

Toruń, dnia 29 listopada 2019 r.

SKO-60-32/19

## DECYZJA

Urząd Miejski w Kowalewie Pomorskim SEKRETARIAT	
Wpl.	02-12-2019
Ilość załączników .....	

Na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 2, art. 75 ust. 1 pkt 4, art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2081 z późn.zm., zwanej dalej „ustawą”) oraz art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 z późn.zm., zwanej dalej „kpa”) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu, na posiedzeniu w składzie:

1. Marek Żmuda - przewodniczący
2. Joanna Zadłużna - członek sprawozdawca
3. Alicja Zaskurska - członek

po rozpatrzeniu odwołania z dnia 16 października 2019 r. Pana Mirosława Wojciechowskiego, reprezentowanego przez radcę prawnego Pana Tomasza Jaroszewicza, od decyzji z 30 września 2019 r., wydanej z upoważnienia Burmistrza Kowalewa Pomorskiego przez Kierownika Referatu Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Ewidencji Gospodarczej, w przedmiocie odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji przedsięwzięcia polegającego na „Budowie Farmy Fotowoltaicznej SIERAKOWO II o mocy do 1,0 MW i powierzchni do 2.10 ha, trafostacji, przyłącza do linii S/N, konwerterów, inwerterów, dróg wewnętrznych, okablowania ogrodzenia, itp., na działce nr 311 położonej w obrębie ewidencyjnym 0017 Sierakowo, gmina Kowalewo Pomorskie”, ze względu na niezgodność lokalizacji ww. przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (OŚRiEG.6220.15.2019);

### orzekło:

**utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję**

### Uzasadnienie

Decyzją z dnia 30 września 2019 r., wydaną z upoważnienia Burmistrza Kowalewa Pomorskiego przez Kierownika Referatu Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Ewidencji Gospodarczej, odmówiono wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji przedsięwzięcia polegającego na „Budowie Farmy Fotowoltaicznej SIERAKOWO II o mocy do 1,0 MW i powierzchni do 2.10 ha, trafostacji, przyłącza do linii S/N, konwerterów, inwerterów, dróg wewnętrznych, okablowania ogrodzenia, itp.,

na działce nr 311 położonej w obrębie ewidencyjnym 0017 Sierakowo, gmina Kowalewo Pomorskie”, ze względu na niezgodność lokalizacji ww. przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W uzasadnieniu przedmiotowej decyzji wskazano, że wnioskiem z dnia 12 lipca 2019 r. Mirosław Wojciechowski, prowadzący działalność pod firmą SOLMA Mirosław Wojciechowski, zwrócił się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na „Budowie Farmy Fotowoltaicznej SIERAKOWO II o mocy do 1,0 MW i powierzchni do 2.10 ha, trafostacji, przyłącza do linii S/N, konwerterów, inwerterów, dróg wewnętrznych, okablowania ogrodzenia, itp., na działce nr 311 położonej w obrębie ewidencyjnym 0017 Sierakowo, gmina Kowalewo Pomorskie”.

Po przeanalizowaniu wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z kartą informacyjną przedsięwzięcia, stwierdzono, że na podstawie § 3 ust. 1 pkt 52 lit. b) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, przedmiotowe przedsięwzięcie zalicza się do grupy przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, ponieważ powierzchnia zajęta pod elektrownię wraz z infrastrukturą towarzyszącą będzie wynosiła około 2,10 ha.

Pismem z dnia 19 lipca 2019 r. organ I instancji wystąpił o opinię co do potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz co do zakresu ewentualnego raportu do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Golubiu Dobrzyniu, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie- Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku.

Organ I instancji wskazał, że zgodnie z obowiązującą zmianą planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w rejonie miejscowości Sierakowo i Zapłuskowęsy w gminie Kowalewo Pomorskie zatwierdzonym Uchwałą nr VIII/50/15 Rady Miejskiej w Kowalewie Pomorskim z dnia 23 września 2015 r. opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko- Pomorskiego, poz. 2929 z dnia 2 października 2015 r., grunty nr. geod. 311, położone w obrębie ewidencyjnym Sierakowo oznaczone są symbolem R2- teren rolniczy. § 8 zapisów planu stanowi, że dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami R1, R2 ustala się:

- 1) przeznaczenie:
  - a) podstawowe: teren rolniczy,
  - b) dopuszczalne: obiekty małej architektury, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, budowle rolnicze, budynki garażowe i gospodarcze obsługujące działalność na rzecz rolnictwa w ramach zabudowy zagrodowej.”

Organ I instancji dokonał analizy niniejszego przedsięwzięcia i stwierdził, że realizacja przedmiotowej inwestycji nie jest zgodna z ustaleniami obowiązującego w/w miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. podstawowego przeznaczenia terenu jako teren rolniczy. Dokonano również analizy niniejszego przedsięwzięcia pod kątem zaliczenia go do urządzeń infrastruktury technicznej uznając, iż przedmiotowe przedsięwzięcie nie zalicza się do tego rodzaju kategorii. Mając na uwadze, iż w niniejszej sprawie plan miejscowy nie przewiduje przeznaczenia terenu

pod określone przedsięwzięcie, organ I instancji stwierdził, że ma obowiązek wydać decyzję odmowną w sprawie środowiskowych uwarunkowań.

Od powyższej decyzji odwołanie z dnia 16 października 2019 r., z zachowaniem wymaganego terminu, wniósł Pan Mirosław Wojciechowski, reprezentowany przez radcę prawnego Pana Tomasza Jaroszewicza. W treści ww. odwołania zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie:

1. art. 80 ust. 2 ustawy - poprzez przyjęcie, że przedsięwzięcie „Budowa Farmy Fotowoltaicznej Sierakowo II” jest niezgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
2. art. 98 pkt 1 lit.b uchwały nr VIII/50/15 Rady Miejskiej w Kowalewie Pomorskim z dnia 23 września 2015 r., zatwierdzającej zmianę planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w rejonie Sierakowo i Zapłuskowęsy w gminie Kowalewo Pomorskie (Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego, poz. 2929), w zw. z art. 1 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2018 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - poprzez przyjęcie, że w pojęciu „obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej” nie mieszczą się obiekty i urządzenia składające się na zamierzone przez inwestora przedsięwzięcie „Budowa Farmy Fotowoltaicznej Sierakowo II.”

#### **W tym stanie rzeczy Kolegium zważyło co następuje.**

Przedmiotem niniejszego postępowania jest określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na „Budowie Farmy Fotowoltaicznej SIERAKOWO II o mocy do 1,0 MW i powierzchni do 2.10 ha, trafostacji, przyłącza do linii S/N, konwerterów, inwerterów, dróg wewnętrznych, okablowania ogrodzenia, itp., na działce nr 311 położonej w obrębie ewidencyjnym 0017 Sierakowo, gmina Kowalewo Pomorskie”, które stanowi przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zagadnieniem podstawowym jest kwestia ustalenia, czy teren, na którym ma być realizowane przedsięwzięcie jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Stwierdzenie zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi podstawowe kryterium dla dalszej oceny wpływu przedsięwzięcia na środowisko (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2014 r., II SA/Wr 48/14, CBOSA). Zgodnie bowiem z art. 80 ust. 2 ustawy, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. Nie dotyczy to przypadków literalnie wskazanych w ww. przepisie. Jeżeli dla danego terenu uchwalony został miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej, co do zasady, winien więc ocenić, czy lokalizacja przedsięwzięcia jest zgodna z jego zapisami. Jak wskazuje się w orzecznictwie, jeżeli plan miejscowy nie przewiduje przeznaczenia terenu pod określone przedsięwzięcie, to organ ma obowiązek, wobec braku zgodności

przedsięwzięcia z planem, wydać decyzję odmowną w sprawie środowiskowych uwarunkowań, bez konieczności przeprowadzania postępowania wyjaśniającego w szerszym zakresie, w tym bez konieczności badania rzeczywistego wpływu planowanej działalności na środowisko ani przeprowadzenia postępowania uzgodnieniowego z innymi organami (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2017 r., II OSK 2460/16, CBOSA). Po stwierdzeniu niezgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dalsze prowadzenie postępowania w przedmiocie wydania tej decyzji jest zbędne. Ocena zgodności przedsięwzięcia z postanowieniami planu należy więc do organu prowadzącego postępowanie, a nie organów współdziałających.

W niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości, iż teren planowanej inwestycji, znajduje się w zasięgu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. uchwały Nr VIII/50/15 Rady Miejskiej w Kowalewie Pomorskim z dnia 23 września 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w rejonie miejscowości Sierakowo i Zapłuskowęsy w gminie Kowalewo Pomorskie – zwanej dalej „planem”. Nie zachodzą zaś okoliczności wyłączające konieczność oceny zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z zapisami planu miejscowego.

Dokonując merytorycznej oceny kwestii zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami planu, należy w pierwszej kolejności wskazać, że teren, na którym miałyby zostać zrealizowane przedsięwzięcie znajduje się w jednostce planistycznej oznaczonej w planie jako R2, dla której w § 8 planu określono przeznaczenie:

- a) podstawowe: teren rolniczy,
- b) dopuszczalne: obiekty małej architektury, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, budowle rolnicze, budynki garażowe i gospodarcze obsługujące działalność na rzecz rolnictwa w ramach zabudowy zagrodowej, z zastrzeżeniem pkt 2 lit. b.

Nie budzi wątpliwości, że przedsięwzięcie nie mieści się w ramach przeznaczenia podstawowego. Z tego punktu widzenia kwestią kluczową dla niniejszego postępowania jest rozważenie, czy planowane przedsięwzięcie tj. farma fotowoltaiczna może zostać zrealizowane w ramach przeznaczenia dopuszczalnego, a biorąc pod uwagę ww. zapis oraz charakter przedsięwzięcia, co do zasady uznane za obiekt lub urządzenie infrastruktury technicznej. Organ I instancji odpowiedział na tak postawione pytanie negatywnie. Odwołujący wskazuje zaś, że brak jest podstaw do stosowania w drodze analogii dotychczasowego dorobku orzecznictwa i doktryny, wypracowanego na gruncie rozumienia tego samego zwrotu użytego w art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ocenie tut. Kolegium odpowiedź na powstałe zagadnienie należy rozpocząć od wskazania, że w dniu 29 sierpnia 2019 r. treść powyższego przepisu art.61 ust. 3 ustawy uległa zmianie. W świetle znowelizowanego brzmienia, wyłączenie zastosowania przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się obok linii

kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej również do instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wskazano, że ze względu na rozbieżności judykatury, interwencji ustawodawcy wymagała kwestia kwalifikowania budowy urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych do kategorii urządzeń infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Unormowania te przesadzają lub nie o wymaganiu, przy ustalaniu warunków zabudowy dla tych urządzeń infrastruktury technicznej spełnienia zasady dobrego sąsiedztwa oraz warunku dostępu do drogi publicznej. Rozbieżność ta wynika z braku zdefiniowania pojęcia urządzenia infrastruktury technicznej, co powoduje konieczność odwołania się do przepisów innych ustaw i stosowania ich wykładni. Z jednej strony prezentowany jest pogląd, według którego urządzenia wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych energii stanowią urządzenia infrastruktury technicznej, a tym samym nie wymaga się przy ustalaniu warunków zabudowy realizacji zasady dobrego sąsiedztwa (wyrok NSA z 2017-09-27 II OSK 158/16, wyrok NSA z 2017-06-21 II OSK 2637/15, wyrok NSA z 2012-11-13 II OSK 762/12). Natomiast stosownie do poglądu przeciwnego, urządzenia służące wytwarzaniu energii elektrycznej nie mogą być zakwalifikowane do urządzeń infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 ustawy (wyrok NSA z 2015-05-29 II OSK 2657/13, wyrok WSA w Szczecinie z 2017-09-07 II SA/Sz 678/17, wyrok WSA w Olsztynie z 2017-06-27 II SA/Ol 381/17). Istotą pojęcia "urządzenie infrastruktury technicznej" jest to, że powstaje ono zawsze dla obsługi określonych jednostek przestrzenno-gospodarczych. Infrastruktura wspiera działalność produkcyjną, służy rozwojowi produkcji i konsumpcji, ale sama nie bierze bezpośredniego udziału w produkcji. Urządzenia te z założenia nie naruszają zastanej funkcji w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu. Natomiast obiekty wytwarzające energię z odnawialnych źródeł, w tym np. elektrownie słoneczne, z reguły wprowadzają nowy sposób zagospodarowania terenu. Ponadto należy podkreślić, że urządzenia wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych służą działalności produkcyjnej, natomiast urządzenia infrastruktury technicznej są urządzeniami do przesyłania. W związku z rozbieżnością orzecniczą, z punktu widzenia potrzeb procesu inwestycyjnego w branży odnawialnych źródeł energii przeżywającej dynamiczny rozwój, zaproponowano rozszerzenie art. 61 ust. 3 ustawy o instalacje odnawialnego źródła energii. Przy ustalaniu warunków zabudowy dla tych instalacji nie będzie wymagane spełnienia zasady dobrego sąsiedztwa oraz warunku dostępu do drogi publicznej. Tym samym zapis potwierdza, że urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł nie stanowią urządzeń infrastruktury technicznej (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3656>). Powyższej okoliczności nie sposób pominąć w niniejszej sprawie. Bezsprzecznie, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, obowiązujący dla terenu planowanego przedsięwzięcia, nie zawiera definicji

obiektu i urządzenia infrastruktury technicznej. Jednak w § 3 ust. 2 planu wskazano, że pojęcia występujące w niniejszej uchwale, nie wyjaśnione w ust. 1, należy interpretować zgodnie z definicjami przyjętymi w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z definicjami wynikającymi z Polskich Norm i przepisów odrębnych. Ta wskazówka interpretacyjna jest niezwykle istotna i nie pozwala, jak oczekuje tego odwołujący, dokonać interpretacji zapisów określających przeznaczenie terenu, w oderwaniu od zapisów ustawy. Ustawodawca przesądził zaś, poprzez wyodrębnienie instalacji odnawialnych źródeł energii, że nie mieszczą się one w pojęciu urządzeń infrastruktury technicznej. Co istotne, powyższa zmiana nie tworzy nowego stanu, ale stanowi potwierdzenie stanowiska prezentowanego w doktrynie jak i judykaturze, które podziela również Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu, w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę.

Ponadto wskazać należy, iż zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 3 i 4 planu, prawodawca lokalny dokonał rozróżnienia przeznaczenia podstawowego i dopuszczalnego. Przez przeznaczenie podstawowe należy rozumieć takie przeznaczenie, które powinno dominować na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi. W ramach przeznaczenia podstawowego mieszczą się elementy zagospodarowania bezpośrednio z nim związane, warunkujące prawidłowe korzystanie z terenu, np. urządzenia techniczne takie jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, przejazdy, ogrodzenia, miejsca postojowe, place pod śmietniki, zbiorniki na paliwa grzewcze itp. o ile ustalenia dla poszczególnych terenów nie stanowią inaczej. Jako przeznaczenie dopuszczalne należy rozumieć przeznaczenie dopuszczone ustaleniami niniejszej uchwały. Co istotne, samo użycie zwrotu „dopuszczalne” może sugerować, że chodzi o przeznaczenie, które nie powinno dominować na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi. Co więcej całościowa analiza zapisów planu wskazuje, że przeznaczenie dopuszczalne w świetle ustaleń planu to obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, parkingi, zieleń urządzona, zieleń, obiekty małej architektury, drogi wewnętrzne, budowle rolnicze, budynki garażowe i gospodarcze obsługujące działalność na rzecz rolnictwa w ramach zabudowy zagrodowej. Przeznaczenie dopuszczalne stanowi więc w świetle zapisów planu swego rodzaju uzupełnienie przeznaczenia podstawowego. Dodatkowo w planie przewidziano również przeznaczenie pod odnawialne źródła energii – elektrownie wiatrowe wyraźnie wskazując obszary, na których możliwa jest realizacja inwestycji tego rodzaju. Co równie istotne, przeznaczenie to ma charakter podstawowy, a w jego ramach również określono przeznaczenie dopuszczalne tj. obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, parkingi. Powyższe wskazuje jednoznacznie, że plan nie zalicza przedsięwzięć noszących cechy odnawialnych źródeł energii do kategorii obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, ale przewiduje dla nich odrębne, niezależne podstawowe przeznaczenie terenu.

W tym stanie rzeczy, z uwagi na ww. okoliczności, uznać należy, że przedsięwzięcie, będące przedmiotem niniejszego postępowania, nie może

zostać zakwalifikowane jako obiekt i urządzenie infrastruktury technicznej w rozumieniu planu. Powoduje to, że lokalizacja przedsięwzięcia nie jest zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na terenie planowanego przedsięwzięcia plan nie dopuszcza możliwości lokalizowania farmy fotowoltaicznej. Powyższe skutkuje koniecznością odmowy wydania decyzji środowiskowej.

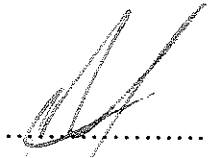
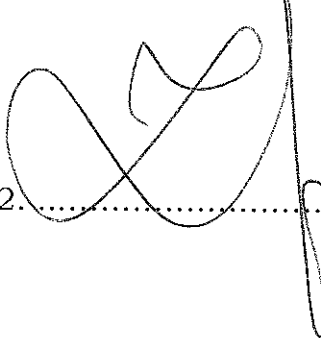
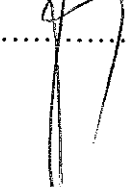
Z uwagi na powyższe należało orzec jak w sentencji.

## POUCZENIE

Każdy, kto ma w tym interes prawny jest uprawniony do wniesienia skargi na niniejszą decyzję z powodu jej niezgodności z prawem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu w formie papierowej (adres: Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu, ul. Targowa 13/15, 87-100 Toruń) bądź w postaci dokumentu elektronicznego poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą organu (adres: /81dk4ov1uq/skrytka) w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej decyzji. Wniesienie skargi podlega wpisowi stałemu w wysokości 200 zł.

Stronie wnoszącej skargę może być przyznane prawo pomocy. Prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym. Prawo pomocy w zakresie całkowitym obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Prawo pomocy w zakresie częściowym obejmuje zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków albo od opłat sądowych i wydatków lub obejmuje tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

Informacja dotycząca przetwarzania danych osobowych (RODO) jest dostępna na stronie internetowej: <http://www.bip.skotorun.pl> w zakładce *Ochrona danych osobowych*.

1.......... 2.......... 3..........

### Otrzymują:

1. Pan Tomasz Jaroszewicz  
Kancelaria Radców Prawnych Kutnik, Kalinowski i Partnerzy  
ul. Batorego 5, 87- 100 Toruń  
(pełnomocnik Pana Mirosława Wojciechowskiego);
2. Wg. rozdzielnika;
3. Burmistrz Miasta Kowalewo Pomorskie;
4. SKO a/a.



Ujęto w wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie

Numer karty/rok .....123/2019.....

