

Wnioskodawcy:  
Marek Plust

Biesiekierz, 09.01.2023

Maciej Gołębiowski

Adam Jakubowski

1. Biuro, informatyka.  
2. Budownictwo  
3. Świadectwo  
4. Z. prawy  
- proszę o zamieszczenie na stronie int. BIP  
+ przesłanie na stanowisko.

Urząd Gminy Biesiekierz  
SEKRETARIAT - WPŁYNEŁO  
09.01.2023  
Ilość załączników .....  
nr dz. 028 podpis .....

**Wójt Gminy Biesiekierz**

## PETYCJA

### Tytuł petycji:

Prośba o wydanie negatywnej decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji: Budowa farmy fotowoltaicznej o mocy do 70 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na działkach nr 4/4, 7/2, 6/16, 105/2, 94/1, 94/2 w obrębie ewidencyjnym Cieszyn, w gminie Biesiekierz.

### Treść petycji:

W związku z postępowaniem w sprawie wydania warunków zabudowy dla inwestycji: Budowa farmy fotowoltaicznej o mocy do 70 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na działkach nr 4/4, 7/2, 6/16, 105/2, 94/1, 94/2 w obrębie ewidencyjnym Cieszyn, w gminie Biesiekierz, domagamy się wydania negatywnej decyzji w sprawie tej inwestycji.

### Uzasadnienie:

Ww inwestycja nie może zostać zrealizowana ze względu na aktualnie obowiązujące przepisy prawa:

- Brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymusza zastosowanie zasady dobrego sąsiedztwa (art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym),
- Art. 63 ust. 3 nie można zastosować do ww inwestycji, ponieważ dotyczy wyłącznie małych instalacji oraz mikroinstalacji OZE do 100kW (uzasadnienie Dz.U. 2019 Poz 1524 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3656>; Wyrok: II SA/Po 672/20 - Wyrok WSA w Poznaniu z 2021-08-18 [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-po-672-20/warunki\\_zabudowy\\_terenu/36f1c92.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-po-672-20/warunki_zabudowy_terenu/36f1c92.html)).
- Elektrownia fotowoltaiczna, jako system urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, o których mowa w art. 10 ust. 2a i art. 15 ust.



3 pkt 3a u.p.z.p., stanowi rodzaj zabudowy przemysłowej (zabudowę systemami fotowoltaicznymi). Lokalizacja farmy fotowoltaicznej, jeżeli powoduje zmianę dotychczasowego przeznaczenia terenu, następuje wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.p.z.p.,

*dot. celu publicznego*

- Budowa tego typu obiektu znacząco wpływa na środowisko (Dz.U. 2019 poz. 1839) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190001839/O/D20191839.pdf>  
Zgodnie z § 3 pkt 1 ppkt 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) systemy fotowoltaiczne, zlokalizowane na dużych powierzchniach, wprost zaliczane są do zabudowy przemysłowej. Przepis ten odnosi się bowiem do "zabudowy przemysłowej, w tym zabudowy systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowej". Z dokumentu „Analiza warunków i zasad zagospodarowania terenu planowanej inwestycji oraz jego rozbudowy, stanu faktycznego i prawnego” w punkcie 7 h czytamy, iż inwestycja nie zalicza się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.
- We wniosku o wydanie decyzji środowiskowych uwarunkowań, z dnia 8.04.2021 sam inwestor wskazuje, że inwestycja może potencjalnie oddziaływać na środowisko oraz powołuje się na paragraf 3 ust.1 pkt. 54 (Dz. U. 2019 poz. 1839): zabudowa przemysłowa, w tym zabudowa systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowa, wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż 1ha na obszarach innych niż wymienione w lit a.
- Mieszkańcy zostali wprowadzeni w błąd poprzez błędne zapisy na stronie BIP Gminy Biesiekierz niezgodne z Dz.U. 2022 poz. 1029 Art. 33. 1:
  - Brak obwieszczenia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia z dnia 10 maja 2021,
  - Poprzez błędy na stronie BIP ( dane archiwalne z dnia 01.07. 2021 błędy na stronie BIP) uniemożliwiono mieszkańcom zapoznanie się z dokumentacją oraz wniesienie ewentualnego sprzeciwu do ww inwestycji:
    - UG.Or.Oś.6220.4.2021 - Budowa instalacji fotowoltaicznej o mocy 4,5 MWp, na terenie działek nr 225/1, 225/2, 226/1 i 226/2 w obrębie ewidencyjnym Biesiekierz,
    - Nr sprawy: UG.Or.Oś.6220.4.2021  
Przedsięwzięcie: Przebudowa drogi powiatowej nr 3527Z Kotłowo - Laski Koszalińskie,
- Mimo trwającej procedury od kwietnia 2021, Rada Gminy Biesiekierz nie była świadoma o inwestycji i jej wielkości. Co potwierdzają wypowiedzi radnych na sesji Rady Gminy XLIX z dnia 15 Grudnia 2022. Wyżej wymieniona inwestycja w połączeniu z innymi inwestycjami, które są planowane w bezpośrednim sąsiedztwie (otaczają miejscowości Witolubie, Cieszyn i Gniazdowo) tworzą razem 131MW na obszarze około 200ha (2000 000 m<sup>2</sup>). Nagranie sesji: <https://www.youtube.com/watch?v=Z5Gl4yeaIQ> fragment od 1:28 do 1:52,
- W przypadku montażu paneli fotowoltaicznych na gruncie, trudno jest mówić o innej funkcji użytkowanego gruntu, niż wykorzystanie go w całości do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. W tym przypadku nie jest możliwe pogodzenie eksploatacji elektrowni fotowoltaicznej z prowadzeniem produkcji rolniczej.  
Wobec tego wyłączeniu z produkcji podlega cała powierzchnia gruntów rolnych, na której ma



być zlokalizowana farma fotowoltaiczna, za którą w przypadku lokalizacji na gruntach rolnych klas I-III oraz IV-VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego powinna być naliczona należność i opłaty roczne z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji. Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, należy podkreślić, że nawet w przypadku gdy planowana inwestycja nie będzie trwale połączona z gruntem, to i tak teren zagospodarowany pod budowę farmy fotowoltaicznej nie będzie mógł być wykorzystywany do celów związanych z produkcją rolniczą. (WYJAŚNIENIA MINISTERSTWA ROLNICTWA I ROZWOJU WSI, w sprawie dotyczącej budowy elektrowni fotowoltaicznej w kontekście obowiązujących przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych. – patrz załącznik),

- Pomimo trwającej 20 miesięcy procedury o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, Gmina nie podjęła kroków w celu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który zabezpieczyłby mieszkańców przed stratami finansowymi spowodowanymi obniżeniem wartości nieruchomości i gruntów.
- Jak wskazano w art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. wolą ustawodawcy jest aby inwestycje, w ramach których planuje się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, były realizowane przede wszystkim na podstawie ustaleń planu miejscowego. Nie wyklucza to oczywiście możliwości ubiegania się o decyzję o warunkach zabudowy takiej inwestycji, ale wówczas wymagane jest spełnienie wymogów art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p. (por. m.in. wyroki NSA II OSK 794/16, II OSK 2727/17, II OSK 2758/16, II OSK 3705/19).
- Planowane przedsięwzięcie wraz z innymi planowanymi farmami fotowoltaicznymi znajdują się w korytarzu ekologicznym KPn-21B pokrywają prawie na całej szerokości wyżej wymieniony korytarz. W dokumencie karta informacyjna przedsięwzięcia str. 43 rysunek nr 19 w sposób niewłaściwy zaznaczono obszar planowanej inwestycji oraz nie uwzględnia pozostałych inwestycji w pobliżu miejscowości Cieszyn, Witolubie i Gniazdowo. Do pisma dołączono załącznik korytarza KPn-21B z zaznaczonymi wszystkimi planowanymi inwestycjami przemysłowymi typu farma fotowoltaiczna. Należy nadmienić, iż zgodnie z zapisem na stronie 43 i 44, do głównych zagrożeń mogących negatywnie wpłynąć na ciągłość korytarza ekologicznego należy rozwój sieci transportowej (droga ekspresowa S6 w pobliżu) oraz planowane inwestycje w postaci farm fotowoltaicznych, które zaliczamy do inwestycji typu przemysłowego (strona 44 punkt 2, karta informacyjna przedsięwzięcia). Dodatkowo w punkcie 2 opracowania pojawia się informacja, że planowana inwestycja nie będzie polegać na budowie obiektów przemysłowych, co jest sprzeczne między innymi z wnioskiem inwestora oraz przepisami odrębnymi.  
Odnosnie punktu 4, będą wytwarzane ścieki, ponieważ dla planowanej inwestycji przewidziane są okresowe mycia z wykorzystaniem dużej ilości wody destylowanej lub wodą z octem. Przy wszystkich planowanych inwestycjach możemy się spodziewać w trakcie jednorazowego mycia wytworzenia ponad 500 000 litrów ścieków, które trafią do cieku wodnego zaczynającego się w okolicy Cieszyna i trafiającego do rzeki Strzeżenica, a następnie do jeziora Jamno.
- Inwestycja spowoduje trwałe, trudne do odwrócenia naruszenia siedlisk naturalnych dla zwierząt, a dla ptaków utratę miejsca bytowania, w szczególności ściśle chronionych żurawi, ponieważ wskazane działki rolne stanowią dla nich miejsce żerowania. Kilka tygodni na przełomie sierpnia i września to okres intensywnego żerowania dla żurawi, żeby szczególnie



młode ptaki mogły sprostać trudom migracji (załącznik numer 2, zdjęcia żurawi).

Załączniki:

1. Mapy korytarza ekologicznego KPn-21B w dwóch skalach.
2. Zdjęcia żurawi.
3. Wyrok sądowy: II OSK 794/16 Wyrok NSA z dnia 2018-01-12
4. Wyrok sądowy: II OSK 3705/19 Wyrok NSA z dnia 2020-12-09
5. Wyrok sądowy: II SA/Po 672/20 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2021-08-18
6. Wyjaśnienia ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w sprawie dot. Budowy elektrowni fotowoltaicznej w kontekście obow. Przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Wyrażam zgodę na udostępnienie moich danych osobowych, tj. imienia i nazwiska, przez Gminę Biesiekierz 103, 76-039 Biesiekierz na stronie internetowej [bip.biesiekierz.pl](http://bip.biesiekierz.pl) w związku z ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1195).

*Grzegorz Alaj*  
*Jelbowski Adam*  
*Marek Pół*

Przyjmuję do wiadomości, że dotyczące mnie dane osobowe będą udostępniane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z dnia 2014 r. poz. 1182 z późn. Zm.).

Oświadczam jednocześnie, iż przyjmuję do wiadomości że:

1. Administratorem tak zebranych danych osobowych jest Gmina Biesiekierz 103, 76-039 Biesiekierz,
2. Moje dane nie zostaną innym podmiotem,
3. Podanie danych jest dobrowolne,
4. Mam prawo dostępu do treści swoich danych oraz ich poprawiania wraz z prawem do kontroli przetwarzania danych zawartych w zbiorze zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 z późn. Zm.).

*Grzegorz Alaj*  
*Jelbowski Adam*  
*Marek Pół*

Do wiadomości:

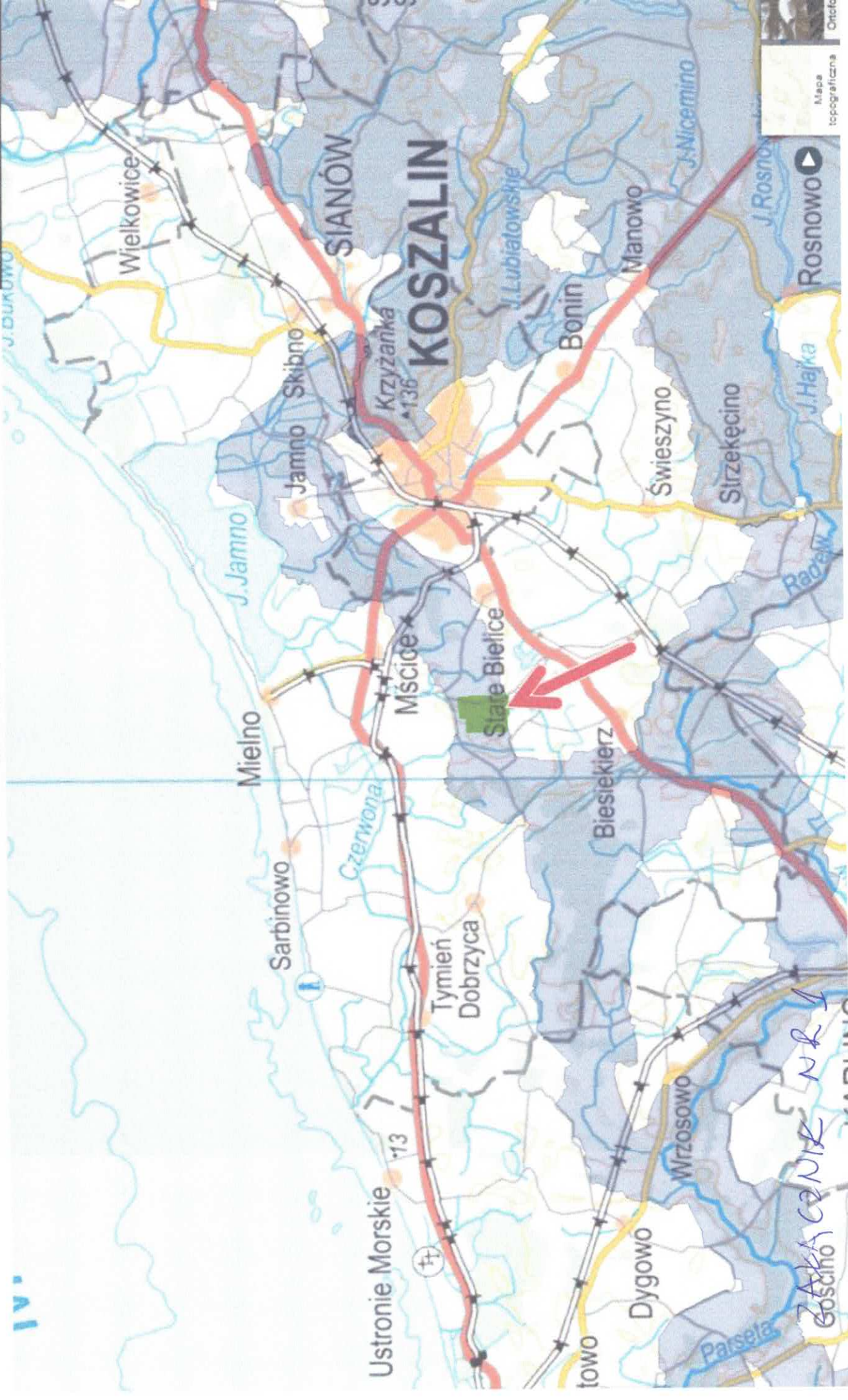
1. Przewodnicząca Rady Gminy i Rada Gminy Biesiekierz

*AS* *Grzegorz Alaj*  
*Marek Pół*





wyszukaj miejsce: Wpisz adres lub nazwę miejscowości



ZAKA CENIK NR 1



V BN PROJEKT

# Mapa korytarzy ekologicznych w Polsce

wyszukaj miejsce:  Wpisz adres lub nazwę miejscowości

PROJEKT KONTAKT



Mapa topograficzna (Gaoportul)

Ortofotomapa (ESRI)







ZAKA, CZNIK NR 2



# Orzeczenia NSA

## II OSK 794/16- Wyrok NSA z 2018-01-12- Skarga kasacyjna na decyzję SKO w Siedlcach w przedmiocie odmowy ustalenia warunków zabudowy

### Sentencja

Dnia 12 stycznia 2018 roku Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Roman Ciągiewicz (spr.) Sędziowie: sędzia NSA Marzenna Linska-Wawrzon sędzia del. WSA Elżbieta Naumowicz Protokolant: starszy asystent sędziego Ewa Dubiel po rozpoznaniu w dniu 12 stycznia 2018 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej [...] Sp. z o.o. z siedzibą w miejscowości J. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 1598/15 w sprawie ze skargi [...] Sp. z o.o. z siedzibą w miejscowości J. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach z dnia [...] marca 2015 r. nr [...] w przedmiocie odmowy ustalenia warunków zabudowy oddała skargę kasacyjną.

### Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 15 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1598/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę [...] Sp. z o.o. z siedzibą w miejscowości J. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach z dnia [...] marca 2015 r. nr [...], w przedmiocie odmowa ustalenia warunków zabudowy.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym.

Spółka [...] Sp. z o.o. pismem z dnia 21 listopada 2014 r. wystąpiła do Wójta Gminy D. o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie elektrowni słonecznej (fotowoltaicznej instalacji wytwarzającej elektryczność ze źródła odnawialnego) o mocy całkowitej do 1100 KW wraz z niezbędną towarzyszącą infrastrukturą techniczną, w tym transformatorem i obsługą komunikacyjną o powierzchni zabudowy do 0,9 ha na terenie działki nr ewid. [...] oraz działki o nr ewid. [...] obręb S., gmina D.

Wójt Gminy D., decyzją z dnia [...] lutego 2015 r., znak [...], odmówił ustalenia warunków zabudowy dla planowanej przez wnioskodawcę inwestycji. Stwierdził, że zamierzenie nie spełnia wymagań dotyczących kontynuacji parametrów i intensywności wykorzystania terenu oraz formy i gabarytów budynków, linii zabudowy,





co oznacza, że nie jest spełniony warunek umożliwiający wydanie decyzji o warunkach zabudowy określony w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.).

[...] Sp. z o. o. wniosła odwołanie, zarzucając m.in. naruszenie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez błędną wykładnię i ustalenie, że nie jest możliwe określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji terenów i zabudowań istniejących na analizowanym przez organ obszarze, w sytuacji, gdy na działce sąsiedniej nie ma innego systemu fotowoltaicznego oraz ustalenie, że przepis ten nie ma zastosowania do urządzeń infrastruktury technicznej jakim jest naziemny system fotowoltaiczny. Wskazała również na naruszenie art. 61 ust. 3 poprzez jego niezastosowanie w sytuacji, kiedy planowana inwestycja polegająca na budowie naziemnego systemu fotowoltaicznego jest urządzeniem infrastruktury technicznej.

Decyzją z dnia [...] marca 2015 r., Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 K.p.a. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. Zdaniem Kolegium, inwestycji polegającej na budowie instalacji naziemnego systemu fotowoltaicznego (wraz z towarzyszącą infrastrukturą), nie można zaliczyć do kategorii urządzeń infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 ustawy. Organ odwoławczy argumentował, że w obecnym stanie prawnym systemy fotowoltaiczne zostały wprost zaliczone do zabudowy przemysłowej. Wynika to z § 3 pkt 52 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1397). Kolegium uznało, że 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na podstawie akt sprawy Kolegium ustaliło, że na działkach objętych analizą funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 - 5 ustawy, występuje zabudowa zagrodowa. Na terenie analizowanym nie występuje zabudowa produkcyjna, nie występują instalacje naziemne systemu fotowoltaicznego. Wskazało, że planowana inwestycja nie spełnia więc warunku określonego w art. 61 ust. 1 pkt 1 (zasada dobrego sąsiedztwa).

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Kolegium wskazało, że nie można czynić organowi zarzutu naruszenia przepisów prawa poprzez określenie obszaru analizowanego w minimalnym rozmiarze. Materiał zgromadzony w sprawie



wskazuje, że wielkość obszaru analizowanego odpowiada wymogom określonym w § 3 w/w rozporządzenia. Taki zarzut mógłby być przyczyną uwzględnienia odwołania, gdyby skarżący wykazał, że powiększenie obszaru analizowanego umożliwiłoby wykazanie spójności urbanistycznej planowanej inwestycji z obiektami budowlanymi już istniejącymi w sąsiedztwie, co jednak w analizowanej sprawie nie ma miejsca.

Skargę wniosła [...] Sp. z o.o. zarzucając naruszenie:

1) art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez błędną wykładnię i ustalenie, że nie jest możliwe określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji terenów i zabudowań istniejących na analizowanym przez organ obszarze, w sytuacji gdy na działce sąsiedniej nie ma innego system fotowoltaicznego;

2) art. 61 ust. 1 pkt 1 tej ustawy poprzez jego błędną wykładnię i ustalenie, że przepis ten nie ma zastosowania do urządzeń infrastruktury technicznej jakim jest naziemny system fotowoltaiczny;

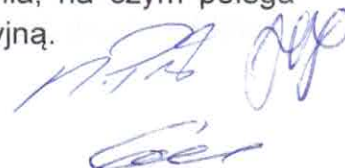
3) art. 61 ust. 3 ustawy, poprzez jego niezastosowanie w sytuacji kiedy planowana inwestycja polegająca na budowie naziemnego systemu fotowoltaicznego jest urządzeniem infrastruktury technicznej;

4) § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez nieprawidłowe przeprowadzenie na analizowanym obszarze cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy;

5) art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. poprzez utrzymanie w mocy decyzji organu pierwszej instancji, w sytuacji gdy dokonując prawidłowej analizy sprawy i prawidłowo stosując lub interpretując przepisy prawa, przy zachowaniu zasady praworządności powinien był uchylić decyzję Wójta Gminy D. w całości;

6) art. 7, 77 § 1 i art. 107 § 3 K.p.a. z uwagi na to, że organ odwoławczy nie zebrał i nie rozpatrzył w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, do czego zobowiązany był na podstawie art. 77 § 1 K.p.a. przez co nie wykazał należytej dbałości o dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, jak tego wymaga art. 7 K.p.a. i nie zawarł w skarżonej decyzji uzasadnienia odpowiadającego art. 107 § 3 K.p.a.;

7) art. 11 K.p.a. w zw. z art. 107 § 3 K.p.a. poprzez nie zrealizowanie w uzasadnieniu wydanej decyzji zasady przekonywania strony co do słuszności wydanej decyzji, w szczególności poprzez brak precyzyjnego wyjaśnienia, na czym polega różnica pomiędzy zabudową przemysłową a zabudową produkcyjną.





Strona skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji, jak również decyzji Wójta Gminy D..

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę. Sąd stwierdził, że z przeprowadzonej w niniejszej sprawie analizy funkcji, cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków z art. 61 ust. 1-5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że w obszarze analizowanym nie występuje zabudowa produkcyjna. Prawdopodobnie zatem uznały organy, że planowana inwestycja nie spełnia więc warunku określonego w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy (zasada dobrego sąsiedztwa).

Sąd wskazał, że inwestycji polegającej na instalacji naziemnego systemu fotowoltaicznego składającego się z 4200 paneli słonecznych, osadzonych na konstrukcji metalowej oraz drewnianej lub kompozytowej, wznoszących się do wysokości 5,0m o wymiarach powierzchni jednostkowej od 1 m<sup>2</sup> do 2,5 m<sup>2</sup> i ułożonych w rzędach nie można zaliczyć do kategorii urządzeń infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3. Brak zdefiniowania pojęcia infrastruktury technicznej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzasadnia odwołanie się w tym zakresie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy Prawo energetyczne. Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej jest zdefiniowane w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.), zgodnie z którym, do urządzeń infrastruktury technicznej zalicza się: budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Obiekty wymienione w art. 143 ust. 2 są przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 2 pkt 13 utożsamiane z uzbrojeniem terenu. Instalacja fotowoltaiczna nie stanowi uzbrojenia terenu. Jej podstawowym zadaniem jest wytwarzanie energii elektrycznej i nie pełni ona funkcji służebnej względem innych urządzeń czy obiektów.

Z kolei ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.) nie posługuje się pojęciem urządzenie infrastruktury technicznej. Nie jest zatem, zdaniem Sądu pierwszej instancji, uprawnione i uzasadnione traktowanie pojęcia urządzenia w rozumieniu ustawy Prawo energetyczne i pojęcia urządzenie infrastruktury technicznej, w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako pojęć tożsamy. Istota pojęcia urządzenie infrastruktury technicznej w rozumieniu tej ustawy jest inna. Podstawową jej cechą jest to, że powstaje ona zawsze dla obsługi określonych jednostek przestrzenno-gospodarczych. Infrastruktura wspiera działalność produkcyjną, służy rozwojowi produkcji i konsumpcji, sama nie bierze jednak bezpośredniego udziału w produkcji.

Interpretacja pojęcia urządzeń infrastruktury technicznej winna uwzględniać charakter normy art. 61 ust. 1 i 2 i przyczynę dokonania przewidzianego w art. 61 ust.



3 zwolnienia. Przepis ten przewiduje zwolnienie z obowiązku spełnienia zasady D.go sąsiedztwa i dostępu do drogi publicznej linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej. Zwolnienie to wynika z faktu, że spełnienie takich wymogów w przypadku linii kolejowych, dróg i urządzeń infrastruktury jest z punktu zachowania ładu przestrzennego zbędne i racjonalnie nieuzasadnione. Brak jest bowiem podstaw do uzależniania możliwości budowy linii kolejowych, dróg czy sieci infrastruktury - uzbrojenia terenu od tego czy, w sąsiedztwie obiekty takie istnieją oraz od tego, czy będą one posiadały dostęp do drogi publicznej.

Istotnym jest również argument odnoszący się do brzmienia § 3 pkt 52 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.). **Przepis ten, zalicza wprost systemy fotowoltaiczne do zabudowy przemysłowej. Odnosi się on bowiem do "zabudowy przemysłowej, w tym zabudowy systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowej".** Użycie zwrotu "w tym" wskazuje, że zabudowa "systemami fotowoltaicznymi" mieści się w pojęciu "zabudowy przemysłowej", a nie jest zupełnie odrębną od niej kategorię. Odrębnie wymieniono z kolei instalacje wykorzystujące energię wiatru (§ 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia).

Nie bez znaczenia jest również argument, że w przeciwieństwie do elektrowni wiatrowych, **budowa elektrowni fotowoltaicznej** składającej się z 4200 paneli słonecznych osadzonych na konstrukcji metalowej oraz drewnianej lub kompozytowej wznoszących się do wysokości 5,0 m o wymiarach powierzchni jednostkowej od 1 m<sup>2</sup> do 2,5 m<sup>2</sup> i ułożonych w rzędach, **prowadzi w efekcie do faktycznej zmiany przeznaczenia terenu z przeważającej funkcji upraw rolnych na funkcję przemysłową, za taką bowiem uznać należy produkcję, (wytwarzanie) i sprzedaż energii elektrycznej, a zatem spowoduje zmianę dotychczasowego sposobu zagospodarowania tego terenu z rolnego niezabudowanego - na teren zabudowany, wykorzystywany dla celów produkcyjnych, związanych z produkcją (wytwarzaniem) energii elektrycznej.**

**Konkludując Sąd stwierdził, że systemy fotowoltaiczne, kwalifikowane jako instalacje produkcyjne, nie są zwolnione z obowiązku spełnienia warunków, o których jest mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2.** Powstanie takiej instalacji może bowiem naruszyć zasady ładu przestrzennego na danym terenie i kolidować z sąsiadującą zabudową. Zespół paneli fotowoltaicznych wraz z układami połączeń pomiędzy nimi, stanowi instalację produkcyjną, w skład której wchodzi urządzenia techniczne przetwarzające energię słoneczną na energię elektryczną.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła [...] Sp. z o.o. Wyrok zaskarżyła w całości i zarzuciła prawa materialnego a mianowicie:

a) art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez błędną wykładnię i ustalenie, że nie jest możliwe określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji terenów i zabudowań istniejących na analizowanym przez organ obszarze, w sytuacji gdy na działce sąsiedniej nie ma innego systemu fotowoltaicznego w konsekwencji czego przyjęcie,



że planowana inwestycja nie odpowiada tzw. regule dobrego sąsiedztwa, gdyż nie spełnia wymogu kontynuacji funkcji zabudowy;

b) art. 61 ust. 3 w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy poprzez jego niezastosowanie na skutek błędnej interpretacji pojęcia urządzeń infrastruktury technicznej, co w konsekwencji doprowadziło do nieprawidłowego przyjęcia, iż planowane przedsięwzięcie polegające na budowie instalacji fotowoltaicznej powinno spełniać wymóg "dobrego sąsiedztwa", o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1, w sytuacji gdy planowana inwestycja polegająca na budowie naziemnego systemu fotowoltaicznego zalicza się do urządzeń infrastruktury technicznej;

c) § 3 ust. 1 pkt 52 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko poprzez błędną wykładnię i ustalenie, że do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko należy instalacja fotowoltaiczna, podczas gdy do tego typu przedsięwzięć należy zabudowa przemysłowa lub magazynowa zaś instalacje do produkcji energii ze źródeł odnawialnych są wymienione odrębnie w przepisach rozporządzenia, a nie kwalifikowane jako zabudowa przemysłowa, wobec czego ze względu na systematykę przepisów rozporządzenia, nie ma podstaw do takiej kwalifikacji w stosunku do instalacji fotowoltaicznych;

d) § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez niewłaściwe zastosowanie skutkujące nieprawidłowym przeprowadzeniem na analizowanym obszarze cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

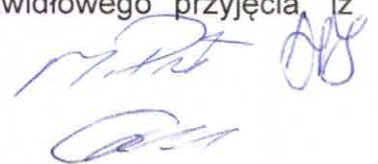
W oparciu o powyższe zarzuty Spółka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz o zasądzenie zwrotu kosztów sądowych oraz kosztów zastępstwa procesowego ustalonych według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Przepis art. 183 § 1 P.p.s.a. stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak pod rozwagę nieważność postępowania. Nie zachodzą okoliczności skutkujące nieważnością postępowania, określone w art. 183 § 2 pkt 1 - 6 P.p.s.a., należy zatem ograniczyć się do zarzutów wyartykułowanych w podstawie skargi kasacyjnej.

Istoty sporu dotyczy zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. art. 61 ust. 3 w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez jego niezastosowanie na skutek błędnej interpretacji pojęcia urządzeń infrastruktury technicznej, co w konsekwencji doprowadziło do nieprawidłowego przyjęcia, iż





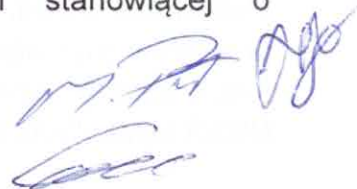
planowane przedsięwzięcie polegające na budowie instalacji fotowoltaicznej powinno spełniać wymóg "dobrego sąsiedztwa", o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w sytuacji gdy planowana inwestycja polegająca na budowie naziemnego systemu fotowoltaicznego zalicza się do urządzeń infrastruktury technicznej.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm. - obecnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.), wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków określonych w punktach 1-5. W art. 61 ust. 1 pkt 1 sformułowano zaś wymóg polegający na tym, że co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu.

Wymóg ten określany jako przesłanka "dobrego sąsiedztwa" nie obowiązuje w odniesieniu do obiektów wymienionych w art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl tego przepisu, przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się do linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej.

Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej nie zostało w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zdefiniowane.

Od razu należy wskazać, że nie można przypisywać przesądzającego znaczenia definicjom i określeniom dotyczącym infrastruktury technicznej funkcjonującym w innych dziedzinach materialnego prawa administracyjnego. Występują zasadnicze różnice w przedmiocie regulacji oraz w celach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w przepisach rozporządzenia wykonawczego do 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, w przepisach ustawy - Prawo energetyczne, a także ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nawet definiowanie "uzbrojenia terenu" w art. 2 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez odniesienie się do pojęcia określonego w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie może prowadzić do prostego wykorzystania pojęcia "uzbrojenie terenu" w odczytaniu pojęcia "urządzenie infrastruktury technicznej" użytego w art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie można nie zauważyć, że art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest związany z nałożeniem na stronę obowiązków, zaś art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi część regulacji stanowiącej o przysługiwaniu uprawnienia.





Nadto, w samej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ma jednolitości w określaniu inwestycji infrastrukturalnych. W art. 10 ust. 1 pkt 1 wskazującym co należy uwzględniać w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest mowa o dotychczasowym uzbrojeniu terenu, które jest wymienione obok dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania terenu. W art. 10 ust. 2 pkt 5 jest mowa o kierunkach rozwoju infrastruktury technicznej. Natomiast art. 15 ust. 2 pkt 10 stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

W odniesieniu do rozstrzygnięć indywidualnych wskazać należy na przepis art. 54 pkt 2 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym, decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego określa warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie m.in. obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji. Uzupełnić można, że zgodnie z art. 64, przepisy art. 54 stosuje się odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy.

Powyższe spostrzeżenia prowadzą do wniosku, że wykładnia pojęcia użytego w art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie może opierać się na wykorzystaniu wprost pojęć funkcjonujących w systemie prawa, ale poza przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rezultat wykładni w tym zakresie powinien przede wszystkim pozostawać w zgodzie z systemem norm ustrojowych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz z celem ustanowienia zasady dobrego sąsiedztwa i przyczyn, dla których ustanowiono wyłączenia od tej reguły.

W świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regułą winno być, zgodnie z art. 4 ust. 1, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Takie rozwiązanie najpełniej realizuje wymaganie ładu przestrzennego, którego uwzględnienie jest obowiązkiem sformułowanym w art. 1 ust. 2. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez szereg działań o charakterze ogólnym, wskazanych w art. 1 ust. 4 pkt 1-4.

Decyzja o warunkach zabudowy, wydawana w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest częstokwem planem. Celem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustanowienie lokalnego porządku planistycznego. Natomiast celem decyzji o warunkach zabudowy, jako aktu stosowania prawa, jest przesądzenie, na podstawie obowiązujących na danym terenie przepisów planistycznych, o zgodności zamierzonej inwestycji z tymi przepisami (patrz: uzasadnienie postanowienia NSA z dnia 18 lipca 2005 r., sygn. akt II OPS 3/05, ONSA i wsA 2006/1/2; uzasadnienie wyroku TK z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P



37/06, OTK-A 2007/11/160). W związku z tym, przepisy normujące tryb i zasady lokalizowania inwestycji na podstawie decyzji powinny być rozumiane ściśle, co nie oznacza podważania prawa do zabudowy. Takie ścisłe rozumienie umożliwi realizację prawa do zabudowy w warunkach równości podmiotów przy uwzględnieniu zastanego przeznaczenia konkretnego terenu.

Wyżej wskazany cel decyzji o warunkach zabudowy wynika z przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy i sformułowanego w tym przepisie wymogu dobrego sąsiedztwa. Przeznaczenie terenu pod nową zabudowę ma być zgodne z przeznaczeniem zastanym w otoczeniu, którego granice wyznacza obszar analizowany. Nie ma co prawda przeznaczenia, które byłoby określone planem, ale wymóg kontynuacji funkcji sformułowany w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazuje na nakaz kontynuacji funkcji, nie tylko w zakresie zabudowy, ale także w zagospodarowaniu terenu, w obszarze analizowanym. To do planisty, a nie do organu wykonawczego gminy wydającego rozstrzygnięcie w sprawie indywidualnej należy dokonanie ewentualnych zmian w dotychczasowym zagospodarowaniu terenu. Dodać można, że do pojęcia funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu, rozumianego jako sposób użytkowania obiektów budowlanych oraz zagospodarowania terenu nawiązuje także definicja zawarta w § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588).

Zwolnienie od zasady dobrego sąsiedztwa, wynikające z art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie powinno zatem naruszać zastanej funkcji w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu. Charakter towarzyszący dotychczasowej funkcji i niezmienny zastanej funkcji mają niewątpliwie linie kolejowe i obiekty liniowe. Obiekty infrastruktury technicznej także pełnią rolę towarzyszącą dotychczasowemu przeznaczeniu terenu na obszarze analizowanym oraz poza obszarem analizowanym, rolę służebną wobec mieszkaniowej, zagrodowej, czy przemysłowej, np. poprzez dostarczanie wody, prądu, gazu itp. Urządzenia te, z założenia nie wpływają na to, czy będzie zachowana dotychczasowa funkcja w obszarze analizowanym. O zmianie lub zachowaniu funkcji decydować mogą obiekty, którym obiekty infrastruktury technicznej towarzyszą. Tak też należy rozumieć pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej. Warto zauważyć, że pełnienie przez infrastrukturę techniczną roli obsługi planowanych inwestycji zostało wskazane w art. 54 pkt 2 lit. c ustawy.

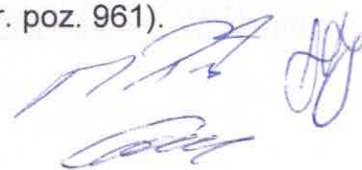
Jak już stwierdzono w orzecznictwie, takie rozumienie urządzeń infrastruktury technicznej oraz rozumienie przewidzianego w art. 61 ust. 3 zwolnienia od wymogów określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1, umacnia brzmienie przepisów art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W myśl art. 10 ust. 2a, 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. Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego 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". Treść tych przepisów wskazuje, że wolą ustawodawcy jest, aby inwestycje w ramach których planuje się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, były realizowane przede wszystkim na podstawie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego (patrz: wyroki NSA: z dnia 31 sierpnia 2017 r., sygn. akt II OSK 3036/15 i z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 3035/15).

Lokalizacja urządzenia wytwarzającego energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, w drodze decyzji o warunkach zabudowy terenu nie jest wykluczona (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/GI 248/16). Ustalenie warunków zabudowy dla takiej inwestycji powinno być jednak rezultatem spełnienia przez planowaną inwestycję wymogów określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podstawowym wymogiem w tym zakresie jest, jak wynika z powyższych rozważań, kontynuacja dotychczasowej funkcji realizowanej w obszarze analizowanym. Możliwość kontynuacji dotychczasowej funkcji w zakresie zagospodarowania terenu jest zasadniczym kryterium pozwalającym także na zróżnicowanie możliwości lokalizowania elektrowni wiatrowych oraz instalacji fotowoltaicznych. Cechą niewątpliwie łączącą te inwestycje jest to, że stanowią obiekty wytwarzające energię z odnawialnych źródeł. Natomiast, co do zasady, elektrownie wiatrowe w mniejszym stopniu wykluczają możliwość realizowania dotychczasowej funkcji terenu. Lokalizacja tych elektrowni na obszarach rolniczych nie eliminuje dotychczasowej funkcji na obszarze analizowanym. Instalacja fotowoltaiczna ulokowana na terenie upraw rolnych z reguły wprowadza nowy sposób zagospodarowania terenu. Z tego powodu skład orzekający w niniejszej sprawie nie akceptuje poglądu (patrz: wyroki NSA z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II OSK 64/16 i z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt II OSK 158/16), według którego, nie ma podstaw do różnego traktowania możliwości lokowania obu tych porównywanych obiektów wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych. Nawiązując do argumentacji przedstawionej w uzasadnieniach powołanych wyroków warto jeszcze skonstatować, że ewentualne wykorzystanie gruntu pod panelami fotowoltaicznymi na cele pastwisk dla owiec lub na hodowlę drobiu, tylko wtedy stanowiłoby kontynuację dotychczasowej funkcji gdyby taka działalność rolnicza była prowadzona przed lokalizacją systemu fotowoltaicznego. Dla porządku dodać można, że porównania te były czynione w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 961).





W konsekwencji należy przyjąć, że elektrownia słoneczna, tj. wytwarzająca energię elektryczną ze źródła odnawialnego instalacją fotowoltaiczna, o mocy przekraczającej 100 kW, nie stanowi urządzenia infrastruktury technicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla takiej inwestycji jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1-5 tej ustawy.

Nie jest zasadny zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. § 3 ust. 1 pkt 52 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko poprzez błędną wykładnię i ustalenie, że do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko należy instalacja fotowoltaiczna. Zagadnienie to, jak wynika z powyższych uwag, nie ma przesądzającego znaczenia w kwalifikacji systemu fotowoltaicznego jako urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Dokonanie przez Sąd pierwszej instancji prawidłowej wykładni art. 61 ust. 3 skutkowało właściwym zastosowaniem art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sąd prawidłowo uznał, że wnioskowana inwestycja polegająca na zabudowaniu działki stanowiącej użytek rolny obiektem w postaci elektrowni słonecznej - systemu fotowoltaicznego składającego się z 4200 paneli słonecznych, osadzonych na konstrukcji metalowej oraz drewnianej lub kompozytowej wznoszących się do wysokości 5 m, o mocy 1100 kW, nie spełnia wymogu kontynuacji funkcji, gdyż prowadzi do zmiany zastanej funkcji terenu jako użytku rolnego na użytek przemysłowy.

Bezpodstawny jest zarzut naruszenia § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez niewłaściwe zastosowanie skutkujące nieprawidłowym przeprowadzeniem na analizowanym obszarze cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z akt sprawy, w tym z wyników analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu wynika, że obszar analizowany został wyznaczony w zgodzie z wymogami § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588).

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 P.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną.

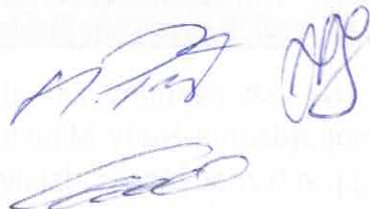




**Źródło:**

[http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-osk-794-](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-osk-794-16/warunki_zabudowy_terenu_planowanie_przestrzenne_zagospodarowanie/38f8d65/9.html?q=&_symbol=615_6153&haslo=Planowanie+przestrzenne&_sad=Naczeln+y+S%C4%85d+Administracyjny&_skarzony=Samorz%C4%85dowe+Kolegium+Odw+o%C5%82awcze&_okres=2018_01)

[16/warunki\\_zabudowy\\_terenu\\_planowanie\\_przestrzenne\\_zagospodarowanie/38f8d65/9.html?q=&\\_symbol=615\\_6153&haslo=Planowanie+przestrzenne&\\_sad=Naczeln+y+S%C4%85d+Administracyjny&\\_skarzony=Samorz%C4%85dowe+Kolegium+Odw+o%C5%82awcze&\\_okres=2018\\_01](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-osk-794-16/warunki_zabudowy_terenu_planowanie_przestrzenne_zagospodarowanie/38f8d65/9.html?q=&_symbol=615_6153&haslo=Planowanie+przestrzenne&_sad=Naczeln+y+S%C4%85d+Administracyjny&_skarzony=Samorz%C4%85dowe+Kolegium+Odw+o%C5%82awcze&_okres=2018_01)





## Orzeczenia NSA

### II OSK 3705/19 - Wyrok NSA z 2020-12-09 - Sprawa ze skargi na decyzję SKO w S. w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy

#### Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Marzenna Linska-Wawrzon (spr.) Sędzia NSA Grzegorz Czerwiński Sędzia del. NSA Jerzy Stankowski po rozpoznaniu w dniu 9 grudnia 2020 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej M. P. i M. C. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 16 lipca 2019 r. sygn. akt II SA/Łd 312/19 w sprawie ze skargi M. P. i M. C. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. z dnia [...] marca 2019 r. nr [...] w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy 1. uchyła zaskarżony wyrok i zaskarżoną decyzję; 2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. na rzecz M. P. i M. C. solidarnie kwotę 740 (siedemset czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

#### Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 16 lipca 2019 r. sygn. akt II SA/Łd 312/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.) oddalił skargę M. P.-C. i M. C. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w S. z dnia 4 marca 2019 r., którą w pkt 1 Kolegium uchyliło decyzję Wójta Gminy W. z dnia 14 stycznia 2019 r. ustalającą warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej o mocy 2MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na działce nr ..., obręb O. gmina W. - w części, tj. załącznik graficzny w skali 1:5000 i ustaliło linie rozgraniczające teren inwestycji; w pkt 2 utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy w pozostałej części.

Powyższy wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

W dniu 22 sierpnia 2018 r. G. Sp. z o.o. z siedzibą w Ł. wystąpiła do Wójta Gminy W. z wnioskiem o wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy dla ww. inwestycji.

Następnie decyzją z dnia 4 marca 2019 nr ... Wójt Gminy W. ustalił warunki zabudowy dla planowanej inwestycji.

Od powyższej decyzji odwołanie wnieśli M. P.-C. i M. C.. Strony zarzuciły wydanie decyzji pomimo niespełnienia przesłanki dotyczącej dobrego sąsiedztwa (art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Ich zdaniem organ



nie wskazał, dlaczego uznał farmę fotowoltaiczną za urządzenie infrastruktury technicznej. W ocenie skarżących brak jest podstaw do wydania decyzji lokalizacyjnej.

Decyzją z dnia 4 marca 2019 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S., na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. oraz art. 61 ust. 1 pkt 3-5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945; dalej u.p.z.p.): 1. uchyliło zaskarżoną decyzję w części, tj. załącznik graficzny w skali 1:5000 i ustaliło linie rozgraniczające teren inwestycji, 2. utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy w pozostałej części. Kolegium wyjaśniło, że lokalizacja elektrowni słonecznych (nazywanych również farmami fotowoltaicznymi), co do zasady, odbywa się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie granic terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p. (urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW) oraz granic ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko (art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p.). Jednakże w sytuacji, gdy dla danego terenu nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to lokalizacja elektrowni słonecznej odbywa się poza "władztwem planistycznym", w oparciu o przepisy szczególne normujące poszczególne dziedziny życia w obszarze społeczno-gospodarczym. Zdaniem organu, elektrownia słoneczna nie jest inwestycją celu publicznego, bowiem nie mieści się w katalogu celów publicznych o jakich mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204) w zw. z art. 2 pkt 5 u.p.z.p. Wobec tego jej lokalizacja odbywa się na podstawie decyzji o warunkach zabudowy z uwzględnieniem przesłanek określonych w art. 61 u.p.z.p.

Organ wskazał, że decyzja o warunkach zabudowy ze swej istoty stanowi niejako urzędową informację dla inwestora o warunkach wynikających z przepisów u.p.z.p. oraz przepisów szczególnych, po których spełnieniu będzie dopuszczalna realizacja projektowanego przez niego przedsięwzięcia. Szczególnie istotny jest tu przepis art. 56 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, iż nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Przepis art. 1 ust. 2 (względy ochrony ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walorów architektonicznych i krajobrazowych) nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia warunków zabudowy. Kolegium stwierdziło, że organ pierwszej instancji prawidłowo zaliczył farmę fotowoltaiczną do urządzeń infrastruktury technicznej i odstąpił od badania zasady dobrego sąsiedztwa.

Organ zauważył, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym do urządzeń infrastruktury technicznej, w rozumieniu art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zostały zaliczone elektrownie wiatrowe. Sądy administracyjne zgodnie zaakceptowały pogląd, iż elektrownie wiatrowe stanowią urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. Wobec powyższego,



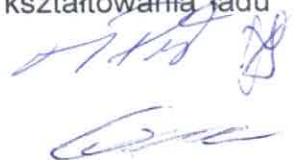


zgodnie z cytowanym powyżej art. 61 ust. 3 u.p.z.p., w toku analizowania przesłanek warunkujących wydanie pozytywnej decyzji lokalizacyjnej nie stosuje się zasady "dobrego sąsiedztwa" (wbrew zarzutowi odwołania) i dostępu do drogi publicznej, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. Analiza dopuszczalności realizacji planowanej inwestycji na wskazanym przez inwestora terenie ograniczona jest zatem do zbadania, czy zostały spełnione przesłanki określone w art. 61 ust. 1 pkt 3-5 u.p.z.p.

Z akt sprawy wynika, że projektowane uzbrojenie terenu w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną jest wystarczające dla tego rodzaju przedsięwzięcia, ponieważ samo będzie taką energię wytwarzało. Ponadto, określenie dla przedmiotowej inwestycji warunków przyłączenia do sieci energetycznej następuje dopiero po przedstawieniu gestorowi sieci decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 7 ust. 8d pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 755 ze zm.). Dostęp do urządzeń zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków oraz energii cieplnej nie jest wymagany, ponieważ inwestor nie przewiduje zapotrzebowania na tego rodzaju media. Teren objęty planowaną inwestycją jest terenem rolnym o gruntach klasy bonitacyjnej nie podlegającej ochronie (grunty orne klasy V).

Wydanie decyzji zostało uzgodnione ze Starostą S. (por. postanowienie z dnia 20 listopada 2018 r. znak: ...) oraz Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie Zarząd Zlewni w K. (milcząco uzgodnienie z na podstawie art. 53 ust. 5 u.p.z.p.). Decyzja jest też zgodna z przepisami odrębnymi. Ponadto, dla planowanego przedsięwzięcia w dniu 25 lipca 2018 r. została wydana przez Wójta Gminy W. decyzja w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań (decyzja jest ostateczna). Powyższe wskazuje zatem na spełnienie przesłanek z art. 61 ust. 1 pkt 3-5 u.p.z.p. i brak przeszkód w wydaniu decyzji lokalizacyjnej.

Wnioskodawca w przedmiotowej sprawie, wbrew dyspozycji art. 52 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. załączył mapę w skali 1:5000. Wójt Gminy W. nie wezwał wnioskodawcy do usunięcia braku i procedował w oparciu o wskazany załącznik graficzny. Po przedłożeniu, na wezwanie organu odwoławczego, przez Spółkę prawidłowej mapy w skali 1:1000, Kolegium usunęło uchybienie organu pierwszej instancji i wyznaczyło linie rozgraniczające teren inwestycji. Organ stwierdził jednak, że uchybienie to nie miało wpływu na wynik sprawy. Jednocześnie Kolegium zwróciło uwagę, że skoro organ lokalizacyjny w przypadku urządzeń infrastruktury technicznej nie bada spełnienia przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., to zbędnym jest wyznaczanie na mapie obszaru analizowanego oraz parametrów zabudowy dla takiego przedsięwzięcia, w tym linii zabudowy i jej graficzne obrazowanie. Za wystarczający załącznik graficzny do decyzji należy uznać mapę obrazującą wyłącznie linie rozgraniczające teren inwestycji. Kolegium stwierdziło, że zaskarżone rozstrzygnięcie zawiera elementy wymagane u.p.z.p., a wskazane w art. 54 w zw. z art. 64 ust. 1, tj. określa: 1) rodzaj inwestycji; 2) warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie: a) warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu





przestrzennego, b) ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, c) obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji, d) wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich; 3) linie rozgraniczające teren inwestycji zostały wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali. Decyzja posiada załącznik w postaci analizy oraz mapę w skali 1:1000.

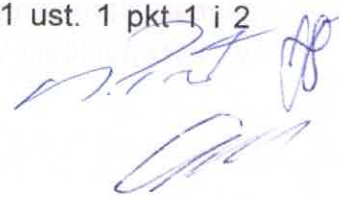
Skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi wnieśli ww. skarżący. Zaskarżonej decyzji skarżący zarzucili naruszenie przepisu art. 61 ust. 3 w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez jego zastosowanie na skutek błędnej interpretacji pojęcia urządzeń infrastruktury technicznej, co w konsekwencji doprowadziło do nieprawidłowego przyjęcia, iż planowane przedsięwzięcie polegające na budowie instalacji fotowoltaicznej nie powinno spełniać wymogu "dobrego sąsiedztwa", o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy, w sytuacji gdy planowana inwestycja polegająca na budowie naziemnego systemu fotowoltaicznego nie zalicza się do urządzeń infrastruktury technicznej. Wobec powyższego skarżący wnieśli o uchylenie decyzji organu pierwszej i drugiej instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. wniosło o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko zaprezentowane w zaskarżonej decyzji. W ocenie organu decyzja, po jej zreformowaniu, została wydana zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Wojewódzki podkreślił, że w przedmiotowej sprawie nie jest sporne, że planowana inwestycja nie jest inwestycją celu publicznego, a zatem określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje w drodze decyzji administracyjnej wydawanej m.in. przez wójta.

Materialnoprawną podstawę wydanych w sprawie rozstrzygnięć stanowią przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945). Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 oraz art. 59 ust. 1 u.p.z.p. zmiana zagospodarowania terenu polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, w przypadku gdy na danym terenie brak jest obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może nastąpić jedynie w drodze decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

Co do zasady uzyskanie decyzji ustalającej warunki zabudowy możliwe jest tylko w razie łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p. Wyjątkiem od stosowania tej zasady jest inwestycja polegająca na budowie urządzeń infrastruktury technicznej (art. 61 ust. 3 u.p.z.p.). W przypadku tego typu urządzeń nie zachodzi konieczność badania istnienia spełnienia warunku tzw. dobrego sąsiedztwa, czy dostępu do drogi publicznej, tj. spełnienia przesłanek z art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2





u.p.z.p. Ze względu na specyfikę takich inwestycji nie może być bowiem mowy o dostosowaniu cech zabudowy powstającej do cech zabudowy istniejącej.

Sąd Wojewódzki podkreślił, że kwestią sporną w niniejszej sprawie jest to, czy planowane przedsięwzięcie stanowi urządzenie infrastruktury technicznej z art. 61 ust. 3 u.p.z.p., co z kolei powoduje, że w sprawie nie ma zastosowania art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. Organ stanął na stanowisku, że planowane przedsięwzięcie stanowi takie urządzenie, natomiast skarżący uważają, że planowana inwestycja takim urządzeniem nie jest i wobec tego przedsięwzięcie powinno spełniać wymóg "dobrego sąsiedztwa".

Sąd Wojewódzki nie podzielił poglądu wyrażonego w powołanym przez pełnomocnika skarżących wyroku NSA z dnia 22 stycznia 2018 r. sygn. akt II OSK 794/16 oraz wydanymi w ślad za nim wyrokami tutejszego Sądu: z dnia 15 czerwca 2018 r. sygn. akt II SA/Łd 245/18 i z dnia 14 września 2018 r. sygn. akt II SA/Łd 458/18 - dostępne <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. Prezentowany we wskazanym orzeczeniu NSA pogląd jest odosobniony i nie znajduje oparcia w powołanych poniżej orzeczeniach NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych.

Dalej Sąd wskazał, że choć ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera definicji urządzeń infrastruktury technicznej, to należy podzielić przeważające stanowisko judykatury, że farmy fotowoltaiczne są takimi urządzeniami w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. (wyroki NSA: z 27 września 2017 r. sygn. akt II OSK 158/16, z 13 września 2017 r. sygn. akt II OSK 64/16, 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2637/15, z 20 grudnia 2016 r. sygn. akt II OSK 798/15, z 12 stycznia 2016 r. sygn. akt II OSK 1070/14; z 4 lutego 2014 r. sygn. akt II OSK 2129/12; z 13 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 762/12; wyrok WSA w Olsztynie z 30 stycznia 2018 r. sygn. akt II SA/OI 929/17; wyrok WSA w Warszawie z 6 września 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 222/17). Pogląd ten jest już zatem ugruntowany w orzecznictwie, w związku z tym odwoływanie się do poglądu przeciwnego w tym zakresie nie może się ostać.

Za stanowiskiem tym przemawiają regulacje zawarte w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204) oraz ustawie z dnia 7 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 755 ze zm.). Zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.

Z kolei z definicji pojęcia "urządzenia" zawartej w art. 3 pkt 9 ustawy - Prawo energetyczne wynika, że przez urządzenia te należy rozumieć urządzenia techniczne stosowane w procesach energetycznych. Po myśli art. 3 pkt 7 tej ustawy, procesy energetyczne to techniczne procesy w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania paliw lub energii.





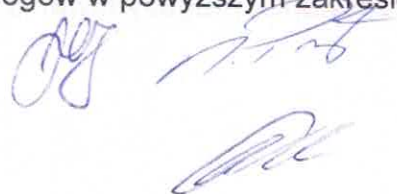
Pojęcie infrastruktury nie ogranicza się zatem jedynie do urządzeń służących do przesyłu energii elektrycznej, ale także obejmuje urządzenia, które służą do jej wytwarzania. Mając na uwadze powyższe rozwiązania prawne stwierdzić należy, iż urządzenia infrastruktury technicznej to przewody lub urządzenia techniczne stosowane do wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania energii elektrycznej. Sądy podkreślają, że przy dokonywaniu wykładni pojęcia "urządzenie elektryczne" na podstawie art. 61 ust. 3 u.p.z.p., konieczne jest zastosowanie wykładni funkcjonalnej i dynamicznej, uwzględniającej po pierwsze cel, jakiego ma służyć odwołanie się w tym przepisie do ww. pojęcia, a po drugie uwzględniającej okoliczność, że następuje ewolucja techniczna i technologiczna urządzeń elektrycznych i coraz większy procent energii jest wytwarzany ze źródeł odnawialnych.

Zgodnie z definicją encyklopedyczną, infrastruktura techniczna to urządzenia przesyłowe i związane z nimi obiekty w zakresie energetyki, dostarczania ciepła, wody, usuwania ścieków i odpadów, transportu itp. Tym samym i wykładnia językowa (gramatyczna), której zasady nakazują, w przypadku braku definicji legalnej danego pojęcia, nadawać mu znaczenie możliwie najbliższe potocznemu rozumieniu danego wyrazu lub zwrotu, pozwala na uznanie, że elektrownie wiatrowe mieszczą się w językowej definicji pojęcia "infrastruktura techniczna". Skoro zatem elektrownie wiatrowe stanowią urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p., to brak jest jakichkolwiek podstaw do odmiennego traktowania instalacji fotowoltaicznej.

Ponadto, w wyroku z dnia z 27 września 2017 r. sygn. akt II OSK 158/16 Naczelny Sąd Administracyjny za całkowicie błędną uznał również próbę definiowania pojęcia ustawowego, poprzez odwoływanie się do zapisu zawartego w akcie wykonawczym wydanym dla całkiem innych celów, tj. § 3 pkt 52 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Okoliczność zaliczenia systemów fotowoltaicznych do zabudowy przemysłowej dla potrzeb decyzji środowiskowej nie ma bowiem jakiegokolwiek znaczenia związku z art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

W ocenie Sądu Wojewódzkiego organy zobligowane były zatem ocenić, czy przedmiotowa inwestycja, będąca urządzeniem infrastruktury technicznej spełnia wymogi z art. 61 ust. 3-5 u.p.z.p., tj. czy istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego, przy założeniu, iż warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej pomiędzy właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem, czy teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne oraz czy decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Ustalenia i konkluzje organów co do spełnienia wymogów w powyższym zakresie uznać należy za prawidłowe.





Podkreślono, że decyzja organu I instancji posiadała de facto jeden załącznik graficzny w postaci mapy w skali 1:5000 (opis mapy: załącznik 1 i 3 do decyzji). Niemniej jednak, jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, brak w konkretnym przypadku wymogu spełnienia przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. oznacza brak konieczności wyznaczenia obszaru analizowanego i sporządzania analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, a zatem nie istnieje również wymóg dołączenia załączników, które zawierają wyniki takiej analizy, wskazanych w § 9 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego. Wobec tego sama wskazana wyżej okoliczność nie stanowiła naruszenia prawa, jednak słusznie organ II instancji zauważył, że załączona mapa została przedłożona w niewłaściwej skali i w tym zakresie decyzję zreformował.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi wnieśli M. P.-C. i M. C. zaskarżając wyrok w całości.

W skardze kasacyjnej, na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. zarzucono naruszenie przepisów:

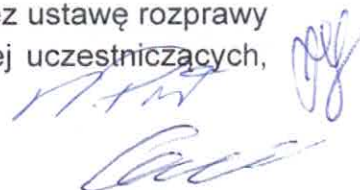
1. art. 141 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. (prawidłowo - art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a.) w zw. z art. 61 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 13 (prawidłowo - art. 2 pkt 13) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.) w zw. z art. 3 pkt 7, 9 i 10 ustawy - Prawo energetyczne w zw. z art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 30 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach ciepła (u.o.z.e.) przez błędną wykładnię i wadliwe przyjęcie, że instalacje odnawialnego źródła energii - urządzenia służące do wytwarzania energii z promieniowania słonecznego - kwalifikują się do "urządzeń infrastruktury technicznej", w wyniku czego Sąd pierwszej instancji, błędnie oceniając prawidłowość decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 4 marca 2019 r. nie uchylił jej;

2. art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a. w zw. z art. 61 ust. 1 pkt. 1 i 2 u.p.z.p. przez jego niewłaściwe zastosowanie i błędne przyjęcie, że nie ma on zastosowania w stosunku do przedsięwzięcia polegającego na budowie instalacji fotowoltaicznych, podczas gdy instalacja fotowoltaiczne nie powinna zostać uznana za urządzenia infrastruktury technicznej, a tym samym uznanie, iż zaskarżone przepis ma zastosowanie w sprawie.

W skardze kasacyjnej wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Łodzi oraz o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy wskazać, że na podstawie art. 15zsz4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 ze zm.) skarga kasacyjna została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów. Z uwagi na intensyfikację rozwoju epidemii, przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących,





przy czym nie można było przeprowadzić rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. W rezultacie zniesiona została rozprawa wyznaczona na 4 grudnia 2020 r. Strony postępowania zostały poinformowane o powyższym pismem z dnia 27 października 2020 r.

Stosownie do treści art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania, której przesłanki określone zostały w § 2 wymienionego przepisu.

Wobec niestwierdzenia przyczyn nieważności, skargę należało rozpoznać w granicach przytoczonej w niej podstawy.

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie, bowiem w jej zarzutach zasadnie zakwestionowano stanowisko Sądu Wojewódzkiego, zgodnie z którym inwestycja polegająca na budowie farmy fotowoltaicznej o mocy 2 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną podlega regulacji z art. 61 ust. 3 u.p.z.p., a tym samym przy rozpoznaniu sprawy nie zachodziła konieczność badania warunku tzw. dobrego sąsiedztwa, czy dostępu do drogi publicznej, a więc spełnienia przesłanek z art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.

Sąd Wojewódzki, dostrzegając rozbieżność poglądów w zakresie kwalifikacji instalacji fotowoltaicznych, przychylił się do linii orzeczniczej sądów administracyjnych, według której elektrownie fotowoltaiczne (farmy fotowoltaiczne) zaliczają się do urządzeń infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. (m.in. wyroki NSA: z 27 września 2017 r. sygn. akt II OSK 158/16, z 13 września 2017 r. sygn. akt II OSK 64/16, z 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2637/15, z 20 grudnia 2016 r. sygn. akt II OSK 798/15, z 12 stycznia 2016 r. sygn. akt II OSK 1070/14; z 4 lutego 2014 r. sygn. akt II OSK 2129/12; z 13 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 762/12). Zaznaczyć jednak należy, że w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie przedstawiono argumentacji przemawiającej za trafnością przyjętej przez Sąd Wojewódzki wykładni art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

Wymieniony przepis, w brzmieniu obowiązującym w dacie orzekania przez organy obu instancji, stanowił, że przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się do linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych powstały rozbieżności dotyczące wykładni pojęcia "urządzeń infrastruktury technicznej" w związku z potrzebą kwalifikacji obiektów wytwarzających energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii, w tym elektrowni wiatrowych i elektrowni fotowoltaicznych.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w pełni zgadza się ze stanowiskiem ukształtowanym w części wyroków sądów administracyjnych, wykluczającym kwalifikowanie urządzeń fotowoltaicznych wytwarzających energię o





mocy przekraczającej 100 KW (elektrowni fotowoltaicznych) jako urządzeń infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

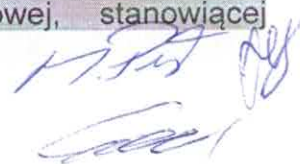
W pierwszej kolejności należy przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 stycznia 2018 r. sygn. akt II OSK 794/16, który wbrew konstatacji Sądu Wojewódzkiego nie zawiera poglądu odosobnionego, a wręcz przeciwnie, koresponduje z innymi judykataми, w których wyłączono możliwość zaliczenia elektrowni fotowoltaicznych do urządzeń infrastrukturalnych, o których mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p. (por. wyroki NSA 5 kwietnia 2017 r. II OSK 2011/15, 24 kwietnia 2018 sygn. akt 2727/17, wyrok z 14 listopada 2018 r. sygn. akt II OSK 2758/16, wyroki WSA: z 16 lipca 2019 r. II SA/Bd 278/19, z 11 grudnia 2019 II SA/Go 660/19, z 27 lutego 2020 r. II SA/Wr 415/19).

Naczelny Sąd Administracyjny w ww. wyroku II OSK 794/16 zaznaczył m.in., że wykładnia art. 61 ust. 3 u.p.z.p. powinna być zgodna z celem ustanowionej w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. zasady dobrego sąsiedztwa i przyczyn, dla których ustanowiono wyłączenie od tej reguły. Mianowicie, przeznaczenie terenu pod nową zabudowę ma być zgodne z przeznaczeniem zastanym w otoczeniu, którego granice wyznacza obszar analizowany. Zwolnienie od zasady dobrego sąsiedztwa, wynikające z art. 61 ust. 3 u.p.z.p., nie powinno zatem naruszać zastanej funkcji w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu. Charakter towarzyszący dotychczasowej funkcji i niezmieniający zastanej funkcji mają niewątpliwie linie kolejowe i obiekty liniowe. Także obiekty infrastruktury technicznej pełnią rolę towarzyszącą dotychczasowemu przeznaczeniu terenu na obszarze analizowanym oraz poza obszarem analizowanym, a zatem rolę służebną wobec zabudowy mieszkaniowej, zagrodowej, czy przemysłowej, np. poprzez dostarczanie wody, prądu, gazu itp. Urządzenia te z założenia nie wpływają na to, czy będzie zachowana dotychczasowa funkcja w obszarze analizowanym. O zmianie lub zachowaniu funkcji decydować mogą natomiast obiekty, którym urządzenia infrastruktury technicznej towarzyszą.

W wymienionych wyżej wyrokach Sądy trafnie akcentowały, 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.

Ta okoliczność zatem wyklucza kwalifikowanie elektrowni słonecznych (fotowoltaicznych) jako urządzeń infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

Ponadto zgodzić się należy z wnioskowaniem zaprezentowanym w poszczególnych orzeczeniach, że za taką kwalifikacją przedmiotowych obiektów przemawia również przepis § 3 ust. 1 pkt 52 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (zastąpiony § 3 ust. 1 pkt 54 rozporządzenia RM z dnia 10 września 2019 r.), zgodnie z którym zabudowa systemami fotowoltaicznymi (o powierzchni określonej tym przepisem) zaliczana jest do zabudowy przemysłowej, stanowiącej





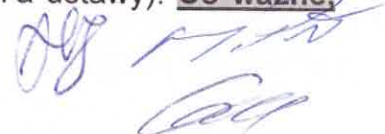
przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że wprawdzie wymienione rozporządzenie stanowi akt wykonawczy do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1277 ze zm.), to jednak ma również zastosowanie na etapie rozpatrywania wniosku o warunki zabudowy, gdyż decyzja w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań danej inwestycji jest ważnym elementem całego procesu inwestycyjno-budowlanego (por. ww. wyrok NSA II OSK 2727/17, wyrok WSA II SA/Go 660/19).

Ponadto w części wyroków trafnie zwrócono uwagę, że budowy elektrowni fotowoltaicznych służących celom produkcyjnym nie można utożsamiać z budową urządzeń infrastruktury technicznej, definiowaną w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami - jako budowa drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Z przepisu art. 2 pkt 13 u.p.z.p. wyraźnie bowiem wynika, że urządzenia infrastruktury technicznej wymienione w art. 143 ust. 2 u.g.n. odpowiadają pojęciu "uzbrojenie terenu". Tym samym błędnie w zaskarżonym wyroku powiązano obiekty wytwarzające energię elektryczną z kategorią infrastruktury technicznej, o której mowa w art. 143 ust. 2 u.g.n., jak też w art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

W tym miejscu warto odnotować, że również w doktrynie do inwestycji infrastrukturalnych nie zalicza się urządzeń służących do produkcji energii elektrycznej, a jedynie urządzenia służące do zaopatrywania w nią, tzw. media (por. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 231).

Wreszcie należy podkreślić, że stanowisko wykluczające urządzenia wytwarzające energię (elektrownie fotowoltaiczne) z kategorii urządzeń infrastruktury technicznej określonej w art. 61 ust. 3 u.p.z.p., znajduje potwierdzenie w nowelizacji tego przepisu, na mocy której instalacje odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, dodano jako kolejne obiekty zwolnione z wymogów spełnienia warunków wynikających z zasady dobrego sąsiedztwa.

Z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1524, projekt ustawy druk VIII.3656) wynika, że rozszerzenie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. o instalacje odnawialnego źródła energii powiązano z potrzebą wspierania rozwoju prosumenckiego wytwarzania energii elektrycznej, a więc przez podmioty będące odbiorcami końcowymi wytwarzającymi energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w mikroinstalacji, pod warunkiem że w przypadku odbiorcy końcowego niebędącego odbiorcą energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, nie stanowi to przedmiotu przeważającej działalności gospodarczej (por. art. 1 pkt 27a ustawy). Co ważne,





część uzasadnienia projektu (pkt 5), dotycząca nowelizacji art. 61 ust. 3 zatytułowano: "Zliberalizowanie zasad budowy małych instalacji oraz mikroinstalacji OZE", a na wstępie wyjaśniono, że: "W zakresie zasad zagospodarowania przestrzennego doprecyzowano dotychczasową zasadę dotyczącą planu zagospodarowania przestrzennego, który umożliwiając lokalizację budynków powinien umożliwić również lokalizowanie na nich mikroinstalacji wykorzystujących nie tylko technologię wiatrową, ale w szczególności fotowoltaiczną, którą najprościej zintegrować z budynkami mieszkalnymi".

Wobec powyższego należy przyjąć, że stosowanie przepisu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. - w brzmieniu obowiązującym sprzed nowelizacji oraz w zmienionej treści wprowadzonej z dniem 29 sierpnia 2019 r. - powinno być dokonywane z uwzględnieniem pozostałych przepisów ustawy, normujących kwestie lokalizacji mikroinstalacji oraz urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW (art. 10 ust. 2a, art. 15 ust. 3a).

Nawiązując do omawianych wcześniej wyroków, należy wskazać, że dotyczyły one lokalizacji elektrowni fotowoltaicznych (tzw. farm fotowoltaicznych) o mocy przekraczającej 100 kW. Również w niniejszej sprawie przedmiotem kontrolowanej decyzji o warunkach zabudowy jest lokalizacja farmy fotowoltaicznej o mocy do 2 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną.

W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z 25 lipca 2018 r. wydanej dla przedmiotowej inwestycji ustalono, że łączna jej powierzchnia ma wynosić ok. 3,4 ha; działka przeznaczona pod inwestycją to grunty rolne RV, w bezpośrednim sąsiedztwie znajdują się pola uprawne, a w odległości 160 m zlokalizowana jest zabudowa zagrodowa. W ramach budowy farmy o mocy 1 MW (decyzja dotyczy farmy o mocy 2 MW, składającej się od 1 do 2 odrębnych farm o mocy do 1 MW) zaplanowano: montaż paneli fotowoltaicznych w ilości maksymalnie od 4000 do 8000 sztuk o mocy nominalnej modułu od 250 do 340 W, kontenerowej stacji transformatorowej, linii kablowej energetyczno-światłowodowej, falowników (inwerterów), instalacji kablowej naziemnej i podziemnej, przyłącza energetycznego, ogrodzenia. Podano również, że wytwarzana energia elektryczna dostarczana będzie do sieci elektroenergetycznej poprzez kontenerową stację transformatorową oraz podziemną linię kablową. W ramach inwestycji przewidziano obiekty kubaturowe (inwerter centralny, transformator, pomieszczenia techniczne). Panele zostaną umieszczone w rzędach i posadowione na konstrukcji wsporczej. Ustalono m.in., że w farmie zaplanowano instalację do 80 inwerterów, a w odległości 1 m hałas słyszalny osiąga poziom 75 dB. Przyjęto, że oddziaływanie z zakresu emisji hałasu będzie w niewielkim zakresie wykraczać poza granice przedmiotowej działki. Stwierdzono, że podczas realizacji i eksploatacji inwestycji zmianie ulegnie rolnicze wykorzystanie terenu. Planowaną farmę zakwalifikowano jako zabudowę przemysłową (§ 3 ust. 1 pkt 52 lit. b) rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na



środowisko), a więc przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Wobec takiej charakterystyki inwestycji, produkcyjnego przeznaczenia obiektu, wielkości, parametrów, a zwłaszcza zaplanowanej mocy urządzeń wytwarzających energię wynoszącej do 2 MW - nie można było uznać, iż przedmiotowa zabudowa systemu fotowoltaicznego stanowi urządzenie infrastruktury technicznej, określonej w art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

Podkreślenia wymaga, że przewidziane w art. 61 ust. 3 u.p.z.p. zwolnienie od zasady dobrego sąsiedztwa, ze swej istoty i celu, nie powinno naruszać zastanej funkcji w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wydawana w takim przypadku decyzja dotycząca urządzeń infrastrukturalnych powinna więc umożliwić zabudowę i zagospodarowanie terenu pod warunkiem kontynuacji występującej na danym terenie funkcji podstawowej, celem zapewnienia ładu przestrzennego.

Oceniając ustawowe przesłanki lokalizacji systemów fotowoltaicznych należy mieć na uwadze, że ustawodawca dokonał ich rozróżnienia, wprowadzając w art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. odrębne unormowanie dotyczące urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW. W wymienionych przepisach ustanowiono przede wszystkim obowiązek ustalenia w studium rozmieszczenia obszarów, na których lokalizowane będą przedmiotowe urządzenia, a także stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w sytuacji gdy na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie takich obszarów. Natomiast w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów pod budowę tych urządzeń oraz granice ich stref ochronnych.

Regulacja przepisów art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. oznacza, że rozmieszczenie tego rodzaju urządzeń infrastruktury energetycznej należy do decyzji organów gminy w ramach władztwa planistycznego, przy czym ustalenia w tym przedmiocie są obligatoryjne w studium, a fakultatywne w planie miejscowym. **W konsekwencji uprawnione jest wnioskowanie, że realizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW na obszarze gminy, zarówno na podstawie planu miejscowego, jak też decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, może odbyć się tylko na obszarach wskazanych w studiach** (por. M. Szyrski, Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 116-117; H. Izdebski, J. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, LEX, art. 10).

Skoro z woli ustawodawcy lokalizowanie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW wymaga uprzedniego określenia obszarów przeznaczonych na ten cel w studium, to oznacza, że tego rodzaju inwestycje mają istotne znaczenie dla kształtowania lokalnych zasad



zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza ładu przestrzennego w gminie. **Nie sposób zatem uznać, że lokalizacja urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p., miałaby być na podstawie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. zwolniona od wymogów ustanowionych w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.**

Jak słusznie wskazano w cytowanych wyżej wyrokach, treść art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. świadczy, że **wolą ustawodawcy jest aby inwestycje, w ramach których planuje się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, były realizowane przede wszystkim na podstawie ustaleń planu miejscowego.** Nie wyklucza to oczywiście możliwości ubiegania się o decyzję o warunkach zabudowy takiej inwestycji, ale wówczas wymagane jest spełnienie wymogów art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p. (por. m.in. wyroki NSA II OSK 794/16, II OSK 2727/17, II OSK 2758/16).

**Sąd Wojewódzki, rozważając kwalifikację prawną spornej farmy fotowoltaicznej na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powinien uwzględnić, że zarówno w tej ustawie jak też w innych regulacjach dotyczących systemów fotowoltaicznych wyróżnia się ich określone rodzaje, w zależności od przeznaczenia i parametrów technicznych. Niewątpliwie różne muszą być wymogi prawne warunkujące np. montaż urządzeń fotowoltaicznych na budynku o mocy nieprzekraczającej 50 kW, od instalacji o większej mocy, a zwłaszcza urządzeń tworzących elektrownię fotowoltaiczną. Dlatego w art. 29 ust. 2 pkt 16 Prawa budowlanego (w brzmieniu obowiązującym z dniem 14 lipca 2018 r.) określono, że montaż wolno stojących kolektorów słonecznych i urządzeń fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW - nie wymaga pozwolenia na budowę.**

**Istotne jest ponadto rozróżnienie koncesjonowanej działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii oraz wytwarzania energii elektrycznej w mikroinstalacji i w małej instalacji (por. m.in. art. 2 pkt 13, 18, 19, art. 3, art. 7 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii).**

Właściwe zastosowanie dyrektyw systemowych i celowościowych wykładni przepisów regulujących proces inwestycyjno-budowlany powinno zapewnić spójne rozwiązania na każdym jego etapie, a więc decyzji środowiskowej, lokalizacyjnej oraz pozwolenia na budowę.

W niniejszej sprawie powyższe uwarunkowania zostały pominięte, w następstwie czego Sąd Wojewódzki wyraził błędną ocenę w zakresie wykładni i zastosowania przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 3, art. 2 pkt 13 u.p.z.p. w związku z przepisami art. 3 pkt 7, 8, 9 ustawy Prawo energetyczne i art. 2 pkt 13 ustawy o odnawialnych źródłach energii, co zasadnie zostało podniesione w zarzutach kasacyjnych.

Z tych względów uchyleniu podlegał zaskarżony wyrok, przy czym na podstawie art. 188 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał również skargę. W konsekwencji orzeczono o uchyleniu zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt



1 lit. a) p.p.s.a. w zw. z art. 61 ust. 3 u.p.z.p., którego wadliwe zastosowanie sprawiło, że nie oceniono wszystkich ustawowych przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla przedmiotowej inwestycji, w szczególności wynikających z art. 10 ust. 2a u.p.z.p.

Stosownie do przepisów art. 153 w zw. z art. 193 p.p.s.a. organ drugiej instancji przy ponownym rozpoznawaniu sprawy uwzględni ocenę prawną i wskazania Naczelnego Sądu Administracyjnego.

O kosztach postępowania sądowego rozstrzygnięto zgodnie z art. 203 pkt 1 p.p.s.a.

**Źródło:**

[http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-osk-3705-19/warunki\\_zabudowy\\_terenu\\_zagospodarowanie\\_przestrzenne/f0af6e/12.html?q=&\\_symbol=615\\_6153&\\_haslo=Zagospodarowanie+przestrzenne&\\_sad=Naczelnny+S%C4%85d+Administracyjny&\\_skarzony=Samorz%C4%85dowe+Kolegium+Odwo%C5%82awcze&\\_okres=2020\\_12](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-osk-3705-19/warunki_zabudowy_terenu_zagospodarowanie_przestrzenne/f0af6e/12.html?q=&_symbol=615_6153&_haslo=Zagospodarowanie+przestrzenne&_sad=Naczelnny+S%C4%85d+Administracyjny&_skarzony=Samorz%C4%85dowe+Kolegium+Odwo%C5%82awcze&_okres=2020_12)





# Orzeczenia NSA

## II SA/Po 672/20 - Wyrok WSA w Poznaniu z 2021-08-18 - skarg K. K., J. K. i A. C. na decyzję SKO w przedmiocie warunków zabudowy

### Tezy

Elektrownia fotowoltaiczna jako system urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, o których mowa w art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., stanowi rodzaj zabudowy przemysłowej (zabudowę systemami fotowoltaicznymi). Lokalizacja farmy fotowoltaicznej, jeżeli powoduje zmianę dotychczasowego przeznaczenia terenu, następuje wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.p.z.p.

### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Jakub Zieliński (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Aleksandra Kiersnowska-Tylewicz Sędzia WSA Jan Szuma po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 sierpnia 2021 r. sprawy ze skarg K. K., J. K. i A. C. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia [...] czerwca 2020 r., nr [...] w przedmiocie warunków zabudowy I. uchyla zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Wójta Gminy L. z dnia [...] kwietnia 2020 r., nr [...]; II. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego na rzecz skarżących solidarnie K. K. i J. K. kwotę [...]zł ([...] złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego; III. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego na rzecz skarżącego A. C. kwotę [...]zł ([...] złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

### Uzasadnienie

Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia [...] czerwca 2020 r. nr [...], po rozpatrzeniu sprawy z odwołania K. K., J. K. i A. C., utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję Wójta Gminy L. z dnia [...] kwietnia 2020 r. nr [...]

Decyzje te zostały wydane w następującym stanie sprawy.

W dniu [...] października 2019 r. E. Sp. z o.o. z siedzibą w W. (dalej: inwestor) wystąpiła z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej (systemu fotowoltaicznego) o mocy do 1 MW wraz z towarzyszącą infrastrukturą (w tym: zespołu paneli fotowoltaicznych z konstrukcjami



wsporczy, kontenera stacji transformatorowej, innych obiektów technicznych i ogrodzenia), na działce nr [...] (obręb [...]) położonej w miejscowości W. w gminie L..

Dla terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Po przeprowadzeniu postępowania i uzyskaniu niezbędnych uzgodnień, Wójt Gminy L. (dalej: Wójt; organ I instancji) decyzją z dnia [...] kwietnia 2020 r. nr [...], wydaną na podstawie art. 54 w zw. z art. 64 oraz art. 59 ust. 1 i art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r., poz. 293) - dalej: u.p.z.p. - ustalił warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej (systemu fotowoltaicznego o mocy do 1 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, obejmującą zespół paneli fotowoltaicznych z konstrukcjami wsporczy, kontener stacji transformatorowej, inne obiekty techniczne i ogrodzenie) dla terenu działki nr [...] w miejscowości W., w gminie L..

Organ I instancji wyjaśnił, że dla obszaru objętego wnioskiem nie ma obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stąd też warunki zagospodarowania terenu ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy, stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 2 oraz art. 59 ust. 1 u.p.z.p. W ocenie Wójta spełnione zostały wszystkie przesłanki wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 2-5 u.p.z.p., przy czym z uwagi na treść art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie analizowano funkcji, cech zabudowy i zagospodarowania terenu w obszarze analizowanym, ani dostępu do drogi publicznej, ponieważ systemy fotowoltaiczne zaliczają się do odnawialnych źródeł energii.

W odniesieniu do uwag zgłaszanych przez inne strony postępowania Wójt stwierdził, że są one bezpodstawne. Co do ewentualnego uszkodzenia sieci drenarskiej zauważył, że zarządcą tej sieci jest Dyrektor Zarządu Zlewni [...] Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: PGW Wody Polskie), który uzgodnił projekt decyzji po wprowadzeniu do niej zapisów w pkt. II pkt. 3 lit. h-j. Organ I instancji wyjaśnił, że zgodnie z tymi postanowieniami na inwestorze ciąży obowiązek przebudowania systemu drenarskiego w taki sposób, aby zapewnić jego ciągłość i drożność, a nadzór nad prawidłowym wykonaniem tej inwestycji ponosi organ do tego powołany, tj. wspomniany wyżej Dyrektor Zarządu Zlewni [...] PGW Wody Polskie. Natomiast w odniesieniu do ewentualnych uszkodzeń drogi gminnej, organ wyjaśnił, że jest to droga ogólnodostępna i nie zostały wprowadzone żadne ograniczenia co do tonażu poruszających się po niej samochodów. Ponadto zauważył, że roboty montażowe przy realizacji inwestycji są krótkotrwałe, a sama praca realizowanych urządzeń nie generuje ruchu samochodów w dłuższym okresie. Poza tym organ stwierdził, że zarzuty dotyczące szkodliwego wpływu inwestycji na zdrowie ludzi nie zostały potwierdzone żadnymi badaniami, zaś do wniosku o ustalenie warunków zabudowy została załączona decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, z której nie wynika negatywny wpływ tej inwestycji na zdrowie ludzi i na środowisko.





Linie rozgraniczające teren inwestycji zostały wyznaczone na załączniku graficznym nr [...], stanowiącym integralną część tej decyzji, podobnie jak wyniki analizy (w postaci tekstowej i graficznej) stanowiące załącznik nr [...] do decyzji.

Od decyzji Wójta wspólne odwołanie wnieśli K. K. i J. K. (dalej również: skarżący), wskazując na naruszenie art. 106 § 2 i art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) i kwestionując prawidłowość przeprowadzonego postępowania oraz poczynionych ustaleń faktycznych. Szczególnie w zakresie zgromadzenia materiału dowodowego w postaci map ewidencyjnych z naniesionym obszarem oddziaływań systemów drenarskich oraz opinii biegłego z zakresu architektury i budownictwa dróg. Ponadto odrębne odwołanie wniósł A. C. (dalej również: skarżący; strona), który sformułował podobne zarzuty, w tym dotyczące naruszenia art. 106 § 2 k.p.a. poprzez niepowiadomienie stron postępowania o zwróceniu się do innego organu o zajęcie stanowiska w trybie art. 106 § 1 k.p.a. i w konsekwencji tego naruszenia pozbawienie stron postępowania głównego możliwości czynnego udziału w postępowaniu uzgodnieniowym. Nadto, podniósł zarzuty braku rzetelnego i wyczerpującego rozpatrzenia materiału dowodowego i nieuprawnionych ustaleń faktycznych (art. 7 i art. 77 § 1, art. 80 k.p.a.), a także zarzut nieprawidłowego sporządzenia uzasadnienia (art. 107 § 3 k.p.a.). Skarżący ten wnioś o przeprowadzenie dowodów dodatkowych z map ewidencyjnych, z naniesionym obszarem oddziaływań systemów drenarskich, oraz opinii biegłego z zakresu architektury i budownictwa dróg.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej: Kolegium; organ II instancji; organ odwoławczy), motywując swoje rozstrzygnięcie, zawarte w decyzji z dnia [...] czerwca 2020 r., powołało się na przepisy art. 4 ust. 2 pkt 2 oraz art. 61 ust. 1 u.p.z.p. oraz wyjaśniło, że art. 61 ust. 3 u.p.z.p. stanowi, iż przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się do linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej, a także instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Przywołało także definicję takiej instalacji, zawartą w art. 2 pkt 13 ustawy o odnawialnych źródłach energii.

Kolegium uznało, że organ I instancji prawidłowo przeprowadził postępowanie administracyjne i dokonał uzgodnienia ze Starostą K. (uzgodnienie milczące) oraz Dyrektorem Zarządu Zlewni [...] PGW Wody Polskie, który postanowieniem z dnia [...] stycznia 2019 r. przedsięwziął projekt decyzji w zakresie melioracji wodnych. Wobec powyższego organ II instancji stwierdził, że zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Przy tym podniósł, że inwestor uzyskał dla przedmiotowej inwestycji decyzję środowiskową Wójta Gminy L. z dnia [...] listopada 2017 r. znak [...], która stwierdzała brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko.

Odnosząc się do zarzutów stron postępowania, Kolegium uznało je za niezasadne. W odniesieniu do zastosowania przepisu art. 106 § 2 k.p.a. organ odwoławczy podkreślił, że w postępowaniu o ustalenie lokalizacji inwestycji celu





publicznego oraz warunków zabudowy, stosownie do art. 53 ust. 5 u.p.z.p., uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a., z tym jednak zastrzeżeniem, że zażalenie przysługuje wyłącznie inwestorowi, wobec czego brak jest podstaw do zawiadamiania wszystkich stron postępowania. Ponadto organ zauważył, że w piśmie z dnia [...] lutego 2020 r. strony postępowania zostały zawiadomione o możliwości zapoznania się z treścią materiału dowodowego przed wydaniem decyzji, wobec czego miały możliwość zapoznania się z uzgodnieniami w zakresie melioracji wodnych i w tej sferze nie zostały ograniczone gwarancje procesowe stron w niniejszym postępowaniu. Powołując się na pozyskane w toku postępowania uzgodnienie w zakresie melioracji wodnych, organ odwoławczy uznał za niezasadne podnoszenie zarzutu związanego z niemożliwością zrealizowania inwestycji ze względu na istniejącą sieć melioracyjną, argumentując, że gdyby wykonanie planowanej inwestycji było sprzeczne z przepisami w tym zakresie, organ współdziałający odmówiłby uzgodnienia inwestycji. Organ II instancji stwierdził, że uzgodnienie to jest wiążące dla organu prowadzącego postępowanie główne, wobec czego nie ma potrzeby zwracania się do tego organu o mapy. Nadto zaznaczył, że do decyzji dodano zapis, iż to na inwestorze ciąży obowiązek wykonania inwestycji w sposób zapewniający zachowanie sprawności użytkowej tych urządzeń melioracji wodnych, a w przypadku ich uszkodzenia obowiązek przebudowy celem zapewnienia swobodnego przepływu wód, pod nadzorem administratora tych wód. Dalej podniósł, że to w interesie inwestora - jak sam zauważył - jest przeprowadzenie inwentaryzacji systemu melioracyjnego oraz pozostawienie go w stanie użyteczności, ponieważ podtopienie działki inwestycyjnej lub pogorszenie własności nośnych gruntów, spowodowane zbyt wysokim poziomem wód gruntowych, może uniemożliwić wybudowanie planowanej elektrowni lub uniemożliwić jej prawidłowe działanie.

W kwestii stwierdzenia zawartego w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, że nadzór nad prawidłowym wykonaniem inwestycji sprawuje Dyrektor Zarządu Zlewni [...] PGW Wody Polskie, Kolegium zauważyło, że należy przez to rozumieć, iż jest to organ właściwy do prowadzenia melioracji wodnych i po zrealizowaniu inwestycji (wobec zmiany sposobu użytkowania gruntów zmeliorowanych) inwestor powinien przekazać temu organowi informację o wykonaniu inwestycji oraz przedłożyć odpowiednie dokumenty. Kolegium podniosło przy tym, że wskazany organ jest również właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego dla tych terenów.

Organ II instancji nie podzielił również zarzutu dotyczącego [domniemanego] zniszczenia drogi publicznej, która jest ogólnie dostępna i nie ma wprowadzonych żadnych ograniczeń w poruszaniu się po jej nawierzchni. W związku z tym uznał, że brak jest potrzeby zwracania się do biegłego o opinię w tym zakresie. Podobnie organ II instancji odniósł się do zarzutów związanych z usytuowaniem inwestycji względem granic nieruchomości sąsiednich. W tym zakresie Kolegium wyjaśniło, że decyzja o ustaleniu warunków zabudowy nie przesądza o prawie do rozpoczęcia budowy i to dopiero organ architektoniczno-budowlany określi dokładne położenie inwestycji na





gruncie, z uwzględnieniem przepisów technicznych, mając m.in. na uwadze odległość od granic sąsiednich nieruchomości.

Skargę na decyzję Kolegium, z dnia [...] czerwca 2020 r., do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wnieśli wspólnie K. K. i J. K., a odrębnie również A. C.. Skarżący podnieśli i rozwinęli zarzuty w swej istocie odpowiadające ich wcześniejszemu stanowisku, wyrażonemu w odwołaniach od decyzji organu I instancji, uzupełnione o wskazanie i umotywowanie uchybień przypisanych organowi II instancji. Zarzuty te koncentrowały się na kwestiach dotyczących naruszenia przepisów postępowania, w tym art. 106 § 2 i art. 107 § 3 k.p.a. Skarżący domagali się przede wszystkim "uchylenia kwestionowanej decyzji" i [orzeczenia] "odmowy ustalenia warunków zabudowy dla przedmiotowej inwestycji" (tak wszyscy skarżący), względnie "uchylenia i zobowiązania organu do wydania decyzji o warunkach zabudowy z uwzględnieniem obowiązku wprowadzenia do niej odpowiednich zapisów dotyczących znajdujących się na tym terenie urządzeń melioracji wodnych" (tak A. C.).

W odpowiedzi na skargi, Kolegium podtrzymało stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji i wniosło o ich oddalenie.

Postanowieniem z dnia [...] marca 2021 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Po [...] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, na podstawie art. 111 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325, z późn. zm.) - dalej: p.p.s.a. - połączył sprawę o sygn. akt II SA/Po [...] ze skargi A. C. ze sprawą o sygn. akt II SA/Po [...] ze skargi K. K. i J. K. na tą samą decyzję - celem ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia. Akta tych sprawy były dalej prowadzone pod sygnaturą akt II SA/Po [...].

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył co następuje.**

**Skarga okazała się zasadna.**

Na wstępie wyjaśnić należy, że sprawę rozpoznano na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15 zzs(4) ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (aktualnie: Dz.U. z 2020 r., poz. 1842, z późn. zm.). Omawiana regulacja stanowi lex specialis względem ogólnych zasad określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Pozwala na odstępstwo od ujętej w art. 10 i art. 90 p.p.s.a. zasady jawnego rozpoznania spraw (na rozprawie).

Przedmiotowa sprawa została uprzednio skierowana do rozpoznania w takim trybie, na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów, na podstawie odpowiedniego zarządzenia Przewodniczącego Wydziału z dnia [...] sierpnia 2020 r. (k. 1v - pkt XVII) i [...] kwietnia 2021 r. (k. 76) oraz [...] czerwca 2021 r. (k. 102). Strony zostały powiadomienie o powyższym i Sąd zapewnił im możliwość wypowiedzenia się w sprawie.



W następnej kolejności warto podkreślić, że stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że sąd bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze - w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.


Przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu była ocena prawidłowości zaskarżonego rozstrzygnięcia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w sprawie, w której organ II instancji utrzymał w mocy decyzję organu I instancji, ustalając warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej - systemu fotowoltaicznego o mocy do 1 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną.

**Zdaniem Sądu, zaskarżona decyzja, jak i poprzedzająca ją decyzja organu I instancji nie mogą się ostać w obrocie prawnym.** Powody, dla których Sąd uznał za niezbędne uchylenie obydwu tych decyzji, zasadniczo nie były jednak związane z zarzutami skarżących. **Zaskarżona decyzja oraz decyzja ją poprzedzająca podlegają uchyleniu, gdyż zostały wydane z naruszeniem art. 61 ust. 1 pkt 1 oraz art. 61 ust. 3 u.p.z.p., które to naruszenie miało wpływ na wynik sprawy** w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. Z tej też przyczyny zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania, w szczególności art. 7 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. i art. 80 oraz art. 106 § 2 i art. 107 § 3 k.p.a. nie miały zasadniczo znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, jakkolwiek były częściowo uzasadnione.

Materialnoprawną podstawę przedmiotowych decyzji stanowiły przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przepis art. 4 u.p.z.p. ustanawia ogólną zasadę, że przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (ust. 1), natomiast w przypadku braku miejscowego planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (ust. 2), przy czym 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.), przy czym każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego **oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu**





**prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych (art. 6 ust. 2 u.p.z.p.).**

Co do zasady, każda zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, w szczególności polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy (art. 59 ust. 1-2a u.p.z.p.). Decyzję o warunkach zabudowy wydaje, z zastrzeżeniem ust. 3, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi (art. 60 ust. 1 i 1a u.p.z.p.).

Należy zauważyć, że zmiana zagospodarowania terenu, jakkolwiek nie jest pojęciem zdefiniowanym, to oznacza niewątpliwie funkcjonalne przekształcenia terenu. Zwykle najbardziej widoczną zmianę zagospodarowania terenu stanowi wzniesienie na nim obiektu budowlanego, bądź rozbiórka takiego obiektu (por. A. Despot-Mładanowicz [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2019, art. 59). Należy tu podkreślić, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu **nie może być uznawana za rodzaj "mini planu dla danego terenu"**. Nie stanowi ona bowiem substytutu planu miejscowego i nie jest wydawana w toku postępowania planistycznego (por. postanowienie NSA z dnia 18 lipca 2005 r. sygn. akt II OPS 3/05, dostępne w internetowej bazie orzeczeń pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), tożsamego z aktem planistycznym obejmującym teren inwestycji (zwykle jedną, względnie większą liczbę działek). Zmiana zagospodarowania terenu, o ile prowadzi do zmiany jego przeznaczenia, może nastąpić wyłącznie na podstawie planu miejscowego.

Jak słusznie zwrócono uwagę w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (patrz wyroki z dnia 26 kwietnia 2017 r. sygn. akt II OSK 746/16 i 14 listopada 2018 r. sygn. akt II OSK 2758/16 - dostępne jw.), regułą winno być, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Takie rozwiązanie najlepiej realizuje wymaganie ładu przestrzennego, którego uwzględnienie jest obowiązkiem sformułowanym w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez szereg działań o charakterze ogólnym, wskazanych w art. 1 ust. 4 pkt 1-4 tej ustawy. Decyzja o warunkach zabudowy, wydawana w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie jest cząstkowym planem. Celem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustanowienie lokalnego porządku planistycznego w drodze aktu prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). Natomiast celem decyzji o warunkach zabudowy, jako aktu stosowania prawa, jest przesądzenie, na podstawie obowiązujących na danym terenie przepisów



planistycznych, o zgodności zamierzonej inwestycji z tymi przepisami. W związku z tym przepisy normujące tryb i zasady lokalizowania inwestycji na podstawie decyzji powinny być rozumiane ściśle, co oczywiście nie oznacza podważania prawa do zabudowy. Takie ścisłe rozumienie umożliwi realizację prawa do zabudowy w warunkach równości podmiotów przy uwzględnieniu zastanego przeznaczenia konkretnego terenu. W przywołanych wyrokach NSA odwołał się do uzasadnienia wyżej przywołanego postanowienia składu 7 sędziów NSA z dnia 18 lipca 2005 r. sygn. akt II OPS 3/05 (ONSAiWSA z 2006 r. nr 1, poz. 2, OSP z 2006 r. nr 1, poz. 11) oraz uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. sygn. akt P 37/06 (Dz.U. z 2007 r., poz. 247, nr 1844; OTK-A z 2007 r. nr 11, poz. 160).

Zgodnie z art. 61 ust. 1 tej ustawy, wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia wskazanych w nim warunków, w tym kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (pkt 1). Jednakże, jak wynika z art. 61 ust. 3 u.p.z.p. (w brzmieniu nadanym mu przez art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 29 sierpnia 2019 r. - Dz.U. z 2019 r., poz. 1524), przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się do linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej, a także instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.

W ocenie Sądu, rozstrzygnięcie niniejszej sprawy zależało w pierwszej kolejności od przesądzenia, czy przedmiotowa elektrownia słoneczna (tzw. farma fotowoltaiczna), stanowiąca system fotowoltaiczny o mocy do 1 MW, może być na gruncie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zaliczona do instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2021 r., poz. 610, z późn. zm.), **czy też do kategorii zabudowy przemysłowej (systemu urządzeń infrastruktury przemysłowej).**

Z art. 2 pkt 13 ustawy o odnawialnych źródłach energii [w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskrzzonej decyzji] wynika, że instalacja odnawialnego źródła energii oznacza instalację stanowiącą wyodrębniony zespół: a) urządzeń służących do wytwarzania energii opisanych przez dane techniczne i handlowe, w których energia jest wytwarzana z odnawialnych źródeł energii, lub b) obiektów budowlanych i urządzeń stanowiących całość techniczno-użytkową służący do wytwarzania biogazu rolniczego - a także połączony z tym zespołem magazyn energii, w tym magazyn biogazu rolniczego [aktualnie: magazyn energii elektrycznej lub magazyn biogazu rolniczego]. Z dosłownego brzmienia przywołanej ustawy szczególnej należałoby wyprowadzić wniosek, że elektrownia fotowoltaiczna nie stanowi infrastruktury przemysłowej (zabudowy przemysłowej), lecz jest instalacją odnawialnego źródła energii oraz że każda elektrownia fotowoltaiczna - stanowiąc urządzenie służące do wytwarzania energii, w którym energia jest wytwarzana z odnawialnych źródeł energii - spełnia warunek określony w art. 61 ust. 3 u.p.z.p. To zaś oznaczałoby, że na gruncie powołanych przepisów z zakresu planowania i



zagospodarowania przestrzennego (w szczególności art. 4 ust. 2 i art. 59 ust. 1 u.p.z.p.) realizacja (budowa) takiej inwestycji wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, jednak nie ma potrzeby spełnienia wymogu tzw. dobrego sąsiedztwa (warunku kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.).

Zdaniem Sądu, dokonanie takiej interpretacji przepisów art. 61 ust. 1 i 3 u.p.z.p. z zastosowaniem reguły jedynie wykładni literalnej nie jest prawidłowe. Na powyższe trafnie zwrócił już uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2020 r. sygn. akt II OSK 3705/19 (dostępnym jw.). W orzeczeniu tym NSA odniósł się do treści uzasadnienia projektu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1524, projekt ustawy - druk nr VIII.3656), **z którego wynika, że rozszerzenie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. o instalacje odnawialnego źródła energii powiązano z potrzebą wspierania rozwoju prokonsumenckiego wytwarzania energii elektrycznej, a więc przez podmioty będące odbiorcami końcowymi wytwarzającymi energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w mikroinstalacji** [w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy o odnawialnych źródłach energii], **pod warunkiem, że w przypadku odbiorcy końcowego niebędącego odbiorcą energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, nie stanowi to przedmiotu przeważającej działalności gospodarczej** (por. art. 1 pkt 27a ustawy o odnawialnych źródłach energii). **Wobec powyższego należy odwołać się też do reguły wykładni systemowej i przyjąć, że stosowanie przepisu art. 61 ust. 1 i 3 u.p.z.p. powinno być dokonywane z uwzględnieniem pozostałych przepisów tej ostatniej ustawy, normujących kwestie lokalizacji mikroinstalacji oraz urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW** (chodzi o art. 10 ust. 2a u.p.z.p. i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p.).

Warto zatem w powyższym aspekcie - w ślad za Naczelnym Sądem Administracyjnym (patrz wyrok z dnia 14 listopada 2018 r. sygn. akt II OSK 2758/16) - zwrócić uwagę na szczególny sposób traktowania przez prawodawcę przedsięwzięć polegających na budowie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW. W myśl art. 10 ust. 2a u.p.z.p., 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. Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego 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.**





Zdaniem tutejszego Sądu, z przywołanych przepisów po pierwsze wynika, że ustawodawca, na płaszczyźnie planowania i zagospodarowania przestrzennego, dokonał rozróżnienia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy do 100 kW i ponad 100 kW, wprowadzając odrębne unormowanie dotyczące urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW. Po drugie, regulacja zawarta w przepisach art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje na to, że wolą ustawodawcy jest, aby inwestycje w ramach których planuje się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, były realizowane co do zasady przede wszystkim na podstawie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego. Tego rodzaju inwestycje mają niewątpliwie istotne znaczenie dla kształtowania lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza ładu przestrzennego w gminie. (patrz: wyroki NSA z dnia 31 sierpnia 2017 r. sygn. akt II OSK 3036/15 i 7 listopada 2017 r. sygn. II OSK 3035/15, dostępne jw. - przywołane w wyroku NSA z dnia 14 listopada 2018 r. sygn. akt II OSK 2758/16).

Dodatkowo warto zauważyć, 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), do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się następujący rodzaj przedsięwzięcia: 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. Wprowadzone wymienione rozporządzenie stanowi akt wykonawczy do 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 (Dz.U. z 2021 r., poz. 247, z późn. zm.), to jednak ma również zastosowanie na etapie rozpatrywania wniosku o warunki zabudowy, gdyż decyzja w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań danej inwestycji jest ważnym elementem całego procesu inwestycyjno-budowlanego (por. stanowisko wyrażone w wyroku NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r. sygn. akt II OSK 2727/17, dostępnym jw.)

Przedmiotowa inwestycja została przez Wójta Gminy L. w decyzji z dnia [...] lipca 2017 r. znak [...] o środowiskowych uwarunkowaniach zaliczona właśnie do takich przedsięwzięć, czyli w istocie do zabudowy przemysłowej - zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 54 lit. b rozporządzenia. Przypomnieć bowiem należy, że inwestycja ta polega na budowie farmy fotowoltaicznej (systemu fotowoltaicznego) o mocy do 1 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, obejmującą zespół paneli fotowoltaicznych z konstrukcjami wsporczymi, kontener stacji transformatorowej, a także inne obiekty techniczne oraz ogrodzenie) na terenie działki nr [...] (w miejscowości W., w gminie L.). Obszar podlegający przekształceniu wynosi do 2,2 ha (okoliczności niesporne wynikające z wniosku inwestora i osnowy decyzji o warunkach zabudowy). Przedsięwzięcie to





zaplanowano na gruntach użytkowanych rolniczo, bezpośrednie sąsiedztwo planowanej inwestycji stanowią grunty rolne i zabudowa zagrodowa, a najbliższa zabudowa mieszkalna znajduje się ok. 60 m na południowy zachód od planowanego ogrodzenia farmy fotowoltaicznej [tak w uzasadnieniu decyzji z dnia [...] lipca 2017 r. o środowiskowych uwarunkowaniach, z odwołaniem się do karty informacyjnej przedsięwzięcia]. W charakterystyce przedsięwzięcia (stanowiącej załącznik nr [...] do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia [...] listopada 2017 r.) wskazano m.in., że powierzchnia zajęta pod elektrownię wraz z infrastrukturą towarzyszącą będzie wynosiła ok. 2,2 ha; na całym obszarze przedsięwzięcia planowane jest usytuowanie od 2 500 do 5 000 sztuk paneli fotowoltaicznych o mocy od 200 do 400 W każdy. Stanowi to zatem kolejny argument na rzecz uznania, że elektrownia fotowoltaiczna o parametrach wymienionych w przywołanym przepisie jest zabudową przemysłową, a więc inną niż ta, o której mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p. Dlatego też Sąd w składzie niniejszym w pełni podziela w tym względzie stanowisko NSA wyrażone w przywołanym wyroku z dnia 19 grudnia 2020 r. sygn. akt II OSK 3705/19, a także w późniejszych wyrokach WSA w Białymstoku z dnia 13 kwietnia 2021 r. sygn. akt II SA/Bk 146/21 i WSA w Bydgoszczy z dnia 6 maja 2021 r. sygn. akt II SA/Bd 994/20 (orzeczenia dostępne jw.). Dodać należy, że w orzecznictwie już wcześniej jednoznacznie przesądzono o tym, że elektrowni słonecznych (farm fotowoltaicznych) nie można kwalifikować do kategorii urządzeń infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. (por. np. wyroki NSA z dnia 31 sierpnia 2017 r. sygn. akt II OSK 3036/15 i 7 listopada 2017 r. II OSK 3035/15 - dostępne jw.).

Jeszcze raz należy podkreślić, że w przekonaniu tutejszego Sądu wola ustawodawcy jest, aby inwestycje w ramach których planuje się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, były realizowane przede wszystkim na podstawie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego. Wobec tego, co do zasady wykluczona jest dopuszczalność ustalenia warunków zabudowy dla tego rodzaju zamierzeń w drodze ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, o ile prowadzi to do zmiany przeznaczenia terenu. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub też zmiany istniejącego planu (por. wyrok NSA z dnia 3 stycznia 2017 r. sygn. akt II OSK 1150/16, dostępny jw.).

Elektrownia fotowoltaiczna, jako system urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, o których mowa w art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., stanowi rodzaj zabudowy przemysłowej (zabudowę systemami fotowoltaicznymi). Lokalizacja farmy fotowoltaicznej, jeżeli powoduje zmianę dotychczasowego przeznaczenia terenu, następuje wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.p.z.p.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że organy orzekające w sprawie uznały przedmiotową inwestycję za instalację odnawialnego źródła energii w

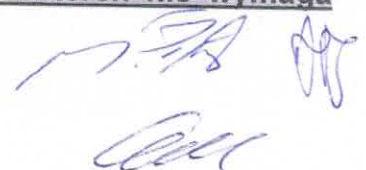




rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy o odnawialnych źródłach energii i na podstawie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. stwierdziły, że nie ma do niej zastosowania przywołana zasada "dobrego sąsiedztwa", o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. W związku z powyższym kwestia ta, w wydanych decyzjach, została przez organy pominięta. Tymczasem w sytuacji, gdy przedmiotowej inwestycji nie można zaliczyć do urządzeń i instalacji wymienionych w art. 61 ust. 3 u.p.z.p. (tj. do urządzeń infrastruktury technicznej lub instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy o odnawialnych źródłach energii), nie było podstaw do stosowania przepisu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. Co więcej, ze względu na okoliczności sprawy - planowane wprowadzenie, na terenie użytkowanym rolniczo, nowej funkcji zabudowy i zagospodarowania w postaci zabudowy przemysłowej systemem fotowoltaicznym - lokalizacja przedmiotowego przedsięwzięcia w ogóle nie mogła być ustalona w drodze decyzji o warunkach zabudowy, o której mowa w art. 59-64 u.p.z.p. Innymi słowy, niedopuszczalne było nie tylko zastosowanie przepisu art. 61 ust. 3 tej ustawy, ale w ogóle takiego trybu ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W tym też zakresie obydwie decyzje w sposób istotny naruszały przywołane przepisy prawa materialnego, co miało oczywisty wpływ na wynik sprawy.

Ubocznie również zauważyć należy, że decyzje te obarczone były również innymi wadami w zakresie naruszenia przepisów proceduralnych. W sprawie miały miejsce uzgodnienia, jednakże nie został odpowiednio i wyczerpująco omówiony ich zakres. Kolegium wskazało na to, że organ I instancji prawidłowo przeprowadził postępowanie administracyjne i dokonał m.in. uzgodnienia ze Starostą K. (uzgodnienie milczące). Były to uzgodnienia w zakresie wynikającym z art. 53 ust. 4 pkt 4, 5, 5a i 6 [w zw. z art. 64 ust. 1] u.p.z.p., jak wynika z treści pisma tego organu z dnia [...] stycznia 2020 r. znak [...], skierowanego do właściwego starosty. Odrębne wystąpienie miało miejsce w stosunku do organu właściwego w sprawach melioracji wodnych. W przepisie art. 53 ust. 4 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. wskazano na obowiązek uzgodnienia [projektu] decyzji z organami w zakresie różnych dziedzin prawa administracyjnego. Ostatecznie, organ II instancji omówił kwestię wymaganych uzgodnień, o których mowa w przepisie art. 53 ust. 4 pkt 4, 5, 5a i 6 u.p.z.p., oraz wyjaśnił brak potrzeby uzgodnienia z właściwym zarządcą drogi (pkt 9). Zabrakło natomiast odpowiedniego wyjaśnienia w pozostałym zakresie. W szczególności należy zwrócić uwagę na to, że Dyrektor Zarządu Zlewni [...] PGW Wody Polskie uzgodnił przedmiotową decyzję jedynie w zakresie melioracji wodnych (postanowienie z dnia [...] stycznia 2019 r. znak [...]), natomiast poza jakimkolwiek wyjaśnieniem pozostało zagadnienie, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 11 u.p.z.p., tj. w odniesieniu do przedsięwzięć wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego lub zagrożonych powodzią.

Poza tym w zaskarżonej decyzji, jak i w decyzji ją poprzedzającej, nie omówiono należycie spełnienia przez inwestycję warunku, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. Organ I instancji jedynie lakonicznie stwierdził, że teren nie wymaga





uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, a decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Dodać należy, że w decyzji tej nie została nawet wskazana klasa użytków rolnych działki nr [...], jakkolwiek z uzasadnienia wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy wynika, że są to grunty orne klasy IVb i V oraz pastwiska klasy V. Z akt sprawy nie wynika też, aby w toku postępowania oceniono zasadność wystąpienia o inne stosowne uzgodnienia do właściwych organów (dotyczy to w szczególności wymogu z art. 53 ust. 4 pkt 10a i 11 u.p.z.p.). Wszystko to świadczyło nie tylko o naruszeniu przepisów prawa materialnego, ale również o naruszeniu przepisów postępowania - art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 oraz art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735).

W związku z tym, że organy administracyjne nie ustaliły i nie przedstawiły właściwie stanu faktycznego w sprawie, a przede wszystkim - niezależnie od tego uchybienia proceduralnego - w sposób istotny naruszyły przepisy prawa materialnego, należało na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i lit. c w zw. z art. 135 p.p.s.a. wyeliminować z obrotu prawnego obydwie wydane w tej sprawie decyzje.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy, organy wezmą pod uwagę argumentację przedstawioną przez Sąd w niniejszym wyroku, a przy wydawaniu rozstrzygnięcia zobowiązane będą uwzględnić dokonaną wykładnię omawianych przepisów. W praktyce oznacza to, że - o ile nie doszło do zmiany stanu faktycznego w zakresie dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania terenu inwestycji (działki nr [...]) i nadal stanowi on użytek rolny, a nie teren produkcyjny - załatwienie sprawy powinno nastąpić w drodze odmowy ustalenia warunków zabudowy dla przedmiotowej inwestycji.

W tym stanie rzeczy, Sąd na podstawie powołanych przepisów orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku.

O kosztach postępowania Sąd rozstrzygnął w punktach II i III sentencji na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a., uwzględniając okoliczności sprawy, w tym wysokość kosztów sądowych poniesionych przez strony (wpisy od skarg po [...] zł) oraz charakter współuczestnictwa skarżących, wymienionych w punkcie II sentencji.

#### **Źródło:**

[http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-po-672-20/warunki\\_zabudowy\\_terenu/36f1c92.html?q=&\\_symbol=615\\_6153&\\_haslo=Zagospodarowanie+przestrzenne&\\_sad=Wojew%C3%B3dzki+S%C4%85d+Administracyjny+w+Poznaniu&\\_skarzony=Samorz%C4%85dowe+Kolegium+Odwo%C5%82awcze&\\_okres=2021\\_08](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-po-672-20/warunki_zabudowy_terenu/36f1c92.html?q=&_symbol=615_6153&_haslo=Zagospodarowanie+przestrzenne&_sad=Wojew%C3%B3dzki+S%C4%85d+Administracyjny+w+Poznaniu&_skarzony=Samorz%C4%85dowe+Kolegium+Odwo%C5%82awcze&_okres=2021_08)





**WYJAŚNIENIA MINISTERSTWA ROLNICTWA I ROZWOJU WSI,  
w sprawie dotyczącej budowy elektrowni fotowoltaicznej w kontekście obowiązujących  
przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych.**

*Budowa paneli fotowoltaicznych o zainstalowanej mocy elektrycznej do 50 kW, służącej wyłącznie prowadzonej produkcji rolniczej.*

W świetle przepisów art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 oraz z 2020 r., poz. 471) – dalej jako: u.o.g.r.l., gruntami rolnymi są m. in. grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne czy grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. W art. 4 pkt 2 u.o.g.r.l. zostało określone, co należy rozumieć pod pojęciem budynków i urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. Są to mianowicie budynki i urządzenia służące przechowywaniu środków produkcji, prowadzeniu produkcji rolniczej, przetwarzaniu i magazynowaniu wyprodukowanych w gospodarstwie produktów rolniczych.

Ponadto, należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r., poz. 1333, z późn. zm.), pozwolenia na budowę nie wymaga wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW.

Oznacza to, że w przypadku kiedy budowa paneli fotowoltaicznych o zainstalowanej mocy elektrycznej do 50 kW będzie służyła wyłącznie prowadzonej produkcji rolniczej (nie będzie sprzedaży energii), grunt ten pozostaje dalej gruntem rolnym i nie ma potrzeby jego zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze oraz nie jest wymagana zgoda zezwalająca na jego wyłączenie z produkcji rolniczej.

*Budowa farmy fotowoltaicznej na dużych powierzchniach.*

Natomiast inwestycje polegające na budowie elektrowni fotowoltaicznej, lokalizowane na dużych powierzchniach, o zainstalowanej mocy elektrycznej powyżej 50 kW, nie można zaliczyć do inwestycji o charakterze rolniczym, ale o charakterze produkcyjnym. Zgodnie z § 3 pkt 1 i ppkt 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) systemy fotowoltaiczne, zlokalizowane na dużych powierzchniach, wprost zaliczane są do zabudowy przemysłowej. Przepis ten odnosi się bowiem do "zabudowy przemysłowej, w tym zabudowy systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowej".

*[Handwritten signatures]*



Użycie zwrotu "w tym" wskazuje, że zabudowa "systemami fotowoltaicznymi" stanowi podzbiór "zabudowy przemysłowej".

Cytowane wyżej przepisy jednoznacznie wskazują, że systemy fotowoltaiczne (farmy fotowoltaiczne) mają charakter przemysłowy i mogą być realizowane na terenach przewidzianych na ten cel w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu, na podstawie decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Dlatego też, poza opisaną sytuacją kiedy budowa paneli fotowoltaicznych na gruntach rolnych będzie służyła wyłącznie prowadzonej produkcji rolniczej (o mocy elektrycznej nie większej niż 50 kW), w pozostałych przypadkach, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, niezbędne będzie uzyskanie przez inwestora decyzji starosty zezwalającej na wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolniczej. Decyzją zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, a co za tym idzie i obowiązkami z niej wynikającymi, powinny zostać objęte wszystkie grunty zajęte pod inwestycję polegającą na budowie elektrowni fotowoltaicznej, w tym również grunty znajdujące się pod panelami oraz innymi urządzeniami niezbędnymi do ich prawidłowego funkcjonowania oraz ich obsługi.

Układ paneli fotowoltaicznych montowanych na gruncie za każdym razem powoduje ograniczenia w rolniczym jego użytkowaniu. Specyfika tego rodzaju technologii polega na tym, że ogniwa fotowoltaiczne składające się na poszczególne panele fotowoltaiczne zamieniają energię słoneczną docierającą do określonej jednostki powierzchni ziemi w energię elektryczną. Tym samym o ilości możliwej do pozyskania energii elektrycznej decyduje powierzchnia, z jakiej poszczególne ogniwa fotowoltaiczne pozyskują energię słoneczną. Dlatego w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania elektrowni fotowoltaicznych niezbędne jest zamontowanie paneli fotowoltaicznych na określonej powierzchni gruntu lub budynku.

W przypadku montażu paneli fotowoltaicznych na gruncie, trudno jest mówić o innej funkcji użytkowanego gruntu, niż wykorzystanie go w całości do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. W tym przypadku nie jest możliwe pogodzenie eksploatacji elektrowni fotowoltaicznej z prowadzeniem produkcji rolniczej. Należy pamiętać, że ograniczenie rolniczego użytkowania danego gruntu nie wynika jedynie z faktu jego pokrycia np. panelami fotowoltaicznymi, ale również z utrudnień w jego użytkowaniu spowodowanych zamontowaniem na gruncie elementów konstrukcji niezbędnych do montażu poszczególnych paneli. Z informacji docierających do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wynika, że utrudnieniem dla rolników w efektywnym gospodarowaniu są nawet słupy energetyczne służące do przesyłu lub dystrybucji energii elektrycznej. Należy pamiętać, że w odróżnieniu od konstrukcji stosowanych w elektrowniach fotowoltaicznych, słupy energetyczne ograniczają użytkowanie gruntu w sposób punktowy, a i tak negatywnie oddziałują na efektywne wykorzystanie całej powierzchni danej działki.

Wobec tego wyłączeniu z produkcji podlega cała powierzchnia gruntów rolnych, na której ma być zlokalizowana farma fotowoltaiczna, za którą w przypadku lokalizacji na gruntach rolnych klas I-III oraz IV-VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego powinna być naliczona należność



i opłaty roczne z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji. Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, należy podkreślić, że nawet w przypadku gdy planowana inwestycja nie będzie trwale połączona z gruntem, to i tak teren zagospodarowany pod budowę farmy fotowoltaicznej nie będzie mógł być wykorzystywany do celów związanych z produkcją rolniczą. Wręcz przeciwnie – planowana inwestycja w postaci farmy fotowoltaicznej zmieni dotychczasowy sposób użytkowania gruntów rolnych, uniemożliwiając dalsze rolnicze ich wykorzystanie. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 4 kwietnia 2014 r. (sygn. akt IV SA/Wa 197/14) wydanym w podobnej sprawie „Skutkiem eksploatacji farmy fotowoltaicznej będzie także zacielenie gruntu pod planowanymi panelami słonecznymi, a to może doprowadzić do zaniku heliofitów, czyli roślin światłolubnych. Uznać zatem należy, że w efekcie realizacji inwestycji dojdzie do zmiany składu gatunkowego szaty roślinnej przedmiotowego terenu. (doprowadzając w konsekwencji do zmiany dotychczasowego rodzaju użytkowania)”.

