

Samorządowe Kolegium Odwoławcze

w Jeleniej Górze
ul. Piłsudskiego 12
58-500 Jelenia Góra

Jelenia Góra, dnia 25 lipca 2025 r.

SKO.OŚ/41/14/25

D E C Y Z J A
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
W JELENIEJ GÓRZE

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 572), oraz art. 71 ust. 2 pkt 2, art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1112 ze zm.), po § 3 ust. 1 pkt 54 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839 ze zm.), po rozpoznaniu odwołania GD PV Zgorzelec 32 Sp. z o. o. z siedzibą w Zgorzelcu od decyzji z 10 marca 2025 r. nr OŚ.6220.10.2024.16, wydanej przez Wójta Gminy Bolesławiec o odmowie zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia pn. Budowa instalacji fotowoltaicznej wraz z infrastrukturą towarzyszącą „Chościszowice” na działkach gruntu nr 40, 61, 62, 63, 64/1, 64/2, 73, 74, obręb Chościszowice, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze

o r z e k a

uchylić zaskarżoną decyzję w całości
i sprawę przekazać organowi I instancji do ponownego rozpoznania.

U Z A S A D N I E N I E

Decyzją nr 10 marca 2025 r. Wójta Gminy Bolesławiec odmówił zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia pn. Budowa instalacji fotowoltaicznej wraz z infrastrukturą towarzyszącą „Chościszowice” na działkach gruntu nr 40, 61, 62, 63, 64/1, 64/2, 73, 74, obręb Chościszowice. W uzasadnieniu organ wskazał, że zgodnie z zapisami Uchwały Nr XIII/145/19 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego wsi Chościszowice, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego dnia 10 stycznia 2020 r. pod pozycją 264, działki gruntu, na których planowana jest realizacji inwestycji przeznaczone są pod tereny przemysłowe i usługowe (symbol planu PU/4) rozumiane jako tereny przemysłowe i usługowe, w tym działalności produkcyjnej, usługowej, baz, składów i magazynów, zgodnie z § 21 ust. 1 uchwały. Ponadto jako przeznaczenie uzupełniające uchwałodawca dopuszcza obiekty infrastruktury technicznej, drogi wewnętrzne o szer. min. 8 m, ciągi pieszo-jezdne o szer. min. 6 m w granicach wydzielanych działek, zieleni izolacyjną, mieszkanie integralnie związane z prowadzoną działalnością. W § 2 ust. 1 pkt 11 uchwały zdefiniowano pojęcie usług jako działalność komercyjną, której celem jest zaspokojenie potrzeb ludności poprzez obsługę, pośrednictwo, wytwarzanie lub serwis dóbr materialnych w dziedzinach: handlu o powierzchni sprzedaży do 800 m² (w tym handel hurtowy - o ile ustalenia szczegółowe nie stanowią inaczej), gastronomii, hotelarstwa, rzemiosła, szkolnictwa, zdrowia, kultury i rozrywki, sportu i rekreacji, obsługi komunikacji naprawy i obsługi pojazdów mechanicznych (z wykluczeniem stacji paliw), instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, siedzib stowarzyszeń, związków, izb zawodowych i gospodarczych, jednostek projektowych i consultingowych, instytucji gospodarczych, środków masowej komunikacji i łączności oraz innych, których powyższe grupy nie dotyczą bezpośrednio lub pośrednio, a mają charakter usługi i usług. Przepisy prawa miejscowego i krajowego nie zawierają definicji legalnej pojęcia „przemysł”, zatem za definicją słownikową ujętą w Encyklopedii PWN przemysł należy rozumieć jako dział produkcji materialnej, w którym wydobywanie zasobów przyrody i dostosowanie ich do potrzeb ludzi odbywa się na dużą skalę, na zasadzie podziału pracy i za pomocą maszyn.

W ocenie organu I instancji, choć oba pojęcia są dość szerokie, nie oznacza to jednak, że na terenie objętym przytoczonymi zapisami można lokalizować wszystkie obiekty mające charakter przemysłowy i usługowy. Wskazany plan miejscowy nie wyznacza innych dodatkowych przeznaczeń, np. określonych w art. 14 ust 6a z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), tj. zarówno obiektów handlu wielkopowierzchniowego jak i niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii o mocach określonych tym przepisem. Nie bez powodu ustawodawca uznał, iż lokalizacja tego typu obiektów następuje na podstawie planu miejscowego. Zatem plan miejscowy winien jasno wskazywać możliwość ich lokalizacji tak, by nie mógł być rozumiany zbyt szeroko przez organy stosujące prawo.

Organ podał, że w obecnym stanie prawnym przepis art. 14 ust 6a pkt 2 ustawy jest jednoznaczny. Z wyjaśnień inwestora wynika, iż wskazana we wniosku powierzchnia

zabudowy 9,64 ha przyjęta jest dla maksymalnej mocy 20 MW, zaś dla mocy 16,25 MW powierzchnia zabudowy systemami fotowoltaicznymi wynosić będzie 8,0201 ha. Zatem moc 16,25 MW przyjęto jako moc minimalną. Z załączonego do wyjaśnień wnioskodawcy rozliczenia tabelarycznego powierzchni instalacji i jego proporcjonalnego przeliczenia wynika, iż planowane przedsięwzięcie obejmować będzie instalacje fotowoltaiczne o mocy co najmniej 15,60 MW na gruntach klasy IV, na łącznej powierzchni 7,6988 ha oraz o mocy co najmniej 0,65 MW, tj. 650 kW, na gruntach klasy V i VI, na łącznej powierzchni 0,3213 ha. W ocenie organu I instancji w pierwszym przypadku wskazana moc instalacji przekracza wartości określone w art. 14 ust 6a pkt 2 UPZP. Przeliczona moc instalacji na gruntach klas pozostałych, tj. V i VI nie przekracza wartości określonej w art. 14 ust 6a pkt 2 lit c) UPZP, niemniej jednak z przedstawionego w „Karcie informacyjnej przedsięwzięcia” opisu „jak również złożonych dodatkowych wyjaśnień wynika, iż będzie tworzyła spójną całość z pozostałymi terenami, zagospodarowanymi w ten sam sposób, co w ocenie organu skutkowałoby koniecznością wskazania możliwości lokalizacji takiego przedsięwzięcia w planie miejscowym zgodnie z przytoczonym przepisem UPZP. W ocenie organu I instancji w przypadku braku dopuszczenia w planie miejscowym na obszarze inwestycji niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii o mocach przekraczających wskazane w ww. przepisie UPZP nie można orzec o zgodności lokalizacji wnioskowanego przedsięwzięcia z tymże planem.

Odwołanie od tej decyzji wniosła GD PV Zgorzelec 32 Sp. z o. o. z siedzibą w Zgorzelcu. Decyzję zaskarżyła w całości o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji. Odwołująca się nie zgodziła się ze stanowiskiem organu I instancji, że warunkiem dopuszczalności lokalizacji farmy fotowoltaicznej jest konkretnie wskazane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenie tych gruntów jako „PEF” — produkcja energii elektrycznej. Inwestor podkreślił, że takie zobowiązanie nie wynika z ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym. Art 14 ust 6a pkt 2 u.p.z.p. wskazuje jedynie, że w przypadku zmiany zagospodarowania terenu lokalizacja niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii musi nastąpić na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis po pierwsze wskazuje, że przesłanką jego zastosowania jest konieczność zmiany zagospodarowania terenu celem lokalizacji inwestycji. Po drugie, przepis nie uzależnia lokalizacji od wskazania konkretnego rodzaju klasyfikacji gruntu. Odwołująca się spółka wskazała, że w analizowanym przypadku nie dochodzi w ogóle do zmiany przeznaczenia gruntu, gdyż tereny objęte projektem inwestycji posiadają

przeznaczenie produkcyjne (P). Wnioskodawca wskazał, że stosownie do poz. 3 załącznika nr 1 do Rozporządzenia Ministra Rozwoju Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2404) — oznaczenie gruntów jako „PEF” (produkcja energii) jest doprecyzowaniem (podgrupa/podzbiorom/podkategorią) oznaczenia „P” (produkcja). Grunty produkcyjne obejmują bowiem łącznie: tereny produkcji przemysłowej („PP”), tereny produkcji energii („PE”), na które składają się tereny produkcji energii wiatrowej („PEW”) oraz tereny produkcji energii słonecznej („PEF”) tereny składów i magazynów („PS”), tereny przemysłu portowego („PR”). Przeznaczenie gruntów pod produkcję („P”) jest równoznaczne z przeznaczeniem gruntów na produkcję energii („PE”), w tym wiatrowej („PEW”) oraz słonecznej („PEF”), tereny składów i magazynów („PS”), tereny przemysłu portowego („PR”). Oznaczenia „PP”, „PE”, „PEW”, „PEF” DR” PS” są bowiem zbiorczymi desygnatami zbioru „P”, nie istnieje żaden zbiór przeznaczeń „P” który jednocześnie nie będzie ani „PP”, ani „PE”, ani „PEW”, ani „PEF”, ani „PS”, ani „PR”. Interpretacja przeciwna (tj. z wykluczeniem „PP”, „PE”, „PEW”, „PEF”, „PS”, „PR”) czyniłaby bowiem przeznaczenie „p” zbiorem pustym. Tym samym, jeżeli grunt posiada przeznaczenie szersze niż przeznaczenia wyłączenie pod OZE (tak, jak w niniejszym przypadku „produkcja” a nie tylko sama „produkcja energii” ani też sama „produkcja energii słonecznej”), to stosując regułę wykładni systemowej, logicznej oraz ab maiori ad minus, należy stwierdzić, że ustawodawca takie rozwiązanie dopuścił.

Odwołując się podała, że za powyższym twierdzeniem przemawia również wykładnia systemowa, należy bowiem zauważyć, że zabudowa systemami fotowoltaicznymi została sklasyfikowana jako zabudowa przemysłowa. Zgodnie z art 2 pkt 13 Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1361), farma fotowoltaiczna stanowi instalację odnawialnego źródła energii — tj. wyodrębniony zespół urządzeń służących do wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła lub chłodu opisanych przez dane techniczne i handlowe, w których energia elektryczna lub ciepło lub chłód są wytwarzane z odnawialnych źródeł energii, lub obiektów budowlanych i urządzeń, stanowiących całość techniczno-użytkową służącą do wytwarzania biogazu, biogazu rolniczego, biometanu lub wodoru odnawialnego. Zgodnie z Kartą Informacyjną Przedsięwzięcia, zabudowa systemami fotowoltaicznymi będzie zajmować powierzchnię 15,31 ha, natomiast powierzchnia zabudowy systemami fotowoltaicznymi wyznaczona Po obrysie zewnętrznych skrajnych modułów paneli wynosiła będzie 9,64 ha, tym samym, już nawet przywołane przez organ ww. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wskazuje na przemysłowy charakter przedmiotowej inwestycji.

Odnosząc się do przywołanego przez Organ przepisu art. 14 ust 6a pkt 2 u.p.z.p. odwołujący się zwrócił uwagę, że nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu nadanym Ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), umożliwiła lokalizację odnawialnych źródeł energii na podstawie planu ogólnego („zastępującego” niejako studium) zawsze w strefach otwartych, gospodarczych i górnictwa, a zatem aktualnie strefy gospodarcze/produkcyjne już sam ustawodawca przyjął jako umożliwiające lokalizację OZE. W uzasadnieniu nowelizacji czytamy, że obowiązek lokalizacji na podstawie planu miejscowego (art. 14 ust. 6a) dotyczy instalacji o „dużych mocach”: „W dotychczasowym stanie prawnym w studium należało wskazać obszary, na których lokalizacja OZE o dużej mocy jest możliwa. Zgodnie z przepisami wykonawczymi, zawierającymi charakterystykę stref planistycznych, w strefach otwartych, gospodarczych i górnictwa domyślnie dopuszczone będzie zlokalizowanie tego typu instalacji. Z uwagi na potrzeby zachowania ładu przestrzennego i w celu przeciwdziałania konfliktom społecznym wskazano jednak, że lokalizacja OZE o dużej mocy powinna przebiegać za pośrednictwem planów miejscowych.” Inwestor wskazał na błędny jest kierunek interpretacji organu art. 14 ust 6b pkt 2 u.p.z.p. Przepis art. 14 ust 6b pkt 2 u.p.z.p. zastąpił dotychczasowy art. 10 ust 2a pkt 1 u.p.z.p.. Obszar inwestycji (działki nr 40, 61, 62, 63, 64/1, 64/2, 73 oraz 74 obr. Chościszowice) nie jest objęty ani Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju Gminy Bolesławiec, przyjętym Uchwałą nr XLVI/471/2018 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 28 marca 2018 r. ani Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju Gminy Bolesławiec, przyjętym Uchwałą nr XV/174/20 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Bolesławiec w zakresie południowo - zachodniej części wsi Trzebień.

Odwołująca się spółka zwróciła uwagę, że w dacie przyjmowania studium uwarunkowań i kierunków rozwoju Gminy Bolesławiec (rok 2018 oraz 2020) dyspozycja art. 10 ust. 2a u.p.z.p. była skierowana do rady gminy i wynikał z niej obowiązek rady gminy do wyznaczania tych obszarów i stref ochronnych. Przepis ten nie był skierowany do inwestora, przez co nie mógł i nie może skutkować negatywnie wobec niewyznaczenia omawianych obszarów i stref. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 30.07.2020, sygn. akt. VII SA/Wa 2784/19, wskazał, że „nie można domniemywać, że w świetle art. 10 ust. 2a oraz art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., jeżeli takie obszary nie zostały w studium, a następnie w planie zagospodarowania wyznaczone, to na terenach objętych obowiązującymi planami zagospodarowania nie można lokować tego rodzaju urządzeń stref ochronnych”. Gdyby wola

ustawodawcy była odmienna to zawarłby w tym względzie unormowania jak w odniesieniu do obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży 2000 m² (art. 10 ust. 36 u.p.z.p.) „W konsekwencji, gdy takie obszary nie zostały wskazane, to dopuszczalność takiej inwestycji należy ocenić biorąc pod uwagę treść obowiązującego planu zagospodarowania. Gdy w świetle jego unormowań brak było zakazu lokalizacji takiej inwestycji i ewentualnie wyznaczonej dla niej strefy ochronnej, to dopiero wówczas brak byłoby podstaw do odmowy wydania (z punktu widzenia unormowań planu) zgody na realizację takiego przedsięwzięcia”².

W ocenie odwołującej się spółki niedopuszczenie przez lokalnego prawodawcę w planie zagospodarowania przestrzennego budowy źródeł OZE na które ustawodawca zezwala nie da się pogodzić z racjonalnością stosowania prawa i jego funkcją (celem) wynikającym z art. 1 ust. 2 u.p.z.p., którym jest, jeżeli chodzi o przepisy z dziedziny planowania przestrzennego, zapewnienie możliwości realizacji inwestycji z uwzględnieniem ładu przestrzennego Gminy.

W ocenie inwestora zasadnym jest zatem uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji.

Po przekazaniu do Kolegium, akt sprawy wraz z odwołaniem przez organ I instancji, wpłynęło dodatkowe pismo odwołującej się spółki, w której spółka podkreśliła, że lokalizacja Inwestycji jest zgodna postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania Przestrzennego przyjętego uchwałą nr XIII/145/19 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 20 grudnia 2019 roku, a tym samym spełnione są przesłanki wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

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

Materialnoprawną podstawę wydanej w sprawie decyzji stanowiły 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.) dalej uioś.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 54 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839 ze zm.), do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się zabudowa przemysłowa, w tym zabudowa systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowa, wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż:

- a) 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,
- b) 1 ha na obszarach innych niż wymienione w lit. a.

W tej sytuacji – stosownie do art. 71 ust. 2 ustawy – uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko jest wymagane.

Stosownie do treści art. 80 ust. 1 ustawy, jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę:

- 1) wyniki uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1;
- 2) ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- 3) wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa;
- 4) wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone.

W myśl art. 80 ust. 2 *ab initio* ustawy właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. Przewidziane w dalszej części powołanego przepisu wyłączenia nie mają w sprawie zastosowania, a zatem pozostają poza przedmiotem postępowania. We wskazanym przepisie określone zostały zatem przesłanki wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach związane z oceną lokalizacji przedsięwzięcia w zgodzie z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przesłanki te określone są pozytywnie, tzn. wskazują warunki, których spełnienie jest konieczne do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zezwalających na realizację przedsięwzięcia.

Jak prawidłowo wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, ze wskazanych przepisów wynika, że regułą jest konieczność stwierdzenia zgodności planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony (ust. 2). Zgodność lokalizacji planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest w świetle art. 80 ust. 2 ustawy podstawowym kryterium oceny zamierzeń strony ubiegającej się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (zob. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2460/16; z dnia 19 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1093/17; z dnia 23 sierpnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2354/17).

Wyjaśnić należy także, że wymóg zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnosi się do każdej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, z wyjątkiem decyzji wyraźnie wskazanych w art. 80 ust. 2 zdanie drugie ustawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 sierpnia 2019 r., sygn. akt II OSK 2354/17).

Stosownie do art. 59a ust. 1 ustawy przystąpienie do:

- 1) przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko - w przypadku przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 59 ust. 1 pkt 1,
- 2) analizy w zakresie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko - w przypadku przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 59 ust. 1 pkt 2,
- 3) ustalenia zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 69 ust. 1

- organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach poprzedza analizą zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim - z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, jeżeli plany te zostały odpowiednio uchwalone albo przyjęte.

Na mocy art. 59a ust. 3 w przypadku:

- 1) stwierdzenia niezgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim - z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej,
 - 2) naruszenia kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia, o którym mowa w ust. 2
- organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia jest postępowaniem toczącym się na wniosek inwestora i organy są co do zasady tym wnioskiem związane. Dokonując oceny wniosku z punktu widzenia zgodności planowanego przedsięwzięcia z obowiązującym na danym terenie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 ustawy), organy mają ograniczony zakres materiału dowodowego opierając się przede wszystkim na złożonej przez inwestora

karcie informacyjnej przedsięwzięcia bądź przedłożonym organowi raporcie o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko. To wskazane dokumenty stanowią kluczowy dowód w sprawie i muszą zostać ocenione w kontekście konkretnych przepisów i ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2021 r., sygn. akt III OSK 163/21).

Zauważenia wymaga również, że stwierdzenie sprzeczności lokalizacji przedsięwzięcia z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwalnia organ prowadzący postępowanie z konieczności przeprowadzania postępowania wyjaśniającego w szerszym zakresie, w tym postępowania uzgodnieniowego z innymi organami. *„Po stwierdzeniu sprzeczności zamierzonego przedsięwzięcia z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego brak podstaw do podejmowania dalszych czynności w sprawie, w tym przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (art. 46 ust. 3 ustawy), analizy i oceny wpływu danego przedsięwzięcia (art. 47 ustawy), czy też uzgodnień z art. 48 ustawy.”* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt II OSK 1036/07, LEX nr 489569). Stanowisko to podtrzymał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1093/17, wskazując, że *„Skoro z treści art. 80 ust. 2 ustawy z 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 2013 r. poz. 1235 ze zm.) 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”*.

W obecnym stanie prawnym systemy fotowoltaiczne wprost zostały zaliczone do zabudowy przemysłowej, na co wskazuje aktualne brzmienie przepisu § 3 ust. 1 pkt 54 lit. b cyt. rozporządzenia, który stanowi, że do wskazanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, zalicza się zabudowa przemysłowa, w tym zabudowa systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowa, wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż 1 ha na obszarach innych niż wymienione w lit. a (obszary objęte 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 kwestii możliwości zaliczenia systemów fotowoltaicznych do urządzeń przemysłowych należy przyjąć za przeważającą linię linii orzecniczą sądów administracyjnych, w której przyjęto, że elektrownie fotowoltaiczne o mocy przekraczającej 100 kW nie stanowią urządzeń infrastruktury technicznej (por. wyroki NSA: z dnia 14 listopada 2018 r. sygn. II OSK 2758/16, LEX nr 2629084; z dnia 24 kwietnia 2018 r. sygn. II OSK 2727/17, LEX nr 2746523). W wyroku z dnia 12 stycznia 2018 r. sygn. II OSK 794/16 (LEX nr 2464426) NSA zwrócił uwagę, że: "realizacja inwestycji w zakresie systemów fotowoltaicznych służących wytwarzaniu energii elektrycznej (elektrownie, farmy fotowoltaiczne) prowadzi do faktycznej zmiany przeznaczenia terenu z funkcji np. upraw rolnych na funkcję przemysłową."

Istota sporu w rozpoznawanej sprawie sprowadza się do tego, czy planowane przez odwołującą się spółkę zamierzenie inwestycyjne polegające na budowie instalacji fotowoltaicznej wraz z infrastrukturą towarzyszącą „Chościszowice” na działkach gruntu nr 40, 61, 62, 63, 64/1, 64/2, 73, 74, obręb Chościszowice. Zgodnie z pismem inwestora z dnia 16 stycznia 2025 r. moc planowanej instalacji to 16.25 MW, zaś całkowita powierzchnia działek objętych inwestycją wyniesie 15,31 ha przy czym powierzchnia zabudowy wyniesie 8,0201 ha.

Wskazać trzeba, że dla obszaru planowanej inwestycji, obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, podjęty Uchwałą Nr XIII/145/19 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Chościszowice, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego dnia 10 stycznia 2020 r. pod pozycją 264. Plan ów wszedł w życie 25 stycznia 2020 r.

Bezsporne jest, iż działki gruntu, na których planowana jest realizacji inwestycji przeznaczone są pod tereny przemysłowe i usługowe (symbol planu PU/4). Zgodnie z § 21 ust. 1 cyt. uchwały dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem PU/1- PU/5 ustala się:

- 1) przeznaczenie podstawowe: tereny przemysłowe i usługowe, w tym działalności produkcyjnej, usługowej, baz, składów i magazynów;
- 2) przeznaczenie uzupełniające:
 - a) obiekty infrastruktury technicznej,
 - b) drogi wewnętrzne o szer. min. 8 m, ciągi pieszo-jezdne o szer. min. 6m, w granicach wydzielanych działek,
 - c) zielen izolacyjna,
 - d) mieszkanie integralnie związane z prowadzoną działalnością.

Jednocześnie w § 9 uchwały: Ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, w ust. 5 pkt 3 w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną dopuszcza się zaopatrzenie w energię ze źródeł odnawialnych, o mocy do 100 kW zgodnie z przepisami odrębnymi; z wykluczeniem energii wiatrowej.

Zdaniem Kolegium, przedmiotowego przedsięwzięcia, zaliczającego się do tzw. dużych instalacji OZE nie można zaliczyć do urządzeń infrastruktury technicznej, o których mowa w § 9 uchwały, bowiem urządzenia infrastruktury technicznej (w tym wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii) przewidziane zostały jedynie dla obsługi poszczególnych jednostek przestrzennych na całym terenie objętym planem miejscowym. Zatem ta infrastruktura techniczna ma wyłącznie wspierać dopuszczoną w ramach funkcji podstawowej działalność - obsługiwać ją i służyć jej potrzebom, a nie stanowić samoistnego celu produkcyjnego, jakim jest wytwarzanie energii elektrycznej celem jej zbycia podmiotom trzecim. We wspomnianych wyżej przepisach § 9 mowa jest wprost o "zaopatrywaniu" wszystkich terenów objętych planem miejscowym w określone media, w tym w energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii. Tymczasem sporna inwestycja nie ma na celu "zaopatrywania" innych obiektów, zakładów, czy jednostek przestrzennych w energię elektryczną, lecz ma wyłącznie na celu produkcję energii, a następnie jej sprzedaż i wprowadzenie do sieci energetycznej, skąd będzie już dystrybuowana przez operatora tej sieci. W orzecznictwie utrwalone jest już stanowisko, że elektrownie fotowoltaiczne, których podstawowym celem jest produkcja i sprzedaży energii elektrycznej nie stanowią urządzeń infrastruktury technicznej - pełniących ze swej istoty jedynie funkcję pomocniczą, wspierającą i obsługującą określone obiekty, zakłady czy jednostki przestrzenne (por. wyrok NSA z 29 listopada 2022 r., III OSK 630/21; wyrok WSA w Krakowie z 28 lutego 2023 r., II SA/Kr 27/23; wyrok WSA w Łodzi z 21 kwietnia 2021 r., II SA/Łd 798/20; wyrok WSA w Lublinie z 14 grudnia 2023 r., II SA/Lu 868/23 z 14 grudnia 2023 r., II SA/Lu 868/23 - dostępne CBOSA).

Odnosząc się zatem do funkcji podstawowej terenu oznaczonego symbolem "PU/4" – określonej w planie miejscowym jako tereny przemysłowe i usługowe, w tym działalności produkcyjnej, usługowej, baz, składów i magazynów; wskazać należy, że przedmiotowe przedsięwzięcie jest zgodne z tym przeznaczeniem (funkcją terenu), gdyż ma charakter zabudowy produkcyjnej, a zabudowa produkcyjna została wprost przewidziana na terenie jednostki planistycznej oznaczonej symbolem "PU/4", w obszarze której usytuowane są działki przeznaczone pod planowaną inwestycję. Wyjaśnić należy zatem, że planowane przedsięwzięcie polegać będzie na posadowieniu wolnostojących paneli słonecznych

wytwarzających energię elektryczną za pomocą zjawiska fotowoltaicznego w niewskazanej przez wnioskodawcę ilości o łącznej mocy do 16.25 MW wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Przewidywana powierzchnia terenu pod ww. inwestycję ma wynosić do 15.31 ha, natomiast powierzchnia bezpośrednio pod panelami wyniesie 8,0201 ha. Celem przedsięwzięcia jest produkcja (wytwarzanie) energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii (energii promieniowania słonecznego) i sprzedaż jej podmiotom trzecim. Wskazane cechy inwestycji prowadzą do jednoznacznego wniosku, że planowana inwestycja stanowić ma zakład produkcyjny, który będzie produkował energię elektryczną wykorzystując promieniowanie słoneczne i przekazywał ją do sieci elektroenergetycznej w następstwie jej sprzedaży. Wytwarzanie więc będącej przedmiotem obrotu na rynku energii elektrycznej z zamiarem jej sprzedaży podmiotom trzecim stanowi niewątpliwie jeden z rodzajów działalności produkcyjnej. Reasumując, skoro sporna inwestycja polega na realizacji zabudowy systemami fotowoltaicznymi dla potrzeb produkcji, a więc wytwarzania energii elektrycznej z wykorzystaniem promieniowania słonecznego, a następnie jej sprzedaży zakładowi energetycznemu, i skoro planowana inwestycja ma stanowić dużą instalację OZE, tj. ma mieć moc do 16,25 MW, to tym samym oznacza, że w sprawie mamy do czynienia z zabudową realizującą cel produkcyjny (przemysłowy). Natomiast skoro plan miejscowy obowiązujący dla terenu działek inwestycyjnych, przewiduje na terenie oznaczonym symbolem "PU/4" w ramach funkcji podstawowej realizację m.in. obiektów produkcyjnych i jednocześnie nie przewiduje na tym terenie zakazu lokalizacji elektrowni fotowoltaicznych, to należy stwierdzić, że w świetle zapisów planu miejscowego zamierzona inwestycja na terenie ww. jednostki planistycznej jest zgodna z przewidzianym dla tego terenu przeznaczeniem podstawowym.

Jednocześnie wskazać należy, że fakt, iż w Studium brak było ustaleń dotyczących możliwości lokalizacji farm fotowoltaicznych o dużej mocy (przekraczającej 500 kW), tj. nie wyznaczono granic terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii wraz ze strefami ochronnymi, nie ma żadnego znaczenia w sprawie, co zresztą słusznie zauważył organ I instancji. Oczywiście rację ma też organ I instancji, że wykładnia unormowań m.p.z.p., stanowiącego akt prawa powszechnie obowiązującego, wymaga należytej rozważ, zwłaszcza, gdy - tak, jak ma to miejsce w rozpoznawanej sprawie - może prowadzić do ograniczenia praw podmiotowych, w tym konstytucyjnie chronionego prawa własności. Wykładnia przepisów planu miejscowego powinna zatem, stosownie od okoliczności sprawy, prowadzić do przyjęcia wyników, które nie tylko są racjonalnie uzasadnione interesem publicznym, ale również nie skutkują nadmierną ingerencją w sferę prawną jednostki. Zgodzić się przy tym należy z NSA (vide wyrok z 29 września 2016 r., II OSK 3214/14, dostępny w

CBOSA), że przeznaczenie terenu jest podstawowym pojęciem, którego używa ustawodawca na określenie tego, co powinien zawierać m.p.z.p. (...), przeznaczenie danego terenu winno być określone możliwie precyzyjnie. Nie można jednak z wymogu precyzyjności wyprowadzać obowiązku organu planistycznego formułowania szczegółowych zakazów lokalizacji określonych przedsięwzięć na danym terenie, gdy teren ten ma określone, nadane mu przez plan przeznaczenie podstawowe. Byłoby to zbędne z punktu widzenia nie tylko techniki prawodawczej, ale i logiki rozumowania prawniczego. Przeznaczenie określonego terenu na konkretny cel samo w sobie oznacza bowiem niedopuszczalność realizacji na tym terenie celu innego.

Odnosnie stanowiska odwołującej się spółki, iż organ I instancji uznał, że aby inwestycja mogłaby być posadowiona, to w planie miejscowym winno być na tym terenie oznaczenie PEF, Kolegium wskazuje, iż z treści decyzji nie wynika takie stanowisko. Ponadto przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) weszły w życie w dniu 24 grudnia 2021 r. nie mają zatem zastosowania do przedmiotowego planu miejscowego uchwalonego w 2019 roku. Rzeczywiście z załącznika graficzne do zał. nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. wynika, iż tereny produkcyjne (P) dzielą się na teren produkcji przemysłowej (PP), teren produkcji energii (E), teren składów i magazynów (PS) oraz teren przemysłu portowego (PR). Ponadto teren produkcji energii dzieli się na teren elektrowni wiatrowej (W), teren elektrowni słonecznej (PEF). Niemniej jednak w dniu uchwalania planu miejscowego dla obrębu Chościszowice obowiązywało Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), które nie wyróżniało żadnych podgrup w zakresie terenu oznaczonego symbolem P - tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów. Tym samym trudno wymagać aby plan zawierał tak szczegółowe podgrupy. Trudno też wywodzić, że brak takich oznaczeń w planie uniemożliwia lokalizację inwestycji.

Niezrozumiałe jest powoływanie się przez organ I instancji w ramach postępowania zmierzającego do określenia środowiskowych uwarunkowań, na art. 14 ust. 6a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym o treści:

Zmiana zagospodarowania terenu, dotycząca:

- 1) *obiektów handlu wielkopowierzchniowego,*
- 2) *niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii lokalizowanych:*

- a) *na użytkach rolnych klasy I-III i gruntach leśnych,*
 - b) *na użytkach rolnych klasy IV, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW lub wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej,*
 - c) *na gruntach innych niż wskazane w lit. a i b, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW*
- następuje na podstawie planu miejscowego.*

Nie budzi wątpliwości Kolegium, iż inwestycje wskazane w tym przepisie muszą być lokalizowane na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a contrario, w przypadku braku planu, nie jest możliwe wydanie dla tych inwestycji decyzji o warunkach zabudowy. Natomiast w ramach postępowania zmierzającego do ustalenia środowiskowych uwarunkowań, jeśli jest uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, tak jak w niniejszej sprawie, lokalizacja inwestycji, nieważne jakiej (nawet nie mieszczącej się w dyspozycji art. 14 ust. 6a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) musi być zgodna z planem miejscowym. Natomiast już zupełnie na marginesie podnieść należy, że ów przepis został dodany na mocy art. 1 pkt 14 lit. c ustawy nowelizującej art. 14 ust. 6a pkt 2 lit. b u.p.z.p. nie znajdzie zastosowania z uwagi na zawarty w ustawie nowelizującej przepis przejściowy. Zgodnie bowiem z art. 58 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688 ze zm., dalej jako: "ustawa nowelizująca") do dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie, zmiana zagospodarowania terenu, o której mowa w art. 14 ust. 6a pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1, może nastąpić również na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Natomiast w myśl art. 65 ust. 1 ustawy nowelizującej studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2026 r. , i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.

Mimo zatem wskazanego wyżej stanowiska organu odwoławczego przedmiotowa decyzja winna ulec uchyleniu ale Kolegium nie może samodzielnie orzekać w tej sprawie. Z uwagi na dwuinstancyjność postępowania administracyjnego strona ma prawo do dwukrotnego merytorycznego zbadania jego sprawy. W sprawie niewątpliwie należy wystąpić o uzgodnienia do odpowiednich organów. W niniejszej sprawie wyjaśnienia wymaga także niezgodność Karty Informacyjnej Przedsięwzięcia z pismem strony z dnia 16 stycznia 2025 r. w zakresie

planowanej mocy zainstalowania oraz powierzchni zajętej pod panele. Ponadto Kolegium nie znalazło informacji o ilości planowanych do zainstalowania paneli

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji decyzji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Jeleniej Górze w składzie:

Przewodniczący Składu Orzekającego: *Zygmunt Kawka*

Członkowie: *Agnieszka Mazurkiewicz (spr.)*

Magdalena Falkowska

Pouczenie:

1. Decyzja jest ostateczna.
2. Stosownie do art. 64a. ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym, na niniejsza decyzję skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw. Zgodnie z art. 64b ustawy p.p.s.a, sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.
3. Sprzeciw od decyzji wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze.
4. Wysokość wpisu sądowego wynosi w tej sprawie 100 zł (na podstawie § 2 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. Nr 221 poz. 2193)
5. Strona ma możliwość ubiegania się o przyznanie prawa pomocy. Zgodnie z art. 244 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Stosownie do art. 243 § 1 prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.

Otrzymują:

1. strony postępowania w drodze obwieszczenia (art. 74 ust. 3 ustawy);
2. GD PV Zgorzelec 32 sp. z o. o. : ePuap: raspo 1
3. Wójt Gminy Bolesławiec + zwrot akt
4. aa