

SKO.4170.1506.2023

DECYZJA

Na podstawie:

- art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm., dalej: K.p.a.),
- art. 71 ust.1 i ust. 2 pkt 2, art. 80 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm., dalej: ooś),
- art. 1, art. 2, art. 17 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 570),

po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez New Energy Investments sp. z o.o. od decyzji Burmistrza Bornego Sulinowa z dnia 14.04.2023 r. znak: ŚR.6220.13.1.2022.KB o odmowie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie instalacji fotowoltaicznej o mocy do 5 MW na terenie działki o nr ewid. 1/30 obręb ewidencyjny Liszkowo, gm. Borne Sulinowo,

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie, w składzie:

- | | | |
|----------------|---|-------------------------------|
| Przewodnicząca | – | Iwona Szaranek (sprawozdawca) |
| Członkowie | – | Joanna Mojska |
| | – | Agata Witkowska |

na posiedzeniu w dniu 27 listopada 2023 r. orzeka:

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

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją Burmistrz Bornego Sulinowa ponownie odmówił New Energy Investments sp. z o.o. wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia, wobec jego niezgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Borne Sulinowo uchwalonego przez Radę Miejską w Borem Sulinowie Uchwałą Nr XIX/241/96 z dnia 31 stycznia 1996 r. ogłoszoną w Dz. U. Woj. Kosz. Nr 5 z dn. 08.02.1996 r. Organ przywołał przepisy art. 10 ust. 2a oraz art. 15 ust. 3 pkt. 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.), na podstawie których w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ustala się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii (m.in. farmy fotowoltaiczne) o mocy przekraczającej 500 kW, a w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określa się granice terenów pod budowę tych urządzeń wraz z granicami ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz wy stępowaniem znaczącego oddziaływania ww. urządzeń na środowisko. Obowiązujący miejscowy plan nie zawiera powyższych ustaleń. Organ pierwszej instancji doszedł wobec tego do przekonania, że nie zawiera on ustaleń pozwalających na realizację przedmiotowej inwestycji. Nie można stwierdzić zgodności lokalizacji przedmiotowego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ pierwszej instancji podkreślił, że badanie zgodności planowanego przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego powinno być dokonywane na pierwszym etapie postępowania. Od oceny zgodności inwestycji z planem zależy bowiem dalszy tok postępowania. Stwierdzenie sprzeczności planowanego przedsięwzięcia z zapisami miejscowego planu czyni zbędnym przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisk.

New Energy Investments sp. z o.o. jako wnioskodawca w niniejszej sprawie, odwołała się od

powyższej decyzji z zachowaniem ustawowego terminu, wnosząc o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Spółka zarzuciła decyzji:

1. zasad postępowania, tj. wydanie decyzji z rażącym naruszeniem przepisów art. 6, 7, 8 oraz 107 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, w szczególności poprzez brak uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji, gdyż za takowe nie można uznać jedynie przywołania samych treści przepisów prawnych z pominięciem analizy treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Borne Sulinowo, przyjętego Uchwałą nr XIX/241/96 z dnia 31 stycznia 1996 r. [dalej: „mpzp”],
2. art. 80 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko - poprzez jego zastosowanie, w sytuacji, w której nie powinien znaleźć zastosowania,
3. wydanie decyzji z naruszeniem prawa materialnego w postaci art. 10 ust. 2a i 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez ich zastosowanie, mimo, że nie zostały spełnione przesłanki do ich zastosowania.

W związku z nierozpoznanie istoty sprawy, Spółka wniosła o uchylenie decyzji w całości i przekazanie jej do ponownego rozpatrzenia przy równoczesnym pouczeniu organu I instancji w zakresie jego obowiązków z tym związanych, a w szczególności, w związku z nie odniesieniem się przez organ I instancji do zarzutów i twierdzeń Spółki podnoszonych w toku całej sprawy, wobec de facto powieleniem wcześniejszej decyzji uchylonej decyzją SKO, wnosząc o wskazanie w trybie art. 138 § 2a kpa czy wykładnia przepisów mpzp dokonana przez organ I instancji była prawidłowa, a w szczególności o stwierdzenie czy możliwe jest wobec braku symboli w warstwie graficznej miejscowego planu, oraz wobec braku opisu dopuszczalnego zagospodarowania w warstwie tekstowej, stwierdzenie, że teren działki 1/30 objęty jest mpzp.

Burmistrz Bornego Sulinowa, po zapoznaniu się z odwołaniem, nie znalazł podstaw do uchylenia lub zmiany decyzji na podst. art. 132 § 1 K.p.a. i przekazał odwołanie wraz z aktami sprawy do organu odwoławczego. Ustosunkowując się do zarzutów, organ pierwszej instancji podtrzymał swoje stanowisko w zakresie niezgodności przedsięwzięcia z ustaleniami mpzp.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie po rozpatrzeniu odwołania ustaliło, co następuje. Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy podkreślić, że niniejsza sprawa jest po raz drugi rozpatrywana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie. Po rozpoznaniu wniosku New Energy Investments sp. z o. o. z dnia 17.08.2022 r. (data wpływu 22.08.2022 r.) o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pod nazwą: Budowa instalacji fotowoltaicznej na terenie działki o nr ewid. 1/30 obręb ewidencyjny Liszkowo, gm. Borne Sulinowo, Burmistrz Bornego Sulinowa decyzją z dnia 29.09.2022 r. znak: ŚR.6220.13.2022.KB odmówił wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia. W wyniku odwołania, decyzja ta została uchylona przez Kolegium decyzją znak: SKO.4170.2847.2022 z dnia 27.01.2023 r. W tym miejscu należy podkreślić, że w aktach pierwszej instancji brak jest tego rozstrzygnięcia, podczas gdy akta sprawy powinny zawierać kompletną dokumentację odzwierciedlającą przebieg jej załatwiania i rozstrzygania od wszczęcia do zakończenia decyzją ostateczną. Kolegium znana jest ta decyzja z urzędu, zatem stwierdzona nieprawidłowość nie stała na przeszkodzie merytorycznego rozpatrzenia odwołania. Niemniej organ pierwszej instancji zobowiązany jest do wyczerpującego skompletowania akt.

Ponownie rozpatrując sprawę, organ pierwszej instancji wziął pod uwagę okoliczności wskazane

przez Kolegium w zakresie prawidłowego wskazania wnioskodawcy oraz ustalenia stron postępowania i prawidłowego zawiadomienia o zakończeniu postępowania z zastosowaniem art. 79a K.p.a. Kolegium podziela natomiast zarzut Spółki, że decyzja została ponownie wydana z naruszeniem przepisów postępowania, w tym art. 7, art. 77, art. 107 ust. 3 K.p.a.

Podstawę materialnoprawną w niniejszej sprawie stanowi ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: ooś). Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia (art. 73 ust. 1 ustawy środowiskowej). Zgodnie z art. 71 decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Uzyskanie tej decyzji jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Przedsięwzięcia kwalifikuje się do odpowiedniej kategorii na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1839) w sprawie przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia (art. 73 ust. 1 ooś).

Zgodnie z art. 80 ust. 2 ooś, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. Ustawodawca wskazuje wyłączenia od stosowania tego przepisu, do których nie zalicza się przedmiotowa inwestycja. W tym miejscu należy podkreślić, że przywołany przepis art. 80 ust. 2 ooś był nowelizowany w 2023 r. cztery razy i ostatecznie ustawodawca zrezygnował z ww. wyłączenia wskazanych inwestycji. Zgodnie z przepisami przejściowymi, do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie zmian, stosuje się przepis w brzmieniu dotychczasowym. Zmiany te pozostają bez wpływu na rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie.

Należy ponownie podkreślić, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest decyzją uznaniową. Oznacza to, iż organ właściwy do jej wydania winien przeprowadzić postępowanie przewidziane przepisami powołanej ustawy i jest zobligowany wydać tę decyzję, jeżeli inwestor spełni wymagania określone przepisami ustawy. Na gruncie ustawy sformułowane zostały jednak także przesłanki, których spełnienie obliguje organ do wydania decyzji negatywnej dla inwestora, tj. decyzji o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przedsięwzięcia. Odmowa wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest obligatoryjna m.in. w przypadku wystąpienia sprzeczności planowanego przedsięwzięcia z postanowieniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wynika to jednoznacznie z art. 80 ust. 2 ustawy. W świetle bowiem tego przepisu decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach może zostać wydana jedynie po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przystępując do rozpoznania odwołania, należy podzielić zarzuty skarżącej spółki, że stwierdzenia niezgodności lokalizacji planowanej inwestycji z ustaleniami planu winno być należycie uzasadnione w decyzji, czego w niniejszej sprawie zabrakło. Zgodnie z art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 K.p.a., decyzja zawiera uzasadnienie faktyczne, które winno 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. Ponadto, zgodnie z zasadą przekonywania wyrażoną w art. 11 K.p.a., 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. Ponadto decyzja wydana bez wystarczającego uzasadnienia merytorycznego, nie poddaje się kontroli instancyjnej, bowiem organ odwoławczy nie może się domyślać, dlaczego organ pierwszej instancji uznał, że w sprawie nie zachodzi zgodność lokalizacji planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu.

W niniejszej sprawie, samo stwierdzenie, że lokalizacja planowanego przedsięwzięcia jest niezgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Borne Sulinowo jest niewystarczające, tym bardziej, że organ pierwszej instancji powołał się przy tym na zapisy art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które odnoszą się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 80 ust. 2 o.o.s., badaniu podlega zgodność lokalizacji planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu, a nie studium, co Kolegium podkreślało już w poprzedniej decyzji. Odnosząc się natomiast do przywołanego w zaskarżonej decyzji art. 15 ust. 3 pkt. 3a u.p.z.p. należy zauważyć, że przepis ten został dodany przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2010.155.1043) zmieniającej nin. ustawę z dniem 25 września 2010 r. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej, obowiązujące w dniu wejścia w życie tej ustawy studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz plany zagospodarowania przestrzennego województw zachowują moc. Oznacza to, że w odniesieniu do planu obowiązującego w niniejszej sprawie (z 1996 r.), nie obowiązuje wymóg zamieszczenia granic 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, przy czym te tereny i ich strefy ochronne znajdują się w granicach obszaru, o którym mowa w art. 10 ust. 2a. Powołanie się zatem na te przepisy jest bezzasadne.

Ponadto należy podkreślić, że ustalenia organu pierwszej instancji w zakresie przeznaczenia terenu jako gruntu rolnego, nie zostały w żaden sposób wykazane, poza zaświadczeniem o przeznaczeniu terenu z dnia 19.05.2022 r., które zostało przedłożone przez Spółkę. W aktach sprawy brak jest jakiegokolwiek wypisu z przedmiotowego miejscowego planu. Decyzja podejmuje wyłącznie niejasne rozważania na temat rysunków planu i ich skali. Z treści tego uzasadnienia można jedynie wywnioskować, że obowiązujący miejscowy plan nie określa przeznaczenia działki nr 1/30 w sposób jednoznaczny, bowiem na jednym z rysunków brak jest oznaczenia symbolu terenu. Błędy w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie mogą same w sobie stanowić podstawy do stwierdzenia, że lokalizacja przedsięwzięcia nie jest zgodna z jego ustaleniami. Materiał zgromadzony w aktach jest zatem niewystarczający i Kolegium nie ma podstaw do rozstrzygnięcia, czy wykładnia przepisów mpzp dokonana przez organ I instancji była prawidłowa, czego domaga się Skarżąca Spółka.

Organ pierwszej instancji powinien jednoznacznie ustalić i wykazać wypisem z planu, przeznaczenie działki nr 1/30 obręb ewidencyjny Liszkowo, gm. Borne Sulinowo w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i rozstrzygnąć, czy lokalizacja planowanego przedsięwzięcia na tej działce będzie zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponownie rozpatrując sprawę, organ pierwszej instancji nie może również pominąć faktu, że § 3 ust. 1 pkt 54 lit. a i lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U.2019.1839 ze zm.) zalicza zabudowę systemami fotowoltaicznymi o powierzchni wyznaczonej po obrysie zewnętrznych skrajnych modułów paneli nie mniejszej niż wskazana w rozporządzeniu do zabudowy przemysłowej. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, 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;

Tak zakwalifikowane przedsięwzięcie należy odnieść do ustaleń obowiązującego miejscowego planu, pod kątem zgodności lokalizacji przedsięwzięcia w rozumieniu art. 80 ust. 2 ooś.

Końcowo należy zauważyć, że organ pierwszej instancji trafnie uznał, że w przypadku stwierdzenia niezgodności lokalizacji planowanej inwestycji z ustaleniami planu, dalsze prowadzenie postępowania w przedmiocie wydania tej decyzji jest zbędne i niecelowe. Zgodność z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jeśli obowiązuje na danym terenie) jest podstawowym kryterium oceny zamierzeń inwestycyjnych podmiotu ubiegającego się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jeżeli plan miejscowy nie przewiduje przeznaczenia terenu pod określone przedsięwzięcie, to organ ma obowiązek, wobec braku zgodności przedsięwzięcia z planem wydać decyzję odmowną, bez dalszego badania rzeczywistego wpływu planowanej działalności na środowisko (por. wyrok NSA z dnia grudnia 2022 r. sygn. akt III OSK 1635/21). Niemniej w pierwszej kolejności należy ustalić i wykazać jednoznacznie, poprzez załączenie odpowiedniego wypisu z miejscowego planu, jakie przeznaczenie terenu ten plan przewiduje.

W wyniku przeprowadzonego postępowania odwoławczego, Kolegium ustaliło, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 7 i art. 77§ 1, art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 K.p.a., a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozpatrzenie. Zatem zasadnym staje się uchylenie przedmiotowej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Zaistniałe braki nie mogą być przy tym uzupełnione w trybie art. 136 K.p.a., bez naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania. Ustalenie zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu warunkuje dalszy tok postępowania. W tak istotnej kwestii strona nie może zostać pozbawiona prawa do dwuinstancyjności. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 7 marca 2019 r. sygn. akt I SA/Sz 148/19, organ odwoławczy nie może zastępować organu pierwszej instancji w prowadzeniu postępowania zmierzającego do wyjaśnienia kwestii istotnych dla rozstrzygnięcia, ponieważ prowadziłoby to do naruszenia prawa strony do dokonania ich oceny i rozpatrzenia sprawy w jej całokształcie przez organy dwóch instancji.

Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności wskazane w uzasadnieniu niniejszej decyzji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Na niniejszą decyzję skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw (w dwóch egzemplarzach) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie (70 -526 Szczecin, ul. Staromłyńska 10) za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie (75-626 Koszalin, ul. Gen. Władysława Andersa 34) w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. 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. Wpis stały od sprzeciwu od decyzji wynosi 100 zł (§ 2 ust. 1 pkt 6a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnym). Wpis sądowy można uiścić gotówką

w kasie sądu lub na rachunek bankowy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w NBP nr: 95 1010 1599 0030 9822 3100 0000. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy poprzez zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Urzędowe formularze są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Iwona Szaranek (spr.)

Członkowie:

Joanna Mojska

Agata Witkowska

Otrzymują:

1. New Energy Investments sp. z o. o.

9. Państwowe Gospodarstwo Leśne

Lasy Państwowe Nadleśnictwo Borne Sulinowo

10. Burmistrz Bornego Sulinowa +akta

11. aa