

Bielsko Biala 24.05.2021r.

SKO. V 428/1575/114/2021

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bielsku-Białej na posiedzeniu w dniu 24.05.2021r. w składzie orzekającym :

Przewodniczący : mgr Jarosław Pająk
Członek : mgr Wiesława Matyja
Członek : mgr Magdalena Szymańska-Słonec

po rozpatrzeniu sprawy z odwołania

od decyzji Wójta Gminy

Suszec z dnia 19.03.2021r. nr OŚR.6220.2.2020

w przedmiocie : odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia : „Budowa elektrowni fotowoltaicznej o mocy do 1 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, na działce nr 1170/144 w obrębie geodezyjnym Kobielice , Gmina Suszec ”

działając na podstawie art.17, 18, 21 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. 2018, poz.570), art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 38 poz. 230 ze zm), art. 71, 80 ust.2 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U.2018.poz.2081), art.26 ust 5 ustawy z dnia 30 marca 2021r o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie , udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw

o r z e k a

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

UZASADNIENIE

Zaskarżoną decyzją organ I instancji odmówił wydania decyzji środowiskowej dla inwestycji polegającej na budowie elektrowni fotowoltaicznej o mocy do 1 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, na działce nr 1170/144 w obrębie geodezyjnym Kobielice w Gminie Suszec.

W uzasadnieniu decyzji podniesiono, że działalność objęta wnioskiem jest niezgodna z planem zagospodarowania przestrzennego.

Podniesiono iż plan zagospodarowania przestrzennego gminy Suszec nie zakazuje instalacji z odnawialnych źródeł energii ani nie wskazuje obszarów, na których rozmieszczone mogłyby być urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100kW.

Odwołując się wnioskodawca podniósł, że decyzja narusza przepisy art.6, 7, 8, 9, 16 kpa poprzez brak należytego uzasadnienia. Teren, na którym ma być realizowane przedsięwzięcie jest terenem przemysłowym, a elektrownie można zakwalifikować zgodnie z linią orzecniczą sądów jako zabudowę przemysłową. Ponadto w ocenie odwołującego treść art.10 ust 2a u.p.z.p. w żadnym stopniu nie uprawnia do twierdzenia, że jeżeli takie obszary (na których będą rozmieszczone urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii) nie zostały w studium, a następnie w planie miejscowym wyznaczone to na terenach objętym obowiązującym planem zagospodarowania przestrzennego nie można lokować tego rodzaju urządzeń i ich stref ochronnych.

Po rozpatrzeniu sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze stwierdza, że argumenty strony są zasadne i postanowiło uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia stwierdzając, co następuje:

Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 138 § 2 kpa organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ odwoławczy powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Oznacza to, że orzeczenia kasatoryjne mają charakter wyjątkowy i nie mogą być podejmowane w innych sytuacjach niż wskazane w dyspozycji cyt. przepisu. Decydującą przesłanką dla zastosowania art. 138 § 2 kpa jest wydanie decyzji I instancji z naruszeniem przepisów postępowania, przy czym - konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy musi mieć istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Mając na uwadze treść art. 7 kpa należy wskazać, że organy administracji publicznej obowiązane są zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, podjąć wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy mając na względzie interes społeczny i słuszny interes strony. Zatem trafność rozstrzygnięcia w każdej indywidualnej sprawie wymaga szczegółowego zbadania i rozważenia argumentów, które stanowiłyby podstawę do prawidłowego podjęcia konkretnego rozstrzygnięcia. Wydając decyzję organy są zobowiązane do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy tj. wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego zgodnie z przepisem art. 77 § 1 kpa oraz do uzasadnienia decyzji z zastosowaniem wymogów określonych w przepisie art. 107 § 3 kpa. Realizacja tego obowiązku obejmuje zatem obowiązek przeprowadzenia postępowania dowodowego co do wszystkich okoliczności, z którymi przepisy wiążą określone skutki prawne, a następnie dokonanie wszechstronnej oceny zebranego materiału dowodowego – zgodnie z

treścią art. 80 kpa, który stanowi, że organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego czy dana okoliczność została udowodniona. Zgodnie natomiast z treścią art. 107 § 3 kpa 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.

W przedmiotowej sprawie niewątpliwie doszło ponownie do naruszenia skodyfikowanej w art. 7 kpa zasady dokonywania niezbędnych ustaleń tak, aby w sposób niebudzący wątpliwości wyjaśnić stan faktyczny sprawy i pogłębić zaufanie obywateli do organów Państwa.

Podkreślić należy iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, niezależnie od wymagań przewidzianych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, podlega rygorom przewidzianym w k.p.a. Może ona zatem zostać wydana dopiero po wszechstronnym i dokładnym wyjaśnieniu wszystkich istotnych okoliczności sprawy. W rozpatrywanej sprawie organ niewłaściwie zastosował przepis prawa miejscowego co przyczyniło się do wydania decyzji negatywnej.

Zgodnie z art. 71 ust.1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia.

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.

Przedmiotem niniejszego postępowania jest przedsięwzięcie polegające na budowie elektrowni fotowoltaicznej o mocy do 1 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną,

Należy zauważyć, że planowana inwestycja kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których zgodnie z **§ 3 ust. 1 pkt. 54b** Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko może być wymagane.

W niniejszej sprawie organ odmówił wydania decyzji środowiskowej ze względu na niezgodność planowanej inwestycji z planem zagospodarowania przestrzennego gminy Suszec.

W ocenie organu plan zagospodarowania nie wskazuje obszaru, na którym mogłyby być rozmieszczone urządzenia wytwarzające energię co w korelacji z

art.15 ust4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzi do wniosku, że aby przedsięwzięcie mogło zostać zrealizowane należy zmienić ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego.

Kolegium nie podziela takiego stanowiska.

Dla niniejszej sprawy istotna jest treść art. 80 ust. 2 omawianej ustawy. Zgodnie z tym przepisem właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony.

Na organie wydającym decyzję środowiskowa spoczywa więc obowiązek dokonania analizy zgodności z planem zagospodarowania przestrzennego.

Według art. 80 ust. 2 ustawy podstawowym kryterium przesądzającym o możliwości wydania pozytywnej decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych jest zgodność lokalizacji zamierzonego przedsięwzięcia z postanowieniami planu zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że podstawowym zagadnieniem podlegającym weryfikacji w postępowaniu o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych jest zgodność z postanowieniami planu zagospodarowania przestrzennego. Organ administracji w pierwszej kolejności powinien więc ustalić, czy dla danego obszaru został opracowany i obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego, przyjęty na podstawie przepisów o planowaniu przestrzennym (ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Jeżeli takie przepisy prawa miejscowego zostały przyjęte, to organ administracji jest związany wynikającymi z nich postanowieniami, które determinują treść decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych

Należy wskazać, iż przedmiotowe przedsięwzięcie znajduje się na terenie, dla którego zgodnie z zapisami uchwały nr VIII/59/2015 Rady Gminy Suszec z dnia 30 kwietnia 2015r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru gminy ustala się tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a zatem podlega wykładni jak inne źródła prawa powszechnie obowiązującego. Przy wykładni treści planu co do przeznaczenia terenu konieczne jest tym samym sięgnięcie do dyrektyw wykładni, zgodnie z którymi znaczenie przepisu zależy nie tylko od jego językowego sformułowania, ale również od treści innych przepisów (kontekst systemowy) oraz całego szeregu wyznaczników pozajęzykowych, takich jak funkcje ocenianej regulacji prawnej.” (II OSK 2011/16- wyrok NSA z dnia 11.07.2018r.)

Dokonując wykładni zapisów planu z zestawieniem rodzaju planowanego przedsięwzięcia należy zauważyć, że skoro instalacja fotowoltaiczna jest obiektem **do produkcji** energii elektrycznej, a plan zagospodarowania przestrzennego wskazuje, że teren, na którym ma być realizowane przedsięwzięcie jest terenem obiektów produkcyjnych to inwestycja jest zgodna z tymże planem.

Kolegium podziela stanowisko inwestora, że inwestycja spełnia cechy obiektu produkcyjnego.

„Zespół paneli fotowoltaicznych (solarnych) wraz z układami połączeń pomiędzy nimi stanowi instalację produkcyjną, w skład której wchodzi urządzenia techniczne przetwarzające energię słoneczną na energię elektryczną. Taka instalacja produkcyjna nie jest zwolniona z obowiązku spełnienia warunków, o których jest mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy.” (wyrok WSA w Gdańsku II SA/Gd 298/14 z dnia 16.07.2014r.).

Z kolei odnoszenie się do zapisów art.15 ust 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest w niniejszej sprawie zasadne ponieważ przepis ten odnosi się do sytuacji gdy teren , na którym miałyby być umiejscowione przedsięwzięcie nie figurowałby w planie jako teren produkcyjne. W rozpatrywanej sprawie nie mamy natomiast czynienia z takim stanem faktycznym.

Takie stanowisko tut. Kolegium znaleźć można w orzecznictwie i tak :

„W związku z tym także nie zasługuje na uwzględnienie interpretacja organu I instancji dotycząca art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w ust. 2 nie ma pkt 3a), że budowa urządzeń elektrowni wiatrowych o mocy powyżej 100 kW powinna się odbywać na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Te przepisy dotyczą uwarunkowań, które uwzględnia się w studium w trakcie jego opracowywania i w zależności od potrzeb, które następnie również w zależności od potrzeb określa się w planie miejscowym. W ocenie Kolegium z tych przepisów nie można wywieść wniosku o obowiązku sporządzenia planu miejscowego dla obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW.” decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży z dnia 5 czerwca 2012 r. SKO.412/20/2012

„Natomiast gdy, tak jak w rozpoznawanej sprawie, na danym obszarze nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, elektrownie wiatrowe lokalizowane są w drodze wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzja ta ma charakter wiążący, co oznacza, że w razie spełnienia przez wnioskodawcę warunków wymienionych w przepisie art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ zobowiązany jest wydać rozstrzygnięcie zgodne z wnioskiem. Decyzja o lokalizacji celu publicznego nie musi być zgodna z zapisami studium, co oznacza, że lokalizacja elektrowni wiatrowej w tym trybie możliwa jest także poza obszarami, o których mowa w przepisie art. 10 ust. 2a cytowanej ustawy. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1004/11 (publikowany w zbiorze LEX nr 988193 oraz dostępny na stronie internetowej orzeczenia.nsa.gov.pl.), nie jest możliwe wyłączenie w studium możliwości lokalizowania elektrowni wiatrowych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy.

Stąd też to, iż poszczególne zagadnienia powinny zostać zamieszczone w studium, a następnie zamieszczone w miejscowym planie, ma istotne znaczenie wyłącznie przy ocenie tych przepisów stanowiących przez organy gminy (uchwały o uchwaleniu studium jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Natomiast nie ma to żadnego znaczenia dla prawidłowej interpretacji wskazanego wyżej art. 80 ust. 2 cytowanej ustawy gdy, tak jak w tej sprawie, brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”- wyrok NSA z dnia 21 maja 2014r. II OSK 3012/17

„Nieuprawnione jest formułowanie wymogu, aby w sprawie środowiskowych uwarunkowań badanie lokalizacji przedsięwzięcia odbywało się nie tylko pod kątem zgodności z ustaleniami planu miejscowego, ale też zapisami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.” II OSK 1968/19

Zauważyć należy, że wyrok NSA II OSK 2727/17 , na który powołuje się organ w piśmie przewodnim z dnia 20.04.2021r. dotyczy procedowania o decyzję o warunkach zabudowy, której wydanie następuje po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ponadto sąd w tym wyroku nie wykluczył, że lokalizacja tego rodzaju inwestycji może odbywać się również przy braku odpowiednich zapisów w planie o czym świadczy poniższy fragment wyroku:

„Jakkolwiek zatem lokalizacja urządzenia wytwarzającego energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, nie jest wykluczona również w drodze decyzji o warunkach zabudowy terenu, to jednak, skoro zasadą jest ustalenie możliwości lokalizowania tych obiektów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, należy uznać, że jednym z minimalnych wymogów ustalenia warunków zabudowy powinno być spełnienie określonej w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p przesłanki "dobrego sąsiedztwa" i kontynuacji funkcji.” NSA II OSK 2727/17

Rozpatrując sprawę należy odnieść się do treści art. 7a §1 kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z brzmieniem którego jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia , a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony , chyba, że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

Podkreślić należy, że jeżeli odmowa wydania decyzji środowiskowej ma się opierać na niezgodności z planem zagospodarowania przestrzennego owa niezgodność musi być wykazana w sposób nie budzący wątpliwości , nie może ona wynikać tylko z argumentu organu, że plan nie przewiduje tego rodzaju

inwestycji na tym terenie ponieważ z treści planu nie wynika również aby jej zakazywał, co w świetle przytoczonego powyżej art. 7a §1 kpa nakazuje rozstrzygnąć wątpliwość na korzyść strony.

Wykładnia przepisów planu miejscowego powinna, 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.

W ocenie Kolegium stan prawny rozpatrywanej sprawy w oparciu o zebrany w sprawie materiał dowodowy nie pozwala na uznanie, że planowana inwestycja jest niezgodna z planem zagospodarowania przestrzennego stąd też rozpatrując ponownie sprawę organ weźmie pod uwagę powyższe uwagi organu odwoławczego i wyda stosowną decyzję.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Od decyzji skarga nie przysługuje. Strona niezadowolona z niniejszej decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem tutejszego Kolegium. Wpis stały od sprzeciwu wynosi 100 zł. Strona może ubiegać się przed w/w Sądem o przyznanie prawa pomocy, tj. zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie pełnomocnika poprzez złożenie urzędowego formularza według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępniania urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. z 2015r., poz. 1257 z późn. zm.)

Otrzymują :

01. Wójt Gminy Suszec + akta
02. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach; ul. Plac Grunwaldzki 8-10 ; 40-127 Katowice
03. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Tychach; ul. Budowlanych 131; 43-100 Tychy
04. Dyrektor Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Katowicach; ul. Pl. Grunwaldzki 8-10; 40-127 Katowice
05. Strony według wykazu w aktach
06. pozostałe strony zgodnie z rozdzielnikiem oraz przez obwieszczenie na podstawie art.49 kpa

