

W uzasadnieniu decyzji organ opisał przeprowadzone postępowanie. Powołał się na wniosek Inwestora z dnia 14 kwietnia 2023 r. Dalej organ wskazał, że teren przewidziany pod realizację inwestycji nie jest objęty aktualnym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Nie istnieje dla niego również obowiązek opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z powyższym, na podstawie art. 59 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dla planowanej inwestycji

wymagane jest ustalenie warunków zabudowy w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sporządzenie projektu decyzji zlecone zostało uprawnionemu urbanście.

Kolejno organ podał, że w toku postępowania, w odpowiedzi na zawiadomienie o jego wszczęciu, do organu wpłynęło pismo Anny i Tomasza Jankowskich w sprawie braku zgody na budowę wielkoobszarowej farmy fotowoltaicznej na działkach nr 394/1 i 393 obręb Oleszna Podgórska. Relacjonując treść ww. pisma organ wskazał, że jego autorzy podnieśli w nim możliwość dewastacji krajobrazu naturalnego i walorów turystycznych gminy, niszczenie miejsc lęgowych i obszarów żerowania gatunków ptaków chronionych, zbyt małą odległość od gruntów leśnych Skarbu Państwa, wpływającą na ciągłość korytarzy migracyjnych dużych ssaków oraz powodującą zagrożenie pożarowe. Ponadto, autorzy pisma podnieśli aspekt spadku wartości nieruchomości w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia.

Następnie organ podał, że w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania, do organu wpłynęło także pismo Nadleśnictwa Lwówek Śląski informujące, że teren planowanej inwestycji przylega bezpośrednio do gruntów leśnych Skarbu Państwa o łącznej długości 650m. Wskazano, że taki stan rzeczy może powodować sytuacje konfliktowe związane z opadaniem konarów drzew i powstawaniem szkód na terenie inwestycji, jak również wzmożone zagrożenie pożarowe. Podniesiono również fakt, że na działce nr 647, w odległości ok. 400 m. od przyszłej inwestycji, zlokalizowane jest czynne gniazdo bociana czarnego. W związku z tym, Nadleśnictwo wystąpiło do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska we Wrocławiu z wnioskiem o utworzenie strefy ochrony bociana czarnego. Burmistrz wyjaśnił, że w związku z ww. pismem Nadleśnictwa, wystąpiono do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska we Wrocławiu z wnioskiem o uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy w niniejszej sprawie. Jednak pismem z dnia 7 czerwca 2023 r. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska we Wrocławiu poinformowała o braku podstaw do uzgodnienia projektu decyzji w trybie art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z uwagi na to, iż teren inwestycji znajduje się poza granicami obszarów objętych ochroną na podstawie ustawy o ochronie przyrody.

Dalej organ wskazał, że w dniu 4 maja 2023 r. do Urzędu wpłynął protest przeciwko budowie farm fotowoltaicznych w Olesznej Podgórskiej, podpisany przez 127 mieszkańców miejscowości. Po zapoznaniu się z jego treścią, zorganizowano spotkanie z przedstawicielami Urzędu Gminy Lubomierz wraz z inwestorem i mieszkańcami miejscowości Oleszna Podgórska, na którym podniesiono kwestie planowanej inwestycji.

Organ wyjaśnił także, że z uwagi na dużą moc przyłączeniową inwestycji, Urząd zwrócił się do spółki Tauron Dystrybucja S.A. z zapytaniem, czy inwestycja nie spowoduje negatywnego wpływu na już istniejące mikroinstalacje na obszarze miejscowości Oleszna Podgórska i Lubomierz. W odpowiedzi na zapytanie spółka Tauron Dystrybucja S.A. poinformowała m.in., że nie otrzymała oficjalnego wniosku o określenie warunków przyłączenia dla elektrowni fotowoltaicznej z taką wielkością mocy przyłączeniowej na analizowanym obszarze sieci. Ponadto, poinformowała również, że przy takiej mocy przyłączeniowej możliwość ewentualnego przyłączenia źródła byłaby rozpatrywana do sieci 110kV. Jednocześnie wskazała, że w wielu miejscach sieci wyczerpały się zdolności przesyłowe i podłączenie kolejnej inwestycji wymagałoby zwiększonych nakładów inwestycyjnych w zakresie modernizacji sieci, co nie jest obecnie ujęte w Planach Rozwoju Tauron Dystrybucja S.A.

Kolejno Burmistrz Miasta i Gminy Lubomierz wskazał na otrzymane pismo Pana Roberta Obaz, Posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, w którym zwrócił się on z prośbą o wsłuchanie się w głosy mieszkańców oraz ponowne rozpatrzenie inwestycji z ich perspektywy oraz

przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych w tym temacie, a także zrelacjonował udzieloną na to pismo odpowiedź.

Organ wyjaśnił także, że po analizie wszystkich dokumentów w sprawie, a także w celu zabezpieczenia interesu gruntów leśnych będących w administrowaniu Nadleśnictwa Lwówek Śląski, została ustanowiona nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 30 m od granicy lasu.

Podsumowując, organ podał, że zaistniałe w toczącym się postępowaniu okoliczności nie mają wpływu na wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla przedsięwzięcia opisanego w osnowie decyzji. Końcowo zaś organ wskazał na dokonane w toku postępowania uzgodnienia projektu decyzji ze Starostą Lwóweckim – jako organem właściwym w odniesieniu do udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych, w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych oraz w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych, Marszałkiem Województwa Dolnośląskiego jako organem właściwym w odniesieniu do udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych, Dyrektorem Zarządu Zlewni w Lwówku Śląskim Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w sprawach melioracji wodnych oraz Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska we Wrocławiu w sprawach obszarów objętych ochroną.

Od powyższej decyzji, w ustawowym terminie, odwołali się [redacted] zaskarżając ją w całości. Odwołujący wniesli o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, a także o przeprowadzenie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko.

W uzasadnieniu decyzji Odwołujący podali, że są właścicielami działki położonej w odległości nieprzekraczającej 100 m od planowanej inwestycji. W ich ocenie, Burmistrz nie dokonał wyczerpującej i wszechstronnej analizy zgromadzonej w aktach dokumentacji, w tym Karty Informacyjnej Przedsięwzięcia, stanowiącej integralną część wniosku Inwestora. Nie zweryfikował rzetelności, prawidłowości i prawdziwości zawartych w Karcie zapisów. Karta ta zawiera ich zdaniem błędne dane dotyczące wpływu przedsięwzięcia na lokalną faunę (wedle których, na terenie planowanej inwestycji nie znaleziono gatunków chronionych, a jedynie pospolicie występujące gatunki zwierząt). Odwołujący wskazali, że obserwują na terenie planowanej inwestycji występowanie wielu gatunków chronionych ptaków (wymienionych licznie w odwołaniu). Powstanie wielkoobszarowej farmy fotowoltaicznej na terenie działek nr 393 i 394/1 zniszczy miejsca lęgowe i obszary żerowania licznych gatunków ptaków chronionych, których stanowiska nie zostały wykazane w Karcie Informacyjnej Przedsięwzięcia. Ponadto, na ww. terenie występują również ssaki chronione (m.in. bóbr europejski, wydra, wilk). Realizacja przedsięwzięcia stanowi zagrożenie negatywnego oddziaływania na gatunki objęte ochroną gatunkową i gatunki chronione Dyrektywą Ptasią i Siedliskową.

W odniesieniu do form ochrony przyrody Odwołujący podkreślili, że na wniosek Nadleśnictwa Lwówek Śląski Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska wydał decyzję z dnia 22 czerwca 2023 r. znak WPN.6442.21.2022.MK.2 w sprawie ustalenia strefy ochrony ostoi, miejsc rozrodu i regularnego przebywania bociana czarnego. Wyznaczona strefa bezpośrednio przylega do terenu planowanej inwestycji, a gniazdo bociana czarnego znajduje się ok. 400m od terenu planowanej inwestycji.

Kolejno Odwołujący podnieśli, że skarżona decyzja została wydana nieprawidłowo w oparciu o błędne dane zawarte w Karcie Informacyjnej Przedsięwzięcia, narusza przepisy ustawy o ochronie przyrody oraz przepisy dotyczące ochrony gatunkowej zwierząt. Jej realizacja doprowadzi do zniszczenia miejsc rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji i żerowania wielu gatunków chronionych ptaków.

Dalej Odwołujący wskazali na nieprawdziwy ich zdaniem zapis w decyzji środowiskowej, dotyczący braku występowania na terenie planowanej inwestycji gatunków chronionych. Podkreślili, że jedną z form ochrony przyrody jest ochrona gatunkowa. W związku z tym, na obszarze inwestycji obowiązuje zakaz niszczenia siedlisk lub ostoi, będących obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania chronionych gatunków. Burmistrz Gminy i Miasta Lubomierz nie rozpoznał należycie wykazanych miejsc gniazdowania i bytowania chronionych gatunków ptaków oraz wpływu tak dużej inwestycji na krajobraz i szlaki migracyjne zwierząt. Odwołujący zarzucili także, że Burmistrz:

- zaniechał wystąpienia do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w sprawie wystąpienia możliwości zniszczenia miejsc rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji i żerowania wielu gatunków chronionych ptaków,
- nie rozpatrzył możliwości naruszenia ustawy o ochronie przyrody i przepisów krajowych i unijnych o ochronie gatunkowej zwierząt,
- nie rozpatrzył możliwości negatywnego wpływu powstającej inwestycji na obszar objęty strefą ochrony bociana czarnego ustanowionej decyzją Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z 22 czerwca 2023 r.,
- w decyzji określił wysokość paneli do 5m a w Karcie informacyjnej Przedsięwzięcia wskazano na wysokość obiektów do 4 m,
- nie uzgodnił decyzji z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, mimo, że w niewielkiej odległości zlokalizowana jest powierzchnia archeologiczna średniowiecznej osady o nazwie Oleszna Podgórska, nie zbadał wpływu przedsięwzięcia na istniejące stanowisko archeologiczne; w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i Gminy Lubomierz dla stanowisk archeologicznych ustala się: w ich obrębie oraz bezpośrednim sąsiedztwie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi.

Następnie Odwołujący zarzucili, że decyzja zawiera kilka nieprawdziwych lub nieściśłych zapisów dotyczących spotkań, jakie przedstawiciele organu odbyli z mieszkańcami miejscowości na temat planowanej inwestycji. W szczególności podkreślili, że protest mieszkańców miejscowości jednogłośnie poparła Rada Gminy w głosowaniu z dnia 25 maja 2023 r. Wskazali również, że planowana inwestycja jest położona w strefie K ochrony krajobrazu kulturowego objętego ochroną. Odwołujący zarzucili, że z powodu zapisów w Studium dla strefy K, należy wyłączyć z możliwości realizacji inwestycje wielkoobszarowe oraz wymagające znacznych przeobrażeń krajobrazu. Wskazali ponadto, że inwestycja sąsiaduje z drogami gminnymi nr 406, 380, 270, które ze względu na swój malowniczy charakter są jednymi z najbardziej uczęszczanych w gminie tras spacerowych, rowerowych i konnych, przebiega nimi szlak św. Jakuba, żółty szlak turystyczny, szlak konny. Na terenie Gminy jest kilka gospodarstw agroturystycznych, które w swojej ofercie posiadają walory przyrodnicze i krajobrazowe okolicy. Planowana inwestycja, ze względu na swój wielki zasięg, spowoduje długotrwałe zmiany w krajobrazie i zdecydowanie zmniejszy atrakcyjność turystyczną okolicy i obniży wartość nieruchomości w Olesznej Podgórskiej, w tym nieruchomości będącej własnością Odwołujących.

Końcowo Odwołujący podkreślili, że na terenach sąsiednich nie jest zlokalizowana podobna inwestycja, jaką jest wielkoobszarowa farma fotowoltaiczna, są to tereny leśne, rolne, wodne i mieszkaniowe. Powstanie elektrowni fotowoltaicznej jest naruszeniem architektury i krajobrazu obszaru wiejskiego i dobrego sąsiedztwa. Do odwołania załączono m.in. kopię decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 22 czerwca 2023 r. znak WPN.6442.21.2022.MK.2, wynik głosowania Rady Gminy z dnia 25 maja 2023 r. i protest mieszkańców miejscowości Oleszna Podgórska.

Pismem z dnia 31 lipca 2023 r. (data wpływu do Kolegium: 2 sierpnia 2023 r.) organ I instancji poinformował organ odwoławczy, że nie znalazł podstaw do uwzględnienia odwołania i przekazał je wraz z aktami sprawy do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze.

Orzekając jak we wstępie, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze wzięło pod uwagę, co następuje:

Rozpoznawana sprawa dotyczy ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej o mocy do 28 MW na części działek nr 394/1 i 393 obręb Oleszna Podgórska, gmina Lubomierz.

Zasadniczą, materialnoprawną podstawę rozpoznania sprawy stanowią przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 997), zwanej w treści niniejszej decyzji również *u.p.z.p.* lub *ustawa*.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w myśl ust. 2 pkt 2, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

W myśl art. 59 ust. 1 *u.p.z.p.*, zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Przepis art. 50 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Wedle art. 60 ust. 1 ustawy, decyzję o warunkach zabudowy wydaje, z zastrzeżeniem ust. 3, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. Na podstawie art. 60 ust. 4 ustawy, sporządzenie projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy powierza się osobie, o której mowa w art. 5, albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 *u.p.z.p.*, do decyzji o warunkach zabudowy stosuje się odpowiednio przepisy art. 51 ust. 2-3, art. 52, art. 53 ust. 3-5a i 5c-5f oraz art. 54-56, co dotyczy w szczególności wydania decyzji na wniosek inwestora, wskazania organów właściwych do dokonania uzgodnień projektu decyzji o warunkach zabudowy oraz wymaganej treści decyzji o warunkach zabudowy (art. 54 w zw. z art. 64).

Natomiast przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy uregulowane są w art. 61 ustawy. Zgodnie z ust. 1, wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

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 znajdzie się w 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 2022 r. poz. 273 i 1846 oraz z 2023 r. poz. 595), 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.

Co istotne w niniejszej sprawie, wedle art. 61 ust. 3 ustawy, 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 (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz.1378 ze zm.). Zgodnie z ostatnio wskazanym przepisem, instalacja odnawialnego źródła energii to instalacja stanowiąca 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 elektrycznej lub magazyn biogazu rolniczego.

Natomiast w art. 2 pkt 22 tejże ustawy, za odnawialne źródło energii uznano odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów.

Na podstawie przywołanej definicji, do odnawialnych źródeł energii należą zatem m.in. elektrownie fotowoltaiczne.

Wreszcie, z przepisu art. 56 w zw. z art. 64 ustawy wynika, że nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Przepis art. 1 ust. 2 nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia warunków zabudowy.

Wyjaśniając motywy rozstrzygnięcia Kolegium należy wskazać, że w świetle przytoczonych przepisów prawa, celem postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy jest ustalenie na gruncie stanu faktycznego i prawnego sprawy, czy dane zamierzenie inwestycyjne określone we wniosku inwestora może być realizowane na wskazanym terenie z

punktu widzenia zachowania ładu przestrzennego. Co istotne, z przywołanych przepisów, zwłaszcza art. 56 w zw. z art. 64 ustawy, jednoznacznie wynika, że decyzja o ustaleniu warunków zabudowy ma charakter związany. Oznacza to, że spełnienie warunków określonych w art. 61 ustawy nie pozwala organom na wydanie decyzji odmownej. W szczególności, zgodnie z utrwalonym stanowiskiem sądów administracyjnych, sam sprzeciw lokalnej społeczności wobec planowanej inwestycji nie może być podstawą do odmowy ustalenia warunków zabudowy, jeżeli inwestycja spełnia przesłanki ustawowe. Aby odmówić ustalenia warunków zabudowy w sposób wnioskowany przez inwestora, organ musiałby wykazać jej niezgodność z konkretnymi przepisami prawa (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 22 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1251/20, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 475/21, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów administracyjnych, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Po przeanalizowaniu materiałów zgromadzonych w aktach sprawy, treści zaskarżonej decyzji, zarzutów i argumentacji odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze uznało, że spośród licznych zarzutów podniesionych w odwołaniu, na uwzględnienie zasługuje w istocie tylko jeden, związany z brakiem uwzględnienia przez Burmistrza Miasta i Gminy Lubomierz kwestii wydania przez Regionalnego Dyrektora Ochrony środowiska we Wrocławiu decyzji z dnia 22 czerwca 2023 r. znak WPN.6442.21.2022.MK.2 w sprawie ustanowienia strefy ochrony bociana czarnego, czego konsekwencją może być potrzeba uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy w trybie art. 53 ust. 4 pkt 5 8 u.p.z.p.

Nie będąc jednak związane zarzutami odwołania, w ramach obowiązku ponownego wszechstronnego rozpoznania sprawy – zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2023 r., po. 775 – dalej jako: *K.p.a.*), tutejsze Kolegium dostrzegło inne, niewymienione w odwołaniu istotne uchybienia organu I instancji, które zadecydowały o uchyleniu zaskarżonej odwołaniem decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia Burmistrzowi Miasta i Gminy Lubomierz.

Jak wynika z akt sprawy, wniosek Inwestora dotyczy inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej o mocy do 28 MW na części działek nr 393 i 394/1 obręb Oleszna Podgórska, gmina Lubomierz. Zgodnie z pkt. 3 decyzji, linie rozgraniczające teren inwestycji oznaczono na mapie ewidencyjnej w skali 1:1000, która stanowi załączniki graficzne do decyzji. Wedle załączników, teren inwestycji obejmować ma prawie całą działkę nr 393 (z wyłączeniem wschodniej części obejmującej m.in. użytki leśne) oraz mniej więcej połowę części działki nr 394/1, obejmującą jej południową część, z wyłączeniem części powierzchni usytuowanej w północnej oraz wschodniej części działki, stanowiących m.in. użytki leśne i rolne klasy III). Poza załącznikiem graficznym, w treści decyzji nie wskazano żadnych bliższych danych dotyczących położenia terenu inwestycji na działkach ani też przybliżonego choćby obszaru tego terenu.

W tym miejscu Kolegium wskazuje, że w orzecznictwie sądów administracyjnych występuje rozbieżność poglądów dotyczących możliwości ustalenia warunków zabudowy dla terenu inwestycji obejmującego część działki ewidencyjnej (a nie całą działkę). Według pierwszego z nich, ustalenie warunków zabudowy odnosi się do całego obszaru działki ewidencyjnej objętej wnioskiem, a nie jedynie tej jej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana. Natomiast według drugiego, dopuszcza się ustalenie warunków zabudowy dla części działki ewidencyjnej, jeżeli możliwość taka wynika z uwarunkowań danej sprawy. Przy czym, uwarunkowania te powinny być przedmiotem analizy i wyjaśnienia w

uzasadnieniu wydawanej decyzji (zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 maja 2023 r., sygn. akt II SA/Wr 35/23, CBOSA). Ponadto, z orzecnictwa sądów wynika, że w takim wypadku, teren inwestycji musi zostać dostatecznie sprecyzowany w treści decyzji o warunkach zabudowy, w szczególności oznaczony na załączniku graficznym do decyzji. Jak wskazał przykładowo Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 kwietnia 2022 r., sygn. akt II OSK 1322/22 (CBOSA), w ocenie NSA, *dopuszczalne jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla terenu stanowiącego część działki ewidencyjnej, która nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne, jeżeli teren ten można jednoznacznie wyodrębnić i przedstawić na załączniku graficznym do decyzji. Pogląd taki wyraził już Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 1634/16 i z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1881/18, który to pogląd NSA orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela.* Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Wr 806/22 (CBOSA) zaakcentował warunek „jednoznacznego wyodrębnienia i przedstawienia na załączniku graficznym do decyzji” terenu inwestycji.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 7 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Bd 992/22 (CBOSA) podkreślił, że *określenie terenu inwestycji jako pewnej części np. działki ewidencyjnej nie może mieć charakteru dowolnego, niepoddającego się weryfikacji. Winien być to teren jednoznacznie wskazany i określony przez wnioskodawcę, możliwy w danych okolicznościach do konkretnego zindywidualizowania i wydzielenia np. z działki ewidencyjnej ze względów funkcjonalnych i użytkowych. Nadto to do inwestora należy wskazanie zarówno powierzchni jak i konkretnego położenia wnioskowanego "terenu inwestycji". Powyższe podlega następnie kontroli właściwego organu i jednoznacznego określenia przezeń terenu inwestycji w decyzji. W tym samym wyroku Sąd zakwestionował kontrolowaną decyzję o warunkach zabudowy, z uwagi na niedostateczne określenie terenu inwestycji. Sąd wyjaśnił mianowicie: *W okolicznościach niniejszej sprawy stwierdzić należy, że wyodrębnienie części działki na załączniku mapowym w skali 1:1000, choć wykonane formalnie zgodnie z przywołanymi ww. przepisami (na mapie w odpowiedniej skali), nie pozwalają na jednoznaczne określenie granic terenu objętego wnioskiem. Wytyczony przez inwestora teren ma kształt wieloboku opisany prostymi na punktach A-N. Odcinki A-B, D-E, J-K, L-M, w części M-N oraz N-A biegną po granicach działki inwestora z granicami działek nr [...] (A-B), [...] (D-E), [...] (J-K i w części M-N) oraz [...] (N-A). Lokalizacja odcinków B-C, C-D, K-L, oraz M-N (w części znajdującej się na działce inwestycyjnej) nie została w sposób konkretny. Brak jest określenia ich długości oraz lokalizacji punktów na których oparto poszczególne odcinki. Brak jest zatem wiarygodnych odnośników dla możliwości jednoznacznego określenia terenu inwestycji oraz jego powierzchni. Sąd nadmienia w tym miejscu, że granice wieloboku E-J poprowadzone zostały po granicach terenu opisanego w ewidencji gruntów symbolem N (nieużytek), a więc jest to dostateczne określenie terenu inwestycji na tym obszarze.**

Sąd orzekający w sprawie stoi na stanowisku, że koniecznym jest takie wskazanie punktów określających granicę terenu objętego wnioskiem, by możliwa była ich weryfikacja w przestrzeni. Pamiętać bowiem należy, że decyzja o warunkach zabudowy wiąże organ architektoniczno-budowlany w następnym etapie inwestycyjnym, tj. w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę (art. 55 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Przy określeniu granic terenu inwestycji w sposób nieprecyzyjny, decyzja o warunkach zabudowy może stać się niewykonalna, nie będzie bowiem możliwa ocena zgodności z nią projektu zagospodarowania działki (art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane). Linie wyznaczające granice terenu inwestycji winny zostać tak określone, by możliwe było ich niewątpliwe usytuowanie w terenie w sensie geograficznym (np. poprzez precyzyjne wskazanie parametrów geolokalizacyjnych punktów początkowych i końcowych tych linii).

Analiza zaskarżonej odwołaniem decyzji prowadzi do wniosku, że, po pierwsze, w decyzji tej nie odniesiono się do kwestii objęcia nią jedynie części działek nr 793 i 794/1 obręb Oleszna Podgórska. Organ I instancji nie wyjaśnił, jakie uwarunkowania niniejszej sprawy pozwalają na przyjęcie takiego rozwiązania. Co więcej, zaskarżona decyzja w istocie, poza zrelacjonowaniem przebiegu samego postępowania administracyjnego i powołania na dwa przepisy ustawy, nie zawiera żadnego uzasadnienia faktycznego, a przede wszystkim prawnego, naruszając art. 107 § 3 K.p.a.

W ocenie Kolegium, bardzo duża powierzchnia działek oraz potrzeba wyłączenia z obszaru objętego terenem inwestycji chronionych przed zabudową użytków rolnych i leśnych pozwalają w niniejszej sprawie objąć decyzją jedynie część działek. Tym niemniej, Kolegium zauważa jednak, że zaskarżona decyzja nie konkretyzuje dostatecznie terenu inwestycji. Granice tego terenu zostały bowiem na pewnych ich fragmentach poprowadzone w oderwaniu tak od granic samych działek, jak i granic poszczególnych ich użytków. Inwestor, dokonując oznaczenia granic terenu inwestycji na kopii mapy ewidencyjnej, stanowiącej załącznik do wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, oznaczył punkty załamania granic literami od A do Z. Lokalizacja tych punktów (ich współrzędne) nie została wskazana. Brak jest także jakichkolwiek innych danych, np. długości poszczególnych odcinków pomiędzy tymi punktami, ich ewentualnej odległości od granic działki, które by pozwoliły na ich jednoznaczne zlokalizowanie w terenie. W konsekwencji, tak „wykrojonej” części działki nie można zweryfikować w przestrzeni. Dotyczy to przede wszystkim tych fragmentów granicy terenu inwestycji, które nie przebiegają po granicy działki czy też granicy użytków (np. odcinek W-Y, T-S-R, P-O). Analogicznie również sama decyzja o warunkach zabudowy (jej załącznik mapowy) w żaden sposób nie dookreśla linii wyznaczających teren inwestycji, np. poprzez oznaczenie (np. literowe) i parametry lokalizacyjne punktów załamania itp. Należy więc uznać, że decyzja ta mogłaby – w obecnym kształcie – okazać się „niewykonalna” w kolejnym etapie inwestycyjnym.

Kolejno, ani akta sprawy ani też uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie dostarczają wyjaśnienia na temat tego, na jakiej podstawie w pkt. 2.1 decyzji (pt. „Warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie: 1. Warunki i wymagania ochrony i kształtowania ładu przestrzennego”) w ppkt. 1.2 i 1.3. określono takie, a nie inne wymagania dotyczące maksymalnego wskaźnika powierzchni zabudowy (0,70), oraz minimalnej powierzchni biologicznie czynnej (30%). Element ten nie poddaje się zatem weryfikacji i kontroli tak przez organ odwoławczy, jak i strony postępowania, w związku z czym, wymaga wyjaśnienia przy ponownym rozpoznawaniu sprawy.

Jak zaznaczono na wstępie, Kolegium uznało za zasadny zarzut odwołania związany z pominięciem przy wydawaniu decyzji okoliczności wydania przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu decyzji z dnia 22 czerwca 2023 r. znak WPN.6442.21.2022.MK.2 w sprawie ustalenia strefy ochrony bociana czarnego. Kwestia ta była podnoszona w toku postępowania pierwszoinstancyjnego przez Nadleśnictwo Lwówek Śląski, a także spowodowała wystąpienie przez Burmistrza Miasta i Gminy Lubomierz do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska we Wrocławiu o uzgodnicie projektu decyzji o warunkach zabudowy na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p. Przepis ten przewiduje wymóg uzgodnienia projektu decyzji z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w odniesieniu do innych, niż wymienione w pkt 7 (parki narodowe) obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody. Faktem jest, że pismem z dnia 7 czerwca 2023 r. Regionalny Dyrektor Ochrony

Środowiska wskazał na brak potrzeby uzgodnienia, z uwagi na położenie terenu inwestycji poza obszarami objętymi ochroną na podstawie ustawy o ochronie przyrody. Jednak załączona do odwołania decyzja dotycząca utworzenia strefy ochrony bociana czarnego wydana została w dniu 23 czerwca 2023 r. i mogła skutkować w powyższym zakresie zmianą stanu prawnego. Ponownie zatem rozpoznając sprawę organ I instancji powinien przeanalizować treść tejże decyzji (granice ustanowionej strefy ochrony) i w razie ustalenia, że obejmuje ona teren inwestycji, powtórnie wystąpić do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu o uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy.

Jak również już wzmiankowano, zaskarżona odwołaniem decyzja nie zawiera uzasadnienia prawnego, w szczególności w zakresie przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy wynikających z art. 61 u.p.z.p.. Zgodnie z art. 107 § 3 K.p.a, *uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa*. Staranne uzasadnienie decyzji, zwłaszcza uzasadnienie prawne, obejmujące wyjaśnienie stosowanych przepisów prawa, stanowi istotny instrument realizacji zasady ogólnej przekonywania, wynikającej z art. 11 K.p.a. Zgodnie z tym przepisem, *organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu*. Brak uzasadnienia prawnego narusza obywatelskie przepisy, stąd też, przy ponownym rozpoznawaniu sprawy Burmistrz Miasta i Gminy Lubomierz powinien starannie wyłożyć w uzasadnieniu decyzji uwarunkowania prawne rozpoznawanej sprawy.

Brak uzasadnienia prawnego decyzji z pewnością przyczynił się do tego, że Odwołujący – nie znając treści przepisów, które stosował organ w niniejszej sprawie – podnoszą w odwołaniu szereg zarzutów, dotyczących rzetelności informacji ujętych przez Inwestora w Karcie Informacyjnej Przedsięwzięcia, załączonej do wniosku o decyzję o środowiskową. Zarzuty te nie mogą być natomiast przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu, lecz powinny być formułowane na etapie postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia i w odniesieniu do wydanej uprzednio decyzji środowiskowej. Należy bowiem Odwołującym wyjaśnić, że na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy obowiązkiem Inwestora jest przedłożenie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia – jeżeli jest wymagana. W niniejszej sprawie taki wymóg istnieje, ponieważ przedsięwzięcie – budowa farmy fotowoltaicznej na obszarze ok. 14 ha, zalicza się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, wymienionych w § 3 ust. 1 pkt 54a Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r., poz. 1839). Jako załącznik do wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy Inwestor przedłożył w niniejszej sprawie ostateczną decyzję Burmistrza Miasta i Gminy Lubomierz z dnia 1 grudnia 2022 r. znak RT.-OŚ.6220.3.10.2022 określającą środowiskowe uwarunkowania dla realizacji przedsięwzięcia pn. Budowa farmy fotowoltaicznej zlokalizowanej na części działek nr 394/1, 393 obręb Oleszna Podgórska, gmina Lubomierz. W treści zaskarżonej odwołaniem decyzji o warunkach zabudowy, w pkt. 2. 2. ppkt 2 lit. c, Burmistrz Miasta i Gminy Lubomierz prawidłowo powołał się na ww. decyzję środowiskową, wskazując na konieczność przestrzegania jej ustaleń w ramach „Ustaień

dotyczących potrzeb ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu”, wynikających z przepisów odrębnych.

W ww. decyzji środowiskowej wskazano na brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W swoim odwołaniu Odwołujący kwestionują powyższe stanowisko Burmistrza Miasta i Gminy Lubomierz, co nie jest dopuszczalne w niniejszym postępowaniu. W postępowaniu, którego celem jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy, nie ma możliwości przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Procedura ta zarezerwowana jest dla postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia, uregulowanego w ustawie 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 2023 r., poz. 1094). Stąd też, zawarty w tym zakresie wniosek odwołania również nie może zostać uwzględniony.

Decyzja środowiskowa wiąże organ wydający decyzję o warunkach zabudowy, co wynika wprost z art. 86 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Tym samym, dopóty, dopóki decyzja ta obowiązuje, w niniejszym postępowaniu nie można podważać ustaleń wynikających z tej decyzji. Stąd też, niezasadne są zarzuty odwołania, wskazujące m.in. na wydanie decyzji o warunkach zabudowy w oparciu o błędne dane zawarte w Karcie Informacyjnej Przedsięwzięcia oraz na to, że realizacja decyzji doprowadzi do zniszczenia miejsc rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji i żerowania wielu gatunków chronionych ptaków (co nie wynika z decyzji środowiskowej). W postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy nie ocenia się Karty Informacyjnej Przedsięwzięcia, nie weryfikuje się rzetelności, prawidłowości i prawdziwości zawartych w Karcie zapisów. Niezasadne jest także powoływanie się przez Odwołujących na nieprawidłowości w samej decyzji środowiskowej, która – jak wyjaśniono powyżej – wiąże w niniejszym postępowaniu organ gminy.

Niezasadny jest także zarzut dotyczący zaniechania przez Burmistrza wystąpienia do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska we Wrocławiu w sprawie wystąpienia możliwości zniszczenia miejsc rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji i żerowania wielu gatunków chronionych ptaków. Po pierwsze, możliwość taka nie wynika z przedłożonej przez Inwestora decyzji środowiskowej. Przede wszystkim jednak, u.p.z.p. nakazuje uzgodnić projekt decyzji o warunkach zabudowy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska jedynie w odniesieniu do obszarów objętych ochroną na podstawie ustawy o ochronie przyrody, a nie w związku z ochroną gatunkową zwierząt czy roślin.

Odnosnie do zarzutu braku uzgodnienia decyzji z Dolnośląskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, z uwagi zlokalizowanie w niewielkiej odległości powierzchni archeologicznej średniowiecznej osady o nazwie Oleszna Podgórska, Kolegium zgadza się z Odwołującymi częściowo. O ile bowiem w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy brak jest podstaw do odwoływania się do zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium nie jest bowiem aktem prawa miejscowego, a więc nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego), o tyle kwestię istnienia i lokalizacji wspomnianego w odwołaniu stanowiska archeologicznego organ I instancji powinien rozważyć przy ponownym rozpoznaniu sprawy.

Gdy idzie podnoszone w końcowej części odwołania zarzuty dotyczące negatywnego wpływu planowanej inwestycji na krajobraz, walory turystyczne oraz naruszenie dobrego sąsiedztwa, należy podkreślić, że ustawodawca w przepisie art. 61 ust. 3 ustawy zwolnił instalacje

odnawialnych źródeł energii spod wymogu spełnienia zasady dobrego sąsiedztwa (której elementem jest ocena tego, na ile inwestycja wpisuje się w dotychczasowy sposób zagospodarowania okolicy). Również kwestia ewentualnego negatywnego wpływu planowanego przedsięwzięcia na wartość sąsiednich nieruchomości nie należy do przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy. Stąd też, okoliczność taka nie dawałaby podstaw do odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy. Podobnie, jak było to już wyjaśniane, samoistnej podstawy do odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy nie stanowi sprzeciw lokalnej społeczności wobec planowanego przedsięwzięcia, nawet poparty uchwałą Rady Gminy. Należy jeszcze raz podkreślić, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie należy do sfery uznania organu gminy. Jest to decyzja związana. Jeżeli spełnione są warunki ustawowe, organ gminy zobowiązany jest do jej wydania. Zgodnie bowiem z art. 6 K.p.a., organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Mając wszystko powyższe na uwadze, w tym zwłaszcza znaczną skalę stwierdzonych uchybień materialnoprawnych oraz proceduralnych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze, działając na podstawie art. 138 § 2 K.p.a., orzekło, jak na wstępie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w składzie:**



Przewodniczący

Składu Orzekającego: Zygmunt Kawka

Członek: Mariola Kurach (spr.)

Członek: Henryk Bloch

Pouczenie:

1. Od decyzji Stronom przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu w dwóch egzemplarzach, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze, ul. Górna 10-11, 58-500 Jelenia Góra. Sprzeciw powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.
2. Wysokość wpisu od sprzeciwu wynosi 100 zł.
3. W postępowaniu przed sądem administracyjnym strona może ubiegać się o prawo pomocy, obejmujące zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek jest wolny od opłat. Wniosek składa się na urzędowym formularzu, dostępnym m.in. na stronie internetowej WSA we Wrocławiu pod adresem <http://bip.wroclaw.wsa.gov.pl>.

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta i Gminy Lubomierz + zwrot akt
2. Strony zgodnie z rozdzielnikiem znajdującym się w aktach sprawy
3. a/a