

Samorządowe Kolegium Odwoławcze  
w Kaliszu  
ul. Częstochowska 12  
62-800 Kalisz  
tel: 62 75 76 361  
**SKO - 4213/197/22**

Kalisz, dnia 13 lipca 2022 r.  
Za dowodem doręczenia

Urząd Miasta i Gminy Pleszew  
ul. Rynek 63-300 Pleszew  
W P I Y N E Ł O

## DECYZJA

### Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kaliszu

dnia 15-07-2022

L.dz. 4395/2022 Zast. 

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Składzie:

Przewodniczący: Krzysztof Sobociński  
Członkowie: Iwona Chojnacka  
Justyna Sieradzka- spr.

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 lipca 2022 r. odwołania **CEPV 11 sp. z o.o.** od decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Pleszew z dnia 06.06.2022 r. znak GP.6730.214.2021 w przedmiocie odmowy ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na „Budowie 32 farm elektrowni fotowoltaicznych o łącznej mocy do 32 MW wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą” na terenie części działek o nr: 96/1, 94, 93, 92/3, 92/4, obręb Janków oraz na działkach nr 95/2, 95/1 obręb Janków - działając na podstawie przepisów art. 1, 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018r., poz. 570), art. 17 pkt 1, 127 § 2 i art. 138 § 1 pkt 1 (Dz.U. z 2021r., poz. 735)

- o r z e k a -

**utrzymać w mocy w całości zaskarżoną decyzję**

#### Uzasadnienie

Decyzją z dnia 06.06.2022 r. znak GP.6730.214.2021 Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew odmówił ustalenia, na wniosek CEPV 11 Sp. z o.o. warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na „Budowie 32 farm elektrowni fotowoltaicznych o łącznej mocy do 32 MW wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą” na terenie części działek o nr: 96/1, 94, 93, 92/3, 92/4, obręb Janków oraz na działkach nr 95/2, 95/1 obręb Janków. W ocenie organu nie zostały spełnione wszystkie przesłanki wskazane w art. 61 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym. Planowana inwestycja nie spełnia warunku z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy – tzn. zasady dobrego sąsiedztwa.

Od przedmiotowej decyzji odwołanie pismem z dnia 23.06.2022 r. wniosła CEPV 11 sp. z o.o. Odwołująca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i w tym zakresie orzeczenie co do istoty sprawy, ewentualnie na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. uchylenie decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu po rozpoznaniu odwołania zważyło, co następuje:**

Inwestor CEPV 11 sp. z o.o. wniosła o ustalenie warunków zabudowy dla budowy elektrowni fotowoltaicznej o łącznej mocy do 32 MW wraz z pozostałą niezbędną infrastrukturą techniczną na terenie działki znaczonej w ewidencji gruntów jako na terenie części działek o nr: 96/1, 94, 93, 92/3, 92/4, obręb Janków oraz na działkach nr 95/2, 95/1 obręb Janków. Powierzchnia zabudowy do 17,4 ha.

Materialnoprawną podstawę w niniejszej sprawie stanowią przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej jako: ustawa; upzp). Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 tej ustawy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego m.in. warunki zabudowy dla inwestycji innych niż celu publicznego ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Stosownie zaś do przepisu art. 61 ust. 1 w/w ustawy wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków w nim wymienionych. (1) *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, (2) teren ma dostęp do drogi publicznej, (3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego, (4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu poprzednio obowiązujących planów miejscowych oraz (5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi. (6) zamierzenie budowlane nie znajdzie się w obszarze, a) w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 428, 784 i 922), ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, b) strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu, c) strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu.*

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 3 ustawy „*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.*”

Zgodnie z art. 2 pkt 13 ustawy o odnawialnych źródłach energii *instalacja odnawialnego źródła energii - 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.*

W wyroku z dnia 16 marca 2022 r. IV Sa/Po 96/22 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu ( w sprawie ze skargi na decyzję tutejszego Kolegium) wskazał, iż Zważywszy, że w świetle definicji zawartej w art. 2 pkt 13 ppkt a) ustawy z 20 lutego 2015 r. farma fotowoltaiczna mieści się w pojęciu instalacji odnawianego źródła energii, to brak jest podstaw do tego, aby w dalszym ciągu, posikując się orzecznictwem sprzed tej nowelizacji wywodzić, że elektrownie fotowoltaiczne stanowią urządzenia infrastruktury technicznej. Zmiana art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nastąpiła 29 sierpnia 2019 r. Z tym dniem treść tego przepisu została rozszerzona przez wskazanie instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Zmiana ustawy w zakresie brzmienia art. 61 ust. 3 ustawy

zdezaktualizowała zatem rozbieżności w orzecznictwie, jakie pojawiały się w zakresie definiowania urządzeń infrastruktury technicznej.

Brzmienie powyższego przepisu jest jednoznaczne, odpowiada celom ustawy, a tym samym należy podzielić stanowisko skarżącej w zakresie kwalifikacji planowanej inwestycji, jako instalacji odnawialnego źródła energii, mając na względzie art. 2 pkt 13 ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii w zw. z art. 2 pkt 22 tej ustawy.

Przedsięwzięcie polegające na budowie infrastruktury umożliwiającej produkcję energii z odnawialnych źródeł energii, tj. energii słonecznej, stanowi instalację odnawialnego źródła energii. Tego typu uznanie rodzi dalsze konsekwencje w postaci braku konieczności weryfikacji czy zamierzenie inwestycyjne spełnia wymogi z przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy.

Takie samo stanowisko zajął (w sprawach ze skarg na decyzje tutejszego Kolegium) WSA w Poznaniu w wyrokach z dnia 16 marca 2022 r. sygn. akt IV Sa/Po 96/22 oraz dnia 5 kwietnia 2022 r. sygn. akt IV Sa/Po 102/22.

Powyższe przesądza, iż bez wątplenia mamy w niniejszej sprawie do czynienia z instalacją odnawialnego źródła energii. Zatem w stosunku do tej inwestycji organ nie powinien analizować tzw. zasady dobrego sąsiedztwa wynikającej z art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp oraz przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 2 upzp (dostępu do drogi).

Należało zatem sprawdzić czy inwestycja spełnia przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt. 3-6 u.p.z.p.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 3 *istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego*, w ocenie Kolegium niniejszy warunek został spełniony.

Następnie zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. *teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu poprzednio obowiązujących planów miejscowych*.

Działka inwestycyjna:

- nr 92/3 stanowi klasoużytki RIIIa, RV, RVI, RIVa,
- nr 92/4 stanowi klasoużytki RVI, RV, RIIIa, RIVa
- nr 93 stanowi klasoużytki RVI, RIIIa, RIVa, RV,
- nr 94 stanowi klasoużytki RV, RVI, RIVa, RIIIa,
- nr 95 stanowi klasoużytki RVIa, RVI, RV,
- nr 95/2 stanowi klasoużytki RVI, RV, RIVa,
- nr 96/1 stanowi klasoużytki RIVa RV, RVI .

Planowana inwestycja ma być zlokalizowana na gruntach klasy RIIIa, a zatem wymaga zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Warunek art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. niespełniony.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. decyzja musi być zgodna z przepisami odrębnymi.

Zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (brzmienie nadane art. 5 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1873) wejście życie 30 października 2021r.): *Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie*

obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie, z wyłączeniem:

1) wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki - w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne;

2) urządzeń innych niż wolnostojące.

Przed nowelizacją zapis art. 10 ust. 2a u.p.z.p. brzmiał: *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.*

Art. 15 ust 3 a u.p.z.p. w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: 3a) 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;

Z tego wynika, że w studium nie ma obowiązku przewidywać rozmieszczenia instalacji o mocy mniejszej niż 500 kW, jak również instalacji o mocy do 1000 kW, spełniających wymogi z pkt 1 oraz urządzeń innych niż wolnostojące. Uzasadnienie projektu powyższej nowelizacji potwierdza, że wolą ustawodawcy było zniesienie barier w wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii wynikających z konieczności uwzględniania w studium urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW. Dokonano tego poprzez podniesienie granicy mocy 100 kW do 500 kW dla wybranych instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii, które nie będzie skutkowało negatywnymi konsekwencjami dla planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz poprzez wyłączenie powyższych ograniczeń w odniesieniu do urządzeń innych niż wolnostojące (zamontowanych na budynkach - art. 2 pkt 20a u.p.z.p.) oraz instalacji fotowoltaicznych do 1000 kW mocy, stanowiących alternatywę dla zagospodarowania terenów przemysłowych, pogórnicych oraz słabej jakości gruntów rolnych.

Powyższe oznacza, że w odniesieniu do inwestycji, którą planuje odwołująca, w więc o mocy przekraczającej nie tylko 500kW, ale także 1000 kW (planowana inwestycja dotyczy inwestycji w zakresie budowy elektrowni fotowoltaicznej o mocy do 32 MW (32000kW) konieczna jest analiza jej zgodności ze studium, bowiem nie stanowi ona wyjątku z art. 10 ust. 2a pkt 1 ustawy.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Pleszew, uchwalonego uchwałą nr XXXI/307/2021 Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 10 czerwca 2021 r. dla terenu inwestycji ustala funkcje: - istniejące i projektowane tereny o dominującej funkcji obiektów produkcyjnych, skaldów i magazynów lub zabudowy usługowej, - teren powierzchniowej eksploatacji surowców mineralnych.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, iż w w/w studium nie przewiduje się dla działki nr 96/1, 94, 93, 92/3, 92/4, 95/2, 95/1 obręb Janków rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii ( tym bardziej urządzeń o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW). Zatem w ocenie Kolegium nie ma możliwości ustalenia

warunków zabudowy dla planowanej inwestycji o mocy większej niż 1 MW z uwagi na sprzeczność z przepisami odrębnymi art. 10 ust. 2 a u.p.z.p.

W ocenie Kolegium system planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowi spójną całość i nie można oczekiwać, że instalacje odnawialnych źródeł energii traktowane będą przez ustawodawcę inaczej dla celów planowania przestrzennego, a inaczej dla zagospodarowania. Realizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 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. Skoro z woli ustawodawcy lokalizowanie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kw wymaga uprzedniego określenia obszarów przeznaczonych na ten cel w studium, to oznacza ze tego rodzaju inwestycje mają istotne znaczenie dla kształtowania lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza ładu przestrzennego w gminie.

Zatem planowana inwestycja nie spełnia przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 5 up.p.z.p., jest sprzeczna z przepisem odrębnym tj. art. 10 ust. 2a u.p.z.p. Warunek niespełniony.

Użyte w art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy sformułowanie "decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi" oznacza ocenę decyzji pod kątem niesprzeczności z jakąkolwiek normą systemu prawa, a także - jak wskazuje się w piśmiennictwie - brak relacji wykluczania się, niedostateczną spójność z normami prawa. Przepisami odrębnymi w rozumieniu omawianego przepisu są niewątpliwie przepisy ustanawiające materialnoprawne ograniczenia w zabudowie nieruchomości (por. Igor Zachariasz (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz "Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz", LEX 2013, pkt 21, 22 do art. 61; Tomasz Bąkowski "Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz", Zakamycze 2004). Przepisy odrębne, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy są to więc wszelkie normy prawa powszechnie obowiązującego, które dotyczą planowanego zamierzenia ze względu na jego cechy lub lokalizację.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt ) *zamierzenie budowlane nie znajdzie się w obszarze, a) w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 428, 784 i 922), ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, b) strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu, c) strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu.* – Warunek spełniony.

Mając na uwadze powyższe Kolegium uznało, iż w niniejszej sprawie inwestycja nie spełnia łącznie wszystkich przesłanek z art. 61 ust. 1 pkt 3-6 u.p.z.p. co uniemożliwia ustalenie warunków zabudowy.

Kolegium uznało, iż wydaną w sprawie decyzję zależało utrzymać w mocy. W ocenie Kolegium mimo błędnego uzasadnienia decyzja odpowiada prawu, bowiem ostatecznie odmawia ustalenia warunków zabudowy dla planowanej inwestycji.

### **Decyzja niniejsza jest ostateczna.**

Od niniejszej decyzji stronie przysługuje prawo wniesienia skargi. Skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie ( art. 53 § 1 p.p.s.a.).

Skargę wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kaliszu, ul. Częstochowska 12, 62-800 Kalisz.

Od skargi pobierany jest wpis sądowy w wysokości 500 zł płatny na rzecz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. Przy uiszczeniu wpisu - zarówno gotówką do kasy właściwego sądu

administracyjnego, jak i na rachunek bankowy tego sądu - należy wskazać tytuł wpłaty, rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany, oraz sygnaturę akt sądowych.

Stronie może być przyznane prawo pomocy na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych (art. 243 p.p.s.a.). Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 244 § 1 p.p.s.a.). Ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa. (art. 244 § 2 p.p.s.a.). Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru (art. 252 § 2 p.p.s.a.). Formularz dostępny jest m.in. na stronie <https://bip.wsa.poznan.pl/84/wzor-wniosku-o-przyznanie-prawa-pomocy.html>



(Krzysztof Sobociński)



(Iwona Chojnacka)



(Justyna Sieradzka)

**Otrzymują:**

1. CEPV 11 sp. z o.o. (inwestor)
2. Urząd Miasta i Gminy w Pleszewie
3. a/a