.2005.91.2453 z późn. zm.) Krośnicko-Kosmowski Obszar Chronionego Krajobrazu obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem, a także pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych. Obszar o całkowitej powierzchni 19.547,7ha położony jest na terenie powiatu mławskiego w gminach: Stupsk, Dzierzgowo; powiatu ciechanowskiego w gminach: Opinogóra, Regimin, Grudusk, Ciechanów; powiecie przasnyskim w gminie Czernice Borowe. Opis granic Obszaru określa załącznik do rozporządzenia. Powierzania działki nr 24 na której planowana jest inwestycja włączona jest do ww. obszaru objętego ochroną.

Z przedłożonej po uzupełnieniu braków formalnych KIP (data wpływu do organu 22 kwietnia 2022r.) podano że Spółka planuje przedsięwzięcie w postaci budowy i montażu wolnostojących paneli fotowoltaicznych (elektrowni słonecznych). Dwie elektrownie słoneczne o mocy elektrycznej do 1000 kW każda (zabudowa wolnostojąca, panele montowane na stelażach konstrukcji stalowej o wysokości do 4 m ponad średni poziom terenu) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną – na działce nr ewid. 24 obręb Jastrzębiec. Powierzchnia terenu objętego wnioskiem – do 35 600 m², powierzchnia zabudowy elektrowni we wschodniej części (powierzchnia zajmowana przez stojaki z panelami fotowoltaicznymi – do 13 660 m², powierzchnia zabudowy elektrowni zachodniej części (powierzchnia zajmowana przez stojaki z panelami fotowoltaicznymi – do 17 738 m². Obszar na którym zlokalizowane są elektrownie o mocy do 1000 kW każda objęty jest mpzp. Dotychczasowe wykorzystanie terenu jako działaność rolnicza. Zgodnie z zapisami mpzp teren przeznaczony na cele produkcji rolnej. Planowana inwestycja zlokalizowana jest na klasie gruntu RVI oraz RV i stanowi dwie oddzielne elektrownie fotowoltaiczne o mocy do 1000 kW każda, którą tworzyć będą elementy:

- ogniw fotowoltaicznych w liczbie do 2 × 5000 szt.,
- falowników w liczbie 20 × 30 szt.,
- wewnętrznych linii elektroenergetycznych nn 0,4 kV ~ 2 × 1000 m,
- wewnętrznych linii elektroenergetycznych SN 15 kV ~ 2 × 250 m,
- kontenerowych stacji transformatorowych (wymiary kontenera stacji 4×6×3 m – szer.×dl.×wys.) – do 1 szt. na terenie poszczególnych elektrowni,
- systemu monitoringu wizyjnego,
- ogrodzenie terenu w wys. do 2,2 m z siatki (słupki stalowe wbijane w grunt). Planowana budowa będzie miała charakter montażu. Charakterystyka techniczna elektrowni wschodniej: moc do 1000 kW, produkcja energii rocznie do 1000 MWh/rok, panele fotowoltaiczne wolnostojące do 5000 szt. Charakterystyka techniczna elektrowni wschodniej i zachodniej jest analogiczna: moc do 1000 kW każda, produkcja energii rocznie do 1000 MWh/rok każda, panele fotowoltaiczne wolnostojące do 5000 szt. każda.

W myśl ust. 2 art. 80 ustawy o oś właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. Z kolei, skoro z art. 80 ust. 2 ustawy o oś wynika, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach może zostać wydana jedynie po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to w przypadku stwierdzenia niezgodności lokalizacji planowanej inwestycji z ustaleniami planu, dalsze prowadzenie postępowania w przedmiocie wydania tej decyzji jest zbędne i niecelowe (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2021 r., sygn. IV SA/Wa 1644/20, LEX nr 3156807).

Tymczasem dla terenu objętego inwestycją obowiązuje Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Czernice Borowe uchwalony Uchwałą Nr 100/IX/2003 Rady Gminy Czernice Borowe z dnia 10 grudnia 2003 r. (Mazow.2003.322.10364 z dnia 2003.12.31) – zwany dalej „mpzp”. Przy czym z dniem 22 października 2009 r. uchwała utraciła moc w zakresie ustaleń odnoszących się do obszarów objętych zmianą planu zatwierdzoną uchwałą nr 208/XXIII/09 z dnia 24 sierpnia 2009 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów gminy Czernice Borowe (Mazow.09.146.4453), zgodnie z § 30 pkt 1 przywołanej uchwały.

Zauważenia wymaga, iż obecnie w myśl art. 10 ust. 2a u.p.z.p. jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie, z wyłączeniem:

- 1) wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki – w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne;
- 2) urządzeń innych niż wolnostojące.

Niemniej treść art. 10 ust. 2 u.p.z.p. została zmieniona z dniem 30 października 2021 r. przez art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1873). Zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 i ust. 2 tejże ustawy zmieniającej do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin sporządzonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy oraz projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin opracowanych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zaopiniowanych pozytywnie przez komisję urbanistyczno-architektoniczną, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 5, w brzmieniu dotychczasowym. Z kolei do zmiany studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin sporządzonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy oraz studiów przyjętych na podstawie projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin opracowanych oraz zaopiniowanych pozytywnie przez komisję urbanistyczno-architektoniczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 5, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Przed ww. zmianą art. 10 ust. 2 u.p.z.p. brzmiał 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. Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czernice Borowe, zatwierdzone uchwałą Rady Gminy Czernice Borowe z dnia 26 kwietnia 2002 r. nr 191/XXII/02, czyli przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, więc do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin należy stosować przepisy ustawy zmienianej w art. 5 ww. ustawy, w brzmieniu przed ww. zmianą.

Natomiast w myśl art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. 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.

Reasumując treść tych przepisów (tj. art. 10 ust. 2a w zw. z art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p.) wskazuje, że wolą ustawodawcy jest, aby inwestycje w ramach których planuje się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW (obecnie 500 kW), były realizowane przede wszystkim na podstawie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego (patrz: wyroki NSA: z dnia 31 sierpnia 2017 r., sygn. akt II OSK 3036/15, LEX nr 2406633 i z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 3035/15, LEX nr 2406257). Ponadto skoro zatem z woli ustawodawcy lokalizowanie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW (obecnie 500 kW) wymaga uprzedniego określenia obszarów przeznaczonych na ten cel w studium, to oznacza, że tego rodzaju inwestycje mają istotne znaczenie dla kształtowania lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza ładu przestrzennego w gminie. Zauważyć bowiem należy, iż realizacja inwestycji w zakresie systemów fotowoltaicznych służących wytwarzaniu energii elektrycznej (elektrownie, farmy fotowoltaiczne) w istocie prowadzi do faktycznej zmiany przeznaczenia terenu z funkcji, np. upraw rolnych na funkcję przemysłową (zob. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2018 r., sygn.

akt II OSK 794/16, LEX nr 2464426). Przypomnienia wymaga, iż w świetle § 3 ust. 1 pkt 54 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zabudowa systemami fotowoltaicznymi zaliczana jest do zabudowy przemysłowej. Natomiast zgodnie z art. 3 pkt 45 lit. a ustawy z 10.04.1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1385) wytwarzanie to produkcja paliw stałych, paliw gazowych lub energii w procesie energetycznym.

Należy dodatkowo wyjaśnić, że w/w przepisy art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. nie obowiązywały w okresie tworzenia mpzp, tj. w 2003 r. co nie zmienia faktu, że jest on nadal obowiązujący. Z mpzp wynika, iż działka nr ewid. 24 położona w obrębie Jastrzębiec, gm. Czernice Borowe czyli należy przyjąć, że objęta jest ustaleniami rzeczoności planu, gdyż w § 1 ust. 1 i 2 mpzp wskazano uchwała się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Czernice Borowe (powierzchnia 12 031 ha). Granice planu, o którym mowa w ust. 1, zawarte są w granicach administracyjnych gminy. Organ I instancji w skarżonej decyzji przyjął przeznaczenie na cele produkcji rolnej rzeczoności działki, pomimo że w mpzp brak jest takiego oznaczenia. Niemniej mając na uwadze zapisy mpzp w § 2 cyt. Celem regulacji zawartych w ustaleniach planu jest:

1. Uporządkowanie zagospodarowania przestrzennego na terenach istniejącej zabudowy wsi.
 2. Ustalenie zasad udostępniania nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową, mieszkaniową z usługami, usługową i eksploatację surowców mineralnych.
 3. Ochrona istniejących walorów środowiska naturalnego i kulturowego.
- przyjąć należy, jak wskazał organ I instancji w zaskarżonej decyzji, iż pozostałe tereny w tym działka o nr ewid. 24 ma przeznaczenie na cele produkcji rolnej i tak też dotychczas była wykorzystywana na co wskazuje sama Spółka w informacjach zawartych w KIP. Dalej dokonując analizy mpzp wskazać należy, iż nie zawiera on żadnych informacji w zakresie odnawialnych źródeł energii, w tym elektrowni słonecznych oraz ich ewentualnego sytuowania na terenie gminy Czernice Borowe. Takich ustaleń nie zawiera również Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czernice Borowe, zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy Czernice Borowe z dnia 26 kwietnia 2002 r. nr 191/XXII/02 będącego podstawą jego sporządzenia. Reasumując bez przedmiotowego uregulowania poruszanej kwestii w studium bądź miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jeżeli został uchwalony, brak jest legalnej możliwości wykonania planowanego zamierzenia inwestycyjnego (studium i mpzp nie przewiduje takiej możliwości).

Tymczasem jak podkreśla się w orzecznictwie sądowo administracyjnym w sytuacji, gdy plan miejscowy nie przewiduje przeznaczenia terenu pod określone przedsięwzięcie, organ ma obowiązek, wobec braku zgodności przedsięwzięcia z planem, wydać decyzję odmowną, bez dalszego badania rzeczywistego wpływu planowanej działalności na środowisko (por. wyrok NSA z 26 kwietnia 2013 r., II OSK 2628/11, dostępny w bazie orzeczeń pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 listopada 2021 r, sygn. II SA/Lu 423/21, LEX nr 3282332). Natomiast skoro z art. 80 ust. 2 ustawy ooś wynika, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach może zostać wydana jedynie po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to w przypadku stwierdzenia niezgodności lokalizacji planowanej inwestycji z ustaleniami planu, dalsze prowadzenie postępowania w przedmiocie wydania tej decyzji jest zbędne i niecelowe (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2021 r., sygn. IV SA/Wa 1644/20, LEX nr 3156807).

Na marginesie wskazać należy, że teren zajęty pod budowę systemu fotowoltaicznego nastawionego na produkcję i zarazem sprzedaż energii elektrycznej powinien posiadać w obowiązującym planie walor terenu produkcyjnego, lub walor terenu w którym funkcja produkcyjna jest dopuszczona, gdyż w tym przypadku instalacja elektrowni słonecznej służy funkcji produkcyjnej. Dodatkowo należy wskazać, że jak trafnie zauważył WSA w Lublinie w motywach prawomocnego wyroku z dnia 19 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Lu 464/13 (LEX nr 1398429) - produkcja (wytwarzanie) i sprzedaż energii elektrycznej stanowi funkcję przemysłową. Stanowisko w przedmiocie charakteru prawnego przedmiotowej instalacji elektrowni słonecznej jest zgodnie z poglądami zawartymi wyroku WSA w Gliwicach z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt II SA/GI 1563/13 (LEX nr 1734383). Dlatego też planowana inwestycja spowodowała by

faktyczne wyłączenie z produkcji rolnej części rzeczzonej działki zmieniając charakter użytkowy działki rolnej na przemysłowy.

W myśl art. 85 ust. 1 ustawy oś organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, niezwłocznie po jej wydaniu, podaje do publicznej wiadomości informacje o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz z dokumentacją sprawy, w tym z uzgodnieniami i opiniami organów, o których mowa w art. 77 ust. 1, a także udostępnia na okres 14 dni w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu treść tej decyzji. W informacji wskazuje się dzień udostępnienia treści decyzji. Przepis stosuje się odpowiednio do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej bez przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Przepis art. 85 ust. 3 ustawy oś nie jest skierowany do stron postępowania, a do społeczeństwa, które ma prawo do informacji o inwestycjach, mogących wpływać na stan środowiska naturalnego. Jest to zatem dodatkowa forma upublicznienia informacji. Nie wywołuje natomiast skutków prawnych przewidzianych w k.p.a. dla doręczenia decyzji (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10.01.2018 r., sygn. II SA/Po 615/17, LEX nr 2436431). W przypadku, gdy sprawa dotycząca określenia uwarunkowań środowiskowych jest rozpatrywana przez organy dwóch instancji (wskutek wniesienia odwołania) obowiązek ten obciąża organy obu instancji, gdyż oba rozpoznają sprawę w całości merytorycznie (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2013 r., sygn. II SA/Po 448/13, LEX nr 1414058). Z treści skarżonej decyzji oraz akt postępowania wynika, iż organowi I instancji umknął ten obowiązek i nie podał do publicznej wiadomości informacji o wydaniu decyzji z dnia 30 maja 2022 r. nr GPK.6220.5.2022 oraz o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz dokumentacją sprawy. Dlatego też uzupełni ten brak podając jednocześnie informacje o wydaniu przedmiotowej decyzji oraz skarżonej decyzji do publicznej wiadomości.

Do zarzutów odwołania skład orzekający odniósł się już częściowo powyżej. Niemniej wskazać dodatkowo należy, że dla części województwa została uregulowana kwestia lokalizacji odnawialnych źródeł energii, aczkolwiek tylko w postaci elektrowni wiatrowych i biogazowni (nie wymieniono elektrowni słonecznych) z jednoczesnym zakazem ich lokalizacji m. in. na Obszarach Chronionego Krajobrazu. Otóż w uchwale nr 208/XXIII/09 Rady Gminy Czernice Borowe z dnia 24 sierpnia 2009 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów gminy Czernice Borowe (Mazow.2009.146.4453 z dnia 2009.09.21) w § 10 ust. 2 pkt 7) lit. f co do infrastruktury technicznej w zakresie energetyki wskazano, iż dopuszcza się realizację źródeł energii odnawialnej w postaci elektrowni wiatrowych oraz biogazowni. Lokalizacja tych instalacji dopuszczalna jest na terenach rolniczych (R), za wyjątkiem korytarzy ekologicznych, Obszaru Chronionego Krajobrazu, planowanych użytków ekologicznych, obszaru Natura 2000 (zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2799/12 opubl. Mazow.15.7021).

W ocenie składu orzekającego nie można też przyjąć jak wywodzi Spółka, że zapisów mpzp § 6, 7, 8 ust. 1 pkt 1 wynika możliwość lokalizacji elektrowni fotowoltaicznych na rzeczonym obszarze. Przedmiotem postępowania jest wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych dla dwóch elektrowni słonecznych zlokalizowanych na tej samej działce tuż obok siebie o mocy elektrycznej do 1000 kW każda, tj. łącznie 2000 kW z kontenerową stacją transformatorową i wewnętrznymi liniami elektroenergetycznymi, czyli obiektu produkcyjnego służącego do produkcji energii elektrycznej i jej dystrybucji, a nie zaopatrzenie w energię elektryczną z istniejących na terenie linii średniego napięcia za pośrednictwem istniejących i planowanych stacji transformatorowych z § 22 mpzp. Jak już wyżej wskazano § 3 ust. 1 pkt 54 RM zalicza systemy fotowoltaiczne do zabudowy przemysłowej oraz zgodnie z art. 3 pkt 45 lit. a ustawy z 10.04.1997 r. Prawo energetyczne wytwarzanie to produkcja paliw stałych, paliw gazowych lub energii w procesie energetycznym. Dodatkowo NSA (zob. wyrok z dnia 12 stycznia 2020 r., sygn. II OSK 243/19, LEX nr 3031183) stwierdza, iż elektrownia fotowoltaiczna pełni funkcję zabudowy przemysłowej. Dlatego też nie jest możliwe sytuowanie tego typu obiektów na terenie rolnym. Z § 10 mpzp nie wynika, aby teren rzeczzonej działki został określony jako przeznaczony na cele produkcyjne.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. W przypadku zakwestionowania jej zgodności z prawem może być zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa. Skargę składa się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ostrołęce, w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszego orzeczenia.

Od pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym w danej instancji pobiera się wpis (art. 231 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U.2022 poz. 329 z późn. zm.). Wpis sądowy od skargi wynosi 200 zł.

Stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania może być przyznane, w zakresie całkowitym lub częściowym, prawo pomocy. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

Przewodniczący Składu Orzekającego: Anna Rogalska-Ciak



Członkowie: Robert Zaorski

Adriana Kuligowska

Otrzymują:

1. Zilinski OZE Sp. z o.o. z/s w Bydgoszczy
2. Waldemar Borkowski
3. Waldemar Morawski
4. Wójt Gminy Czernice Borowe (zobowiązać ten organ do podania informacji o wydaniu przedmiotowej decyzji: w BIP UG Czernice Borowe i na tablicy ogłoszeń UG Czernice Borowe)
5. a/a

Ponadto na okres 14 dni udostępniono w Biuletynie Informacji Publicznej organu treść niniejszej decyzji (art. 85 ust. 3 ustawy ooi).

