

SKO.4170.13.2023

## DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi na posiedzeniu w dniu 20 marca 2023 r. po wszczęciu na wniosek Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji Wójta Gminy Daszyna z dnia 24 października 2022 r., znak OŚ.BIP.6220.5.2022, o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia cyt. „polegającego na budowie farmy fotowoltaicznej o mocy do 22 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną — Upale”

– działając w składzie orzekającym:

- |                   |                         |
|-------------------|-------------------------|
| 1. Monika Kapusta | - przewodnicząca składu |
| 2. Jacek Jamróz   | - członek składu        |
| 3. Grażyna Ferszt | - członek składu        |

na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 157 § 1 i art. 158 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.) w zw. z 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1029 ze zm.) oraz art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 570 ze zm.)

### o r z e k a :

**stwierdzić nieważność ostatecznej decyzji Wójta Gminy Daszyna z dnia 24 października 2022 r., znak OŚ.BIP.6220.5.2022.**

### UZASADNIENIE:

Wójt Gminy Daszyna (dalej: organ pierwszej instancji) decyzją z dnia 24 października 2022 r., znak OŚ.BIP.6220.5.2022, orzekł:

„stwierdzam

*I. brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.*

*II. określam następujące warunki i wymagania:*

*1. Trasę przyłącza instalacji fotowoltaicznej do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (KSE) zaprojektować poza:*

- a) terenami wymagającymi wycinki drzew i krzewów,*
- b) terenami cieków wodnych i rowów melioracyjnych,*

- c) obszarami wodno-błotnymi oraz innymi obszarami o płytkim zaleganiu wód podziemnych, w tym siedliskami lęgowymi oraz ujściami rzek,
- d) obszarami leśnymi,
- e) obszarami objętymi ochroną, w tym strefami ochronnymi ujęć wód oraz obszarami ochronnymi zbiorników wód śródlądowych,
- f) obszarami wymagającymi specjalnej ochrony ze względu na występowanie gatunków roślin, grzybów i zwierząt lub ich siedlisk lub siedlisk przyrodniczych objętych ochroną, w tym obszarami Natura 2000, oraz pozostałymi formami ochrony przyrody,
- g) obszarami o krajobrazie mającym znaczenie historyczne, kulturowe lub/i archeologiczne.

2. W trakcie realizacji przedsięwzięcia, na czas przerw w pracy, wykonane na potrzeby instalacji podziemnej sieci kablowej, teletechnicznej i telekomunikacyjnej wykopy, łączące poszczególne elementy farmy, należy odpowiednio zabezpieczyć przed przedostaniem się do nich małych zwierząt.

3. Przedsięwzięcie zrealizować bez wycinki drzew i krzewów.

4. W przypadku prowadzenia prac w pobliżu drzew i krzewów należy je zabezpieczyć na etapie realizacji przedsięwzięcia przed urazami mechanicznymi i innymi uszkodzeniami.

5. W celu ograniczenia niszczenia miejsc rozrodu i żerowania płazów, gadów, ptaków i małych ssaków, nie prowadzić prac ziemnych w okresie lęgowym ptaków, tj. od początku marca do połowy października, chyba, że teren będzie utrzymany w stanie zaoranym, lub prowadzenie ww. prac w sezonie lęgowym odbywać się będzie po kontroli i pod nadzorem przyrodniczym w przypadku braku lęgów na tym terenie.

6. Nie stosować żadnych środków chemicznych spowalniających wzrost roślin; wykaszanie terenu prowadzić po 1 sierpnia, po wyprowadzeniu lęgu przez ptaki; wykaszanie przeprowadzać od centrum farmy w kierunku jej brzegów, aby umożliwić ucieczkę zwierząt i ograniczyć ich śmiertelność.

7. Jeśli zajdzie taka konieczność mycie paneli prowadzić przy użyciu czystej wody lub wody demineralizowanej, a w przypadku ekstremalnych zabrudzeń — wody z dodatkiem środków biodegradowalnych.

8. Wykonać ogrodzenie niepełne z przestrzenią ok. 20 cm od poziomu terenu do dolnej krawędzi ogrodzenia, bez podmurówki lub z podmurówką umieszczoną w gruncie do poziomu terenu, tak by pod wygrodzieniem nie istniały żadne fizyczne przeszkody, co umożliwi migrację drobnym i średnim zwierzętom; ogrodzenie wykonać w kolorystyce stonowanej o barwach naturalnych nawiązujących do otoczenia; dolna krawędź ogrodzenia winna być wykonana w sposób wykluczający możliwość kaleczenia się zwierząt.

9. Instalację fotowoltaiczną oraz towarzyszącą jej infrastrukturę, w tym stację transformatorową i ogrodzenie należy wykonać w kolorach naturalnych, stonowanych, niewyróżniających się w otoczeniu.

10. Zastosować moduły fotowoltaiczne o powierzchni antyrefleksyjnej, co zwiększy

absorpcję energii promieniowania słonecznego oraz zapobiegnie niepożądanemu efektowi odbicia światła od powierzchni paneli, tzw. olśnieniu.

11. W przypadku zastosowania transformatora olejowego, należy wyposażyć kontenerową stację transformatorową w szczelną misę olejową, będącą w stanie zmagazynować co najmniej 100 % oleju oraz wodę z akcji gaśniczej, wykonaną z takich materiałów, aby ciecz izolacyjna lub olej nie przedostał się do środowiska gruntowo-wodnego, warunek ten nie musi być spełniony, w przypadku zastosowania transformatora bezolejowego.

12. Transformatory oraz magazyny energii zlokalizować w maksymalnej możliwej odległości od zabudowań mieszkalnych.

13. Odpady zagospodarować zgodnie z właściwą praktyką, tzn.: zminimalizować ich ilość, gromadzić selektywnie w wydzielonych miejscach, w warunkach zabezpieczających przed przedostaniem się do środowiska substancji szkodliwych, zapewnić ich bezpośredni sprawny odbiór przez uprawnione podmioty, bądź ich ponowne wykorzystanie.”

W treści decyzji wskazano motywy wydanego rozstrzygnięcia. Wobec braku wniesienia odwołania przez którąkolwiek ze stron, decyzja powyższa stała się ostateczna.

Pismem z dnia 27 stycznia 2023 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi zwrócił się do tut. Kolegium z wnioskiem o stwierdzenie nieważności wskazanej decyzji. W treści wniosku wskazano w szczególności:

„Na podstawie art. 76 ust. 1 i ust. 8 ustawy z 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 2022 r. poz. 1029 ze zera.), zwanej dalej „ustawą ooś”, art. 156 § 1 pkt 2 i art. 187 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.), zwanej dalej „k.p.a.”, wnoszę o stwierdzenie nieważności decyzji Wójta Gminy Daszyna z 24 października 2022 r., znak: OŚ. BIP P.6220.5.2022.

W ocenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi zwanego dalej RDOŚ w Łodzi, ww. decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, a mianowicie z naruszeniem art. 80 ust. 2 ustawy ooś.

W ocenie RDOŚ w Łodzi organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przedmiotowej sprawie, błędnie stwierdził, że realizacja przedmiotowego przedsięwzięcia nie naruszy ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego Uchwałą Nr XLV/206/2006 Rady Gminy w Daszynie z dnia 10 października 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Daszyna (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2009 r. Nr 409 poz. 3175).

Działki o nr ew. 171, 172/1, 172/2, 173, 174, 175, 176/1, 177, 178/1, 178/2, 264, 190 obr. Upale położone są w części w jednostce urbanistycznej oznaczonej symbolem R -- tereny rolnicze i w części w jednostce RZL -- tereny zalesień. Teren przeznaczony pod realizację przedmiotowego przedsięwzięcia znajduje się, zgodnie z treścią decyzji Wójta Gminy Daszyna, w jednostce oznaczonej w planie symbolem R.

Zapisy dla terenów rolniczych określają jako przeznaczenie podstawowe - tereny rolnicze, zaś

dopuszczalne, przeznaczenie uzupełniające to: zabudowa związana z gospodarką rolną z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi, z zastrzeżeniem pkt 4, sieci napowietrzne i podziemne infrastruktury technicznej oraz związane z nimi urządzenia, zbiorniki wodne, dopuszczalne przeznaczenie dla terenów rolnych na glebach V i VI klasy bonitacyjnej: zalesienia, tereny eksploatacji -- warunki rozpoznawania i eksploatacji kopalni zgodnie z zapisami § 36, z obowiązkiem leśnego lub wodnego kierunku rekultywacji.

*W opinii tut. organu eksploatację urządzenia wytwarzającego energię z odnawialnych źródeł energii należy zaliczyć do działalności produkcyjnej, a zatem podstawowym typem terenu przeznaczonym do instalacji takich urządzeń jest kategoria opisana w miejscowym planie*

*zagospodarowania przestrzennego literą P --- tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów -- zgodnie z rozporządzeniem ministra rozwoju i technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404). W związku z powyższym należy stwierdzić, iż farmy fotowoltaiczne nie mogą być sytuowane na terenach, które zgodnie z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są pod użytkowanie rolnicze (odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki — z upoważnienia ministra -- na interpelację nr 11143 w sprawie warunków tworzenia przez przedsiębiorców farm fotowoltaicznych).”.*

Pismami z dnia 21 lutego 2023 r. tut. Kolegium zawiadomiło o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji – wyznaczając 7-dniowy termin na złożenie wyjaśnień bądź dokumentów mogących mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Zawiadomienie powyższe pozostało bez odpowiedzi.

#### **Rozpatrując wniosek Strony Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi ustaliło i zważyło:**

Organ administracji publicznej wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności określonego rozstrzygnięcia, wszczyna postępowanie w nowej sprawie, w której nie orzeka co do istoty sprawy rozstrzygniętej w danej decyzji (postanowieniu), będącej przedmiotem tego postępowania, lecz orzeka jako organ kasacyjny. Konsekwencją powyższego jest stwierdzenie, że w swym rozstrzygnięciu organ administracji publicznej, rozstrzyga wyłącznie co do nieważności albo jego niezgodności z prawem, a nie jest władne rozstrzygać o innych kwestiach dotyczących istoty sprawy (por. wyrok NSA z dnia 14 sierpnia 1987 r., sygn. akt IV. SA 393/87, ONSA 1990, Nr 1, poz. 1).

W postępowaniu, w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji czy postanowienia badane jest wyłącznie, czy zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie nieważności, czy też nie.

Przyjmując powyższą tezę, organ administracji publicznej w postępowaniu prowadzonym w trybie nadzoru, ma obowiązek rozpatrywać sprawę w granicach określonych w art. 156 § 1 k.p.a., to znaczy nie może rozpatrywać sprawy co do istoty, jak w postępowaniu odwoławczym (por. wyrok NSA z dnia 28 maja 1985 r. sygn. akt I SA/89/85, ONSA 1985, Nr 1, poz. 30).

W postępowaniu zatem prowadzonym w oparciu o nadzwyczajne środki prawne,

ponowne merytoryczne rozpatrzenie sprawy nie jest możliwe.

Zgodnie z art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.) {dalej: k.p.a.} *organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:*

- 1) *wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości;*
- 2) ***wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa;***
- 3) *dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco;*
- 4) *została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie;*
- 5) *była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały;*
- 6) *w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą;*
- 7) *zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.*

W myśl art. 156 § 2 k.p.a. *nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.*

Stosownie do art. 157 § 1 k.p.a. *właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach wymienionych w art. 156 jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja wydana została przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ.*

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych: *samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.*

Stosownie do art. 158 § 1 k.p.a., *rozstrzygnięcie w sprawie nieważności decyzji następuje w drodze decyzji.*

Przedmiotem niniejszego postępowania, zgodnie z wnioskiem Strony, jest usunięcie z obrotu prawnego decyzji wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2021 r., sygn. akt I OSK 4431/18, orzekł:

*„O rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decydują łącznie trzy przesłanki:*

- 1) *oczywistość naruszenia prawa,*
- 2) *charakter przepisu, który został naruszony oraz*
- 3) *racje ekonomiczne lub gospodarcze, czyli skutki, które wywołuje decyzja. Oczywiście naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Konieczne jest także,*

aby stwierdzone naruszenie miało znacznie większą wagę aniżeli stabilność decyzji ostatecznej, o której stanowi art. 16 k.p.a.”

Należy również podzielić wyrażone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisko: „Stwierdzenie nieważności decyzji wskutek rażącego naruszenia prawa na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jest wyjątkiem od zasady trwałości decyzji ostatecznych, a zatem pojęcie to musi być interpretowane wąsko, co oznacza, że o rażącym naruszeniu prawa można mówić tylko wówczas, gdy podjęte rozstrzygnięcie jest w sposób oczywisty sprzeczne z treścią nie budzącą wątpliwości i mającej zastosowanie w danej sprawie normy prawnej. Sam zaś fakt kwestionowana rozstrzygnięcia bądź niezgadzanie się z jego treścią czy dokonaną oceną stanu faktycznego, nie stanowi podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.” (m.in. wyrok NSA z dnia 26 listopada 2021 r., sygn. akt II GSK 1822/21).

Odnosząc się zaś do oczywistości naruszenia prawa sądy administracyjne dostrzegają, że nie można o nim mówić, gdy mamy wątpliwości co do wykładni określonego przepisu: „O istotnych wątpliwościach interpretacyjnych, ograniczających możliwości orzekania o rażącym naruszeniu prawa na gruncie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., można mówić wówczas, gdy, po pierwsze, na gruncie reguł językowych i systemowych, znajdujących się na tym samym poziomie procesy wykładni, możliwe są do przejścia i jednakowo dają się uzasadnić różne i w istotnej części przeciwstawne wyniki wykładni oraz po drugie, gdy weryfikacja celowościowo - funkcjonalna i aksjologiczna odwołuje się do tak istotnych celów, skutków czy wartości społecznych, przeważających wyniki wykładni językowo-systemowej, że ich nieuwzględnienie naruszałoby stan praworządności państwa prawnego.” (tak m.in. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Gd 478/21).

W niniejszej sprawie wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji został wniesiony przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi (dalej: RDOŚ) na podstawie przepisów art. 76 ust. 1 i ust. 8 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1029 ze zm.) {dalej: o.o.ś.}.

Zgodnie ze wskazanymi przepisami art. 76 o.o.ś.:

1. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w sprawach dotyczących wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez organy, o których mowa w art. 75 ust. 1 pkt 2-4, lub organy wyższego stopnia w stosunku do tych organów, właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska kieruje wystąpienie, którego treścią może być w szczególności wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji.

8. W sprawach, o których mowa w ust. 1, 3 albo 4, właściwemu regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska oraz Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska przysługują prawa strony w postępowaniu administracyjnym lub postępowaniu przed sądem administracyjnym.

W art. 80 o.o.ś., na który w treści wniosku powołał się RDOŚ wskazano zaś:

**2. 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 decyzji o środowiskowych

*uwarunkowaniach wydawanej dla drogi publicznej, dla linii kolejowej, dla publicznych urzędzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, dla publicznych urzędzeń służących do przesyłania i odprowadzania ścieków, dla przedsięwzięć Euro 2012, dla przedsięwzięć wymagających koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, dla inwestycji w zakresie terminalu, dla inwestycji związanych z regionalnymi sieciami szerokopasmowymi, dla inwestycji realizowanych na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, dla inwestycji w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej lub inwestycji towarzyszących, dla strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej realizowanej na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, dla inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej realizowanych na podstawie ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, dla Inwestycji oraz Inwestycji Towarzyszącej, o których mowa w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, dla inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących realizowanych na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, dla strategicznej inwestycji w sektorze naftowym, dla inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 - Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku realizowanych na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 - Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, dla inwestycji w zakresie budowy portu zewnętrznego realizowanych na podstawie ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych, inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Bruhla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie realizowanych na podstawie ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Bruhla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie oraz dla przedsięwzięć realizowanych na podstawie ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku.*

Niezbędne jest zatem odniesienie się do treści ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego uchwałą Nr XLV/206/2006 Rady Gminy w Daszynie z dnia 10 października 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Daszyna (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2009 r. Nr 409 poz. 3175).

Zgodnie ze wskazanym planem: działki o nr ew. 171, 172/1, 172/2, 173, 174, 175, 176/1, 177, 178/1, 178/2, 264, 190 obr. Upale położone są:

- w części w jednostce urbanistycznej oznaczonej symbolem R -- tereny rolnicze i
- w części w jednostce RZL -- tereny zalesień.

Teren przeznaczony pod realizację przedmiotowego przedsięwzięcia **znajduje się, zgodnie z treścią decyzji Wójta Gminy Daszyna, w jednostce oznaczonej w planie symbolem R.**

Zapisy Planu dla terenów rolniczych określają:

- jako przeznaczenie podstawowe - tereny rolnicze, zaś
- jako dopuszczalne przeznaczenie uzupełniające - zabudowę związaną z gospodarką rolną z

obiektami i urządzeniami towarzyszącymi, z zastrzeżeniem pkt 4, sieci napowietrzne i podziemne infrastruktury technicznej oraz związane z nimi urządzenia, zbiorniki wodne, dopuszczalne przeznaczenie dla terenów rolnych na glebach V i VI klasy bonitacyjnej: zalesienia, tereny eksploatacji -- warunki rozpoznawania i eksploatacji kopaliny zgodnie z zapisami § 36, z obowiązkiem leśnego lub wodnego kierunku rekultywacji.

Trafnie zatem RDOŚ dostrzegł, że **eksploatację urządzenia wytwarzającego energię z odnawialnych źródeł energii należy zaliczyć do działalności produkcyjnej**, a zatem podstawowym typem terenu przeznaczonym do instalacji takich urządzeń jest kategoria opisana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego literą P --- tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów -- zgodnie z rozporządzeniem ministra rozwoju i technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404).

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". 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.

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 zacienienie 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)”*.

Zwrócenia uwagi wymaga również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2022/15, w którym stwierdzono, że § 3 pkt 52 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 2 lit. a tiret 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2013 r. (w niniejszej sprawie będzie to § 3 ust. 1 pkt 54 lit. b) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko - Dz. U. z 2019 r. poz. 1839), **zalicza wprost systemy fotowoltaiczne do zabudowy przemysłowej**. Przywołane rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, mimo że 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, ma zastosowanie na etapie rozpatrywania wniosku o warunki zabudowy. Pogląd ten został podtrzymany w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2018 r., sygn. II OSK 2727/17, w którym skład orzekający wskazał, że **realizacja inwestycji polegającej na budowie systemu fotowoltaicznego 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. Realizacja tej inwestycji spowoduje zatem zmianę dotychczasowego sposobu zagospodarowania terenu i zmienia jego funkcję. Spowoduje, że powstaje teren zabudowany, wykorzystywany dla celów produkcyjnych,

związanych z produkcją (wytwarzaniem) energii elektrycznej. Dlatego należy przyjąć, że elektrownia słoneczna, tj. wytwarzająca energię elektryczną ze źródła odnawialnego, instalacja fotowoltaiczna o mocy przekraczającej 500 kW (poprzednio 100 kW), nie stanowi urządzenia infrastruktury technicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p., lecz **podzbiór infrastruktury przemysłowej**.

Przedstawione powyżej stanowisko koresponduje z innymi judykatami, w których wyłączono możliwość zaliczenia elektrowni fotowoltaicznych do urządzeń infrastrukturalnych, o których mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 stycznia 2018 r. sygn. akt II OSK 794/16, z 24 kwietnia 2018 sygn. akt 2727/17, wyrok z 14 listopada 2018 r. sygn. akt II OSK 2758/16, z 9 grudnia 2020 r. sygn. II OSK 3705/19, a także wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych: w Bydgoszczy z 16 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 278/19, w Poznaniu z 28 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Po 291/19, w Gorzowie Wielkopolskim z 11 grudnia 2019 II SA/Go 660/19, we Wrocławiu z 27 lutego 2020 r. II SA/Wr 415/19).

Zaakcentować także należy, że jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 3705/19, 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 dokonanej w drodze 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). Na mocy art. 4 pkt 2 ustawy nowelizującej zmieniającej m.in. u.p.z.p. z dniem 29 grudnia 2019 r. instalacje odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r., dodano jako kolejne obiekty zwolnione z wymogów spełnienia warunków wynikających z zasady dobrego sąsiedztwa. Posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem instalacji odnawialnego źródła energii obok pojęcia urządzeń infrastruktury technicznej wyklucza możliwość utożsamiania tych pojęć. Zważywszy zaś, że w świetle definicji zawartej w art. 2 pkt 13 ppkt a ustawy z dnia 20 lutego 2015 farma fotowoltaiczna mieści się w pojęciu instalacji odnawialnego źródła energii, to brak podstaw do tego, aby w dalszym ciągu, posiłkując się orzecznictwem sprzed tej nowelizacji wywodzić, że elektrownie fotowoltaiczne stanowią urządzenia infrastruktury technicznej.

Skoro zaś elektrownie fotowoltaiczne stanowią obiekty przemysłowe, a nieruchomość, na której planowana jest inwestycja znajduje się obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a dla tego obszaru określono:

- 1) jako przeznaczenie podstawowe - tereny rolnicze, zaś
- 2) jako dopuszczalne przeznaczenie uzupełniające - zabudowę związaną z gospodarką rolną z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi, z zastrzeżeniem pkt 4, sieci napowietrzne i podziemne infrastruktury technicznej oraz związane z nimi urządzenia, zbiorniki wodne, dopuszczalne przeznaczenie dla terenów rolnych na glebach V i VI klasy bonitacyjnej: zalesienia, tereny eksploatacji -- warunki rozpoznawania i eksploatacji kopalin zgodnie z zapisami § 36, z obowiązkiem leśnego lub wodnego kierunku rekultywacji

- to Wójt Gminy Daszyna wydając decyzję naruszył w sposób rażący przepisy art. 80 ust. 2

o.o.ś. bowiem stwierdził zgodność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podczas, gdy inwestycja ta jest z planem ewidentnie niezgodna.

Biorąc pod uwagę powyższe, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi orzekło jak w sentencji.

### POUCZENIE

Od decyzji niniejszej nie przysługuje stronie prawo do wniesienia odwołania jednakże strona może zwrócić się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań.

Strona może zrzec się prawa do zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zrzeczenie się prawa do zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy oznacza, że decyzja staje się ostateczna i prawomocna (niezaskarżalna do sądu administracyjnego).

Jeżeli strona nie skorzysta z prawa do zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy – może wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi przy ul. Piotrkowskiej 135 skargę na niniejszą decyzję z powodu uznania jej za niezgodną z prawem. Skargę wnosi się w co najmniej 2 egzemplarzach za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi ul. Piotrkowska 86, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji stronie. Wpis od skargi wynosi 200 złotych.

Strona może ubiegać się w postępowaniu sądownoadministracyjnym o prawo pomocy na jej wniosek w postaci zwolnienia od kosztów sądowych oraz (lub) ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Wniosek w tym zakresie jest wolny od opłat sądowych.

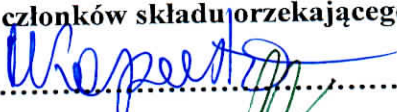

*Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi informuje, że zgodnie z art. 13 oraz art. 14 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016) Administratorem Pani/Pana/Państwa danych osobowych jest Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi. Pozostałe informacje w zakresie ochrony danych osobowych dostępne są na BIP Kolegium <https://www.bip.sko.lodz.pl/plik.234,klauzula-informacyjna-dla-petenta-klienta-strony-pelnomocnika.pdf>*



#### **Otrzymują:**

Wg rozdzielnika

#### **Podpisy członków składu orzekającego:**

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