



SAMORZĄDOWE KOLEGIUM  
ODWOŁAWCZE  
w BYDGOSZCZY

Bydgoszcz, dnia 08 maja 2024 r.

SKO-4220/16/2024

URZĄD GMINY  
w Bukowiecu  
WPŁYŃ  
Dnia 13. 05. 2024  
L.dz. 114/05/2024  
podpis

## DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy w składzie orzekającym:

*Przewodniczący* - *Anna Folgier (spr.)*  
*Członkowie* - *Żaneta Sikorska*  
- *Jerzy Jamiołkowski*

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 08 maja 2024 r. sprawy z odwołania **PV 1000 sp. z o.o. w Warszawie** reprezentowanej przez Annę Norowską, od decyzji Wójta Gminy Bukowiec z dnia 29 lutego 2024 r. znak: RRiB.6220.31.9.2023.RS odmawiającej zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na „Budowie zespołu elektrowni fotowoltaicznych „Poledno 2” wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w obrębie geodezyjnym Poledno, gmina Bukowiec”,

na podstawie art. 1, art. 2 i art. 17 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570), art. 17 pkt 1, art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572) w zw. z art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 03 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.)

**orzeka**

**- utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję.**

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 29 lutego 2024 r. znak: RRiB.6220.31.9.2023.RS Wójt Gminy Bukowiec odmówił PV 1000 sp. z o.o. w Warszawie zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na „Budowie zespołu elektrowni fotowoltaicznych „Poledno 2” wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w obrębie geodezyjnym Poledno, gmina Bukowiec”. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ wyjaśnił, iż planowana inwestycja nie jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Od powyższej decyzji odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy w ustawowym terminie wniosła PV 1000 sp. z o.o. w Warszawie reprezentowana przez Annę Norowską. Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie:

- 1) art. 6 K.p.a. poprzez zastosowanie art. 10 ust. 2a oraz art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sytuacji, gdy przepisy te nie obowiązywały na moment wydawania decyzji,

- 2) art. 8 K.p.a. poprzez odstąpienie od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym polegające na przyjęciu, że budowa elektrowni fotowoltaicznej przez Spółkę jest niezgodna z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu ewidencyjnego Poledno, gmina Bukowiec, przyjętego uchwałą Rady Gminy Bukowiec nr VII/51/15 z dnia 15 maja 2015 r., podczas gdy organ określił warunki realizacji przedsięwzięcia dla innej elektrowni fotowoltaicznej w oparciu o te same zapisy planu miejscowego,
- 3) § 3 pkt 54a w zw. z § 3 pkt 54 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko poprzez jego niezastosowanie, podczas gdy z przepisu tego wynika, że zabudowa systemami fotowoltaicznymi stanowi rodzaj zabudowy przemysłowej (produkcyjnej),
- 4) § 4 pkt 1) w zw. z § 9 w zw. z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez jego niezastosowanie i błędne przyjęcie, że na dzień uchwalania planu miejscowego konieczne było ujmowanie elektrowni fotowoltaicznych w ramach kategorii odrębnej względem kategorii „P” (tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów).

Samorządowego Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy działając w trybie odwoławczym ustaliło i zważyło, co następuje.

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej decyzji stanowiły przepisy ustawy z dnia 03 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm., dalej: uuios). Z przepisów tych wynika, że decyzja środowiskowa ma charakter związany, co oznacza, że odmowa ustalenia środowiskowych uwarunkowań może nastąpić z przyczyn wyraźnie określonych w ustawie. W myśl art. 80 ust. 2 uuios, zasadą jest wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. „W razie stwierdzenia niezgodności planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązkiem organu jest wydanie decyzji odmownej w sprawie środowiskowych uwarunkowań” (zob. wyrok NSA z dnia 09 maja 2023 r., III OSK 2111/21, LEX nr 3566393).

Z akt sprawy wynika, że teren planowanej inwestycji położony jest w obszarze, dla którego obowiązuje aktualny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przyjęty uchwałą Rady Gminy Bukowiec Nr VII/51/15 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu ewidencyjnego Poledno, gmina Bukowiec (Dz.U.Woj.Kuj.-Pom. Z 2015 r. poz. 1690, dalej: plan miejscowy). Zgodnie z planem, działki pod inwestycję nr 1/70, 1/71 i 1/84 wchodzą w skład terenu oznaczonego symbolem „P” – teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów. Zdaniem organu pierwszej instancji dopuszczenie lokalizacji instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych jakim jest przedmiotowe przedsięwzięcie na analizowanym terenie, zgodnie z obowiązującymi na dzień sporządzenia planu przepisami art. 10 ust. 2a oraz art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu terenu, skutkowałoby bezpośrednim wskazaniem takiej możliwości w zapisach planu.

Bezsporne w sprawie jest, że planowane przedsięwzięcie zostało zaliczone na podstawie § 3 ust. 1 pkt 54 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r. poz. 1839), do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, tj. zabudowa

systemami fotowoltaicznymi o powierzchni wyznaczanej po obrysie zewnętrznych skrajnych modułów paneli 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) 2 ha na obszarach innych niż wymienione w lit. a

- z wyłączeniem zabudowy systemami fotowoltaicznymi lokalizowanej na dachach i elewacjach obiektów budowlanych.

Dodać należy, że wyodrębnienie w rozporządzeniu z 2019 r. kategorii przedsięwzięć w postaci zabudowy systemami fotowoltaicznymi, w ocenie tut. Kolegium, pozostaje bez wpływu na kwalifikację zabudowy tego rodzaju systemami do kategorii zabudowy przemysłowej, a konkretnie związanej z produkcją energii elektrycznej. Taką kwalifikację wprost przewiduje art. 2 pkt 13 ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, gdzie planowane przedsięwzięcie, jako instalacja odnawialnego źródła energii, traktowana jest za instalację stanowiącą wyodrębniony zespół urządzeń służących do wytwarzania energii elektrycznej (...).

Wskazać w tym miejscu należy, że dokonując oceny zgodności lokalizacji planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu, organ obowiązany jest szczegółowo przeanalizować wszystkie postanowienia takiego planu, które mają zastosowanie do danego przedsięwzięcia. Nie jest przy tym wystarczające lakoniczne, jednozdaniowe i arbitralne stwierdzenie, że taka zgodność bądź niezgodność ma miejsce (zob. wyrok WSA z dnia 23 grudnia 2013 r., II SA/Ol 984/13). Przy czym zgodność lokalizacji przedsięwzięcia, o której mowa w art. 80 ust. 2 ustawy, to zgodność wyłącznie z ustaleniami miejscowego planu, nie zaś z postanowieniami jakiegokolwiek innego aktu z zakresu kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy (zob. wyrok WSA z dnia 06 czerwca 2023 r., II SA/Lu 285/23). Ani zatem postanowienia Studium, ani ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie mogą stanowić podstawy do wydania decyzji odmawiającej określenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia. Z treści tych dwóch ostatnich przepisów wynikało, że odnosiły się one do tzw. lokalnego porządku planistycznego i zakres ich stosowania ograniczony był wyłącznie do gminnych uchwał z zakresu kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.

Zauważyć należy, że w dacie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu ewidencyjnego Poledno, gmina Bukowiec z 2015 r., obowiązywały przepisy art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.), zatem musiały być wzięte pod uwagę przy uchwalaniu planu. Natomiast wyraźnie podkreślić trzeba, że nie stanowiła podstawy odmowy wydania zaskarżonej decyzji niezgodność z ww. przepisami.

Mianowicie przepis art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowił, że jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie.

Z kolei przepis art. 15 ust. 3 pkt 3a ww. ustawy stanowił, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko.

Cytowany art. 10 został uchylony przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 07 lipca 2023 r. zmieniającej nin. ustawę z dniem 24 września 2023 r. Z kolei art. 15 ust. 3 pkt 3a został uchylony przez art. 1 pkt 15 lit. e tiret pierwsze ustawy z dnia 07 lipca 2023 r. zmieniającej nin. ustawę z dniem 24 września 2023 r.

Istotną dla rozpoznania niniejszej sprawy jest zatem ocena, czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty uchwałą Rady Gminy Bukowiec Nr VII/51/15 z dnia 20 maja 2015 r. przewiduje przeznaczenie terenu działek nr 1/70, 1/71 i 1/84 pod przedmiotowe przedsięwzięcie polegające na budowie zespołu elektrowni fotowoltaicznych. Kwestią sporną jest interpretacja ustaleń tego planu zawartych w jego § 6 ust. 10 pkt 9, przy czym w ocenie tut. Kolegium kluczowe znaczenie ma tutaj odczytanie znaczenia pojęcia „z wykorzystaniem indywidualnych urządzeń”.

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 planu miejscowego funkcją podstawową dla terenu oznaczonego symbolem „P” jest - teren obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, zaś funkcją uzupełniającą – wewnętrzna komunikacja drogowa oraz obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej. W zakresie ogólnych zasad zagospodarowania na terenie objętym planem symbolem „P” uchwała w § 6 ust. 2 pkt 2 stanowi, że „uciążliwość prowadzonej działalności nie może negatywnie wpływać na środowisko, w tym szczególnie na grunt, powietrze, wody podziemne i powierzchniowe, w przypadku kwalifikacji inwestycji jako mogącej potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, należy stosować wymogi przepisów odrębnych”. Przepis § 6 ust. 10 pn. „Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej” w pkt 9, stanowi odnośnie zasad obsługi w zakresie zaopatrzenia w energię cieplną – „z wykorzystaniem indywidualnych urządzeń zasilanych gazem, energią elektryczną lub innych paliw ekologicznych, w tym pochodzących ze źródeł energii odnawialnej, z zachowaniem normatywnych wartości emisji spalin do atmosfery, określonych w przepisach odrębnych”. Z treści tego zapisu organ pierwszej instancji wywiódł, że możliwość zastosowania instalacji OZE jako indywidualnych urządzeń do obsługi nie jest tożsama z możliwością lokalizacji na terenie objętym planem miejscowym dużych przedsięwzięć nastawionych na komercyjną sprzedaż energii pozyskanej z OZE zakładom energetycznym, a taki jest cel planowanej inwestycji.

Tut. Kolegium podziela stanowisko prezentowane przez organ pierwszej instancji. Treść art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. świadczy o tym, że wolą ustawodawcy było, aby inwestycje, w ramach których planuje się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii realizować przede wszystkim na podstawie ustaleń planu miejscowego. Zatem, aby dopuścić realizację przedmiotowej inwestycji plan miejscowy winien wskazywać wprost teren przewidziany na rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii. Analiza planu miejscowego prowadzi do wniosku, że na terenie oznaczonym symbolem „P” dopuszcza się wprawdzie lokalizowanie instalacji OZE, ale jedynie jako indywidualnych urządzeń do obsługi, o czym wprost § 6 ust. 10 pkt 9. Rację ma organ pierwszej instancji, że plan miejscowy nie dopuszcza więc lokalizowania na tym terenie dużych przedsięwzięć nastawionych na komercyjną sprzedaż energii pozyskanej z OZE zakładom energetycznym.

Co więcej, zdaniem tut. Kolegium, jeżeli przez okres prawie 13 lat obowiązywania art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. lokalny prawodawca na terenie objętym planem miejscowym w dalszym ciągu nie wyznacza obszarów pod budowę tego typu dużych instalacji, to wynika stąd, że rozmieszczenia takich instalacji nie chce. Milczeniu lokalnego prawodawcy w tym zakresie nie można przypisywać dorozumianej zgody na lokalizację innych instalacji niż instalacji OZE jako indywidualnych urządzeń do obsługi. Z tego względu argumentacja Spółki nie mogła odnieść skutku.

Przedłożona przez pełnomocnika Spółki decyzja środowiskowa z dnia 05 grudnia 2022 r. wydana przez organ pierwszej instancji dla innego przedsięwzięcia nie podlega kontroli w niniejszej sprawie i nie ma wpływu na treść rozstrzygnięcia.

Mając powyższe na uwadze Samorządowe Kolegium Odwoławcze orzekło jak w sentencji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na decyzję stronie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem tut. Kolegium w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535), od skargi należy uiścić wpis stały w wysokości 200 zł, gotówką do kasy sądu lub na rachunek bankowy sądu.

Jednocześnie tut. Kolegium poucza, iż strona może ubiegać się o przyznanie prawa pomocy. Prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

**Otrzymują:**

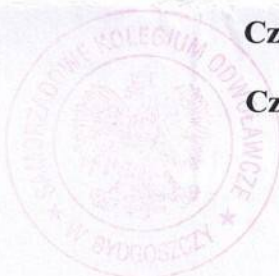
1. Pani Anna Norowska  
pełnomocnik PV 1000 sp. z o.o. w Warszawie  
ul. Rondo Daszyńskiego 1 (22 piętro)  
00-843 Warszawa
- ② Strony postępowania  
w trybie art. 49 K.p.a.
3. Wójt Gminy Bukowiec
4. SKO w Bydgoszczy a/a

**Skład orzekający:**

Przewodniczący .....

Członek .....

Członek .....



*(Handwritten signatures in blue ink over the list of members)*