



Warszawa, dnia 03 września 2021 r.

GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-WDŚZOO.420.30.2020.MW.11

(stary znak sprawy: DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.72.2020.MW)

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 i 2a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735), dalej Kpa, po rozpatrzeniu odwołania Quadran Wind Park 1 Sp. z o. o. z dnia 3 lipca 2020 r. od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie z dnia 16 czerwca 2020 r., znak: OO.420.1.10.2019.BM, odmawiającej określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia pod nazwą: *Budowa Parku Solarnego Zimnodół o mocy do 30 MW wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą zlokalizowaną na działkach o nr ew.:*

Gmina Klucze:

Obwód Chechło działki nr: 2078/2, 2621, 2652/3 (teren zamknięty), 2661, 2634, 2620/2, 2641, 2674, 2657/1;

Obwód Klucze działki nr: 1420, 1516, 1421, 1515, 1770, 22/2, 1688, 1422/1, 1422/2, 1519/2, 1423/1, 1423/2, 1423/3, 1053/4, 1273/6, 1273/9, 1273/12, 1501/5, 1272/3, 1287/1, 1288/6, 1286/3, 1285/3, 1284/3, 1283/1, 1282/1, 1281/1, 1280/1, 1279/1, 1278/1, 1277/1, 1276/1, 1275/1, 1274/1, 1507/1, 1193/1, 1301/6, 1300/1, 1299/5, 1424/3, 1505/1, 1182/3, 1424/3;

Gmina Olkusz - G:

Obwód Bogucin Mały działki nr: 158, 1/1;

Gmina Olkusz - M:

Obwód Pomorzany działki nr: 46/2, 48/2, 50/3, 50/5, 53/3, 800/1, 54/1, 58/3, 58/5, 61/2, 64/2, 67/4, 355/4, 355/7, 357/2, 359/1, 800/3, 361/5, 364/3, 367/1, 369/1, 371/10, 371/12, 810;

Obwód Olkusz działki nr: 82/3, 243/4, 774/11, 774/7, 774/12, 774/13, 774/14, 774/15, 774/17, 774/19, 774/20, 774118, 2115/26, 3175/2, 3175/1, 2117/2, 3173/13;

Gmina Olkusz - G:

Obwód Sieniczno działka nr: 194/1;

Obwód Osiek działki nr: 549, 545/1, 551;

Obwód Zimnodół działki nr: 430, 437, 336/2, 438/2, 482, 483,

uchylam zaskarżoną decyzję w całości i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Uzasadnienie

Cytowaną w sentencji decyzją z dnia 16 czerwca 2020 r. RDOŚ w Krakowie, po rozpatrzeniu wniosku Quadran Wind Park 1 Sp. z o. o. z dnia 11 grudnia 2019 r., na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 2 w związku 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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 247), dalej ustawa ooś, odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

W dniu 3 lipca 2020 r. odwołanie od powyższej decyzji wniosła Quadran Wind Park 1 Sp. z o. o. Odwołanie zostało wniesione z zachowaniem ustawowego terminu przewidzianego w art. 129 § 2 w związku z art. 65 § 2 Kpa – Spółka zaskarżoną decyzję otrzymała w dniu 22 czerwca 2020 r.

W odwołaniu z dnia 3 lipca 2020 r. Quadran Wind Park 1 Sp. z o. o. podniosła następujące zarzuty:

- 1) naruszenie art. 80 ust. 2 ustawy ooś w związku z § 13 pkt 2 lit. f oraz § 29 ust. 3 pkt 1 uchwały nr XLIX/526/2010 Rady Miejskiej w Olkuszu z dnia 15 czerwca 2010 roku w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Osiek południe Zimnodół (Dz. Urz. Woj. Małop. Nr 390 poz. 2746), dalej uchwała RM w Olkuszu, poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że zgodnie z uchwałą RM w Olkuszu na działce o nr ewid. 483 obręb Zimnodół nie dopuszcza się lokalizowania farm fotowoltaicznych;
- 2) naruszenie art. 7 w związku z art. 77 § 1 Kpa, poprzez brak rzetelnego rozpatrzenia materiału dowodowego w sprawie i przyjęcie, że instalacja fotowoltaiczna nie może być objęta podstawowym przeznaczeniem terenu określonym w uchwale RM w Olkuszu oraz nie wchodzi w zakres dopuszczalnego przeznaczenia terenu, co w konsekwencji doprowadziło do błędu w ustaleniach faktycznych i przyjęcia, że planowane przedsięwzięcie, zgodnie z § 29 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały RM w Olkuszu, nie może być realizowane jako inwestycja w ramach przeznaczenia dopuszczalnego w postaci urządzenia infrastruktury technicznej.

Spółka wniosła o uchylenie decyzji RDOŚ w Krakowie dnia 16 czerwca 2020 r. w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska ustalił i zważył, co następuje.

Przedmiotowe przedsięwzięcie polega na budowie elektrowni fotowoltaicznej o łącznej mocy do 30 MW wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą o powierzchni zabudowy 17,47 ha, planowanej do realizacji w granicach otuliny Parku Krajobrazowego Dolinki Krakowskie. Inwestycja stanowi zatem przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 54 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r. poz. 1839), dalej rozporządzenie RM, tj.: zabudowa przemysłowa, w tym zabudowa systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowa, wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż: 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. W związku z powyższym, zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 2 ustawy ooś, wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Przedsięwzięcie będzie realizowane m.in. na działce o nr ew. 2652/3, obręb Chechło, której decyzją Nr 182/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 października 2019 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON poz. 46, ze zm.) został nadany status terenu zamkniętego. Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, co wynika z art. 75 ust. 6 ustawy ooś. Zgodnie natomiast z art. 127 § 2 Kpa w związku z art. 127 ust. 3 ustawy ooś GDOŚ jest organem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowego odwołania.

Zgodnie z art. 138 § 2 Kpa organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że z naruszeniem przepisów postępowania, uzasadniającym wydanie decyzji kasacyjnej i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, mamy do czynienia w sytuacji, gdy organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego bądź postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone, ale w istotny sposób naruszono w nim przepisy procesowe, a także w sytuacji naruszenia przez organ pierwszej instancji przepisów postępowania będących podstawą do wydania określonego rodzaju decyzji, które to naruszenie spowodowało pominięcie ustalenia istotnych okoliczności faktycznych sprawy (por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, str. 620-621 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 590/18). W zakresie kompetencji organu odwoławczego mieści się wyłącznie przeprowadzenie dodatkowego postępowania wyjaśniającego, co wynika z regulacji art. 136 Kpa, tym samym organ odwoławczy nie może konwalidować takiej wadliwości postępowania pierwszoinstancyjnego, bowiem naruszyłby, wyrażoną w art. 15 Kpa, zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 1029/18). Podsumowując powyższe, podstawą do wydania decyzji kasacyjnej, o której mowa w analizowanym przepisie, jest wystąpienie takiego naruszenia przepisów postępowania, którego następstwem jest niewyjaśnienie podstawowych okoliczności stanu faktycznego sprawy, bez którego nie można sprawy rozstrzygnąć co do istoty, przy czym możliwość ich uzupełnienia przez organ odwoławczy nie mieści się w granicach zakreślonych w art. 136 Kpa. Z sytuacją taką mamy do czynienia w omawianej sprawie.

Z treści przedmiotowej decyzji wynika, że podstawą odmowy określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia jest niezgodność jego lokalizacji z

ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określonymi w uchwale RM w Olkuszu. Ze stanowiskiem tym nie sposób się jednak zgodzić.

Teren realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia został objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego podjętym uchwałą RM w Olkuszu. Zgodnie z powyższym planem działka o nr. ewid. 483 leży w przeważającej części na obszarze oznaczonym symbolem B.1E,R oraz w niewielkiej części na obszarze oznaczonym symbolem B.11R. Jak wynika z § 3 ust. 6 pkt 1 i 2 uchwały RM w Olkuszu w granicach planu miejscowego obowiązuje zakaz realizacji przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, za wyjątkiem m.in. urządzeń infrastruktury technicznej.

W § 5 ust. 2 pkt 4 uchwały RM w Olkuszu określone zostały zasady zaopatrzenia w systemy infrastruktury technicznej w zakresie elektroenergetyki, które zostały uszczegółowione w § 28. Zgodnie natomiast z § 28 ust. 2 pkt 1 uchwały RM w Olkuszu, który określa zasady wykorzystania energii odnawialnej, dopuszcza się lokalizowanie kolektorów słonecznych na dachach budynków lub jako wolnostojące urządzenia na poziomie terenu oraz innych urządzeń umożliwiających pozyskanie energii odnawialnej słońca. Wskazać zatem należy, że zgodnie z zapisami uchwały RM w Olkuszu urządzenia wykorzystywane do pozyskiwania energii odnawialnej słońca kwalifikowane są jako systemy infrastruktury technicznej, co więcej, analizowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dopuszcza ich lokalizację w obszarze objętym planem.

Ponadto należy zauważyć, że w języku prawniczym pojęcie „urządzeń infrastruktury technicznej” obejmuje również przewody i urządzenia techniczne stosowane do wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania energii elektrycznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. akt: II OSK 3705/19).

Zgodnie z § 29 ust. 1 pkt 1 uchwały RM w Olkuszu dla terenów oznaczonych symbolem B.1E,R określono przeznaczenie podstawowe: elektrownie wiatrowe wraz z urządzeniami towarzyszącymi, natomiast w pkt 2 lit. a przeznaczenie dopuszczalne: sieci i urządzenia infrastruktury technicznej. Zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uchwały RM w Olkuszu dla terenów oznaczonych symbolem B.11R określono przeznaczenie podstawowe: uprawy polowe, w tym uprawy roślin do produkcji biopaliw, oraz sady i ogrody, natomiast w pkt 2 lit. f przeznaczenie dopuszczalne: sieci i urządzenia infrastruktury technicznej.

Wyjaśnić należy, że zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały RM w Olkuszu pod pojęciem przeznaczenia dopuszczalnego należy rozumieć przeznaczenie inne niż podstawowe, które go uzupełnia i wzbogaca oraz nie powoduje kolizji z przeznaczeniem podstawowym.

Zgodnie z Załącznikiem nr 1 uchwały RM w Olkuszu powierzchnia terenów oznaczonych symbolem B.1E,R wynosi 66,79 ha. Jak wynika z informacji zawartych w karcie informacyjnej przedsięwzięcia, całkowita powierzchnia zajęta przez panele fotowoltaiczne (w rzucie prostopadłym na powierzchnię ziemi) wynosi 16,5 ha. W związku z powyższym należy zauważyć, że powierzchnia przewidziana pod panele fotowoltaiczne stanowić będzie do ok. 25% powierzchni terenu oznaczonego symbolem B.1E,R. Ponadto planowanym przedsięwzięciem objęty zostanie niewielki fragment terenu oznaczonego symbolem B.11R o powierzchni 49,47 ha.

Reasumując, powyższe ustalenia pozwalają na zaklasyfikowanie planowanych do realizacji kolektorów słonecznych jako systemów infrastruktury technicznej, które wpisują się w zakres przeznaczenia dopuszczalnego terenu. Tym samym realizacja przedmiotowego przedsięwzięcia jest zgodna z ustaleniami analizowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawartymi w uchwale RM w Olkuszu. Należy zatem zgodzić się z zarzutem Spółki, że RDOŚ w Krakowie naruszył art. 80 ust. 2 ustawy ooś w związku z § 13 pkt 2 lit. f oraz § 29 ust. 3 pkt 1 uchwały RM w Olkuszu, a także art. 7 i art. 77 § 1 Kpa, bowiem w ocenie zgodności lokalizacji przedmiotowego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pominął regulacje ustanowione w szczególności w treści § 5 ust. 2 pkt 4 oraz § 28 ust. 2 pkt 1 uchwały RM w Olkuszu. Powyższe w pełni uzasadnia uchylenie decyzji RDOŚ w Krakowie z dnia 16 czerwca 2020 r.

Należy w tym miejscu zauważyć, że wydanie rozstrzygnięcia na podstawie art. 138 § 2 Kpa może mieć miejsce w sytuacjach wyjątkowych, bowiem zasadą jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez organ drugiej instancji. Organ odwoławczy może odstąpić od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy jedynie wówczas, gdy przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego wykraczałoby poza ramy dopuszczone przepisem art. 136 § 1 Kpa, a w konsekwencji prowadziło do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, wyrażonej w art. 15 Kpa, zgodnie z którą sprawa administracyjna powinna być dwukrotnie rozpoznana i rozstrzygnięta, przy czym rozpoznanie sprawy oznacza obowiązek dwukrotnego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, raz przez organ pierwszej instancji, a następnie przez organ odwoławczy.

W analizowanej sprawie RDOŚ w Krakowie stwierdzając, że lokalizacja przedmiotowego przedsięwzięcia jest niezgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odstąpił od dalszych czynności wyjaśniających w sprawie i orzekł o odmowie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Tym samym organ I instancji odstąpił od przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i zebrania oraz rozpatrzenia całego materiału dowodowego w celu rozstrzygnięcia sprawy w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, w szczególności nie wystąpił na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy ooś do właściwych organów o opinie, nie przeanalizował kryteriów, o których mowa w art. 63 ust. 1 ustawy ooś, jak i nie zajął stanowiska w przedmiocie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko, a w konsekwencji nie wydał decyzji merytorycznej, określającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia zgodnie z art. 71 ust. 1 w związku z art. 82 lub art. 84 ustawy ooś. Ponadto podkreślić należy, że w sytuacji stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko, RDOŚ w Krakowie obowiązany byłby również do weryfikacji raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskania wymaganych opinii i uzgodnień, o których mowa w art. 77 ust. 1 ustawy ooś, oraz zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu zgodnie z art. 79 ustawy ooś. Zakres powyższych czynności wykracza poza dopuszczalność przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego przez organ drugiej instancji, z tego też względu GDOŚ nie mógł skorzystać z uprawnień wynikających z przepisu art. 136 Kpa, prowadziłoby to bowiem do rozpatrzenia sprawy co do istoty w całym jej kształcie wyłącznie przez

organ odwoławczy, tym samym skutkowało naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Przywołane wyżej kwestie nie były przedmiotem rozpoznania i rozstrzygnięcia organu I instancji, przez co nie mógł ich rozstrzygnąć organ odwoławczy.

Mając na uwadze zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, którego istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy, GDOŚ w ramach postępowania odwoławczego dokonał analizy zgromadzonego materiału dowodowego i rozpatrzył sprawę co do okoliczności faktycznych, jak i prawnych. W opinii organu odwoławczego w przedmiotowej sprawie wystąpiły podstawy uzasadniające uchYLENIE decyzji RDOŚ we Krakowie z dnia 16 czerwca 2020 r. oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Ponownie rozpoznając sprawę RDOŚ we Krakowie dokona wykładni przepisów § 3 ust. 6 pkt 1 i 2 uchwały RM w Olkuszu z uwzględnieniem treści § 5 ust. 2 pkt 4 i § 28 tej uchwały, a także z uwzględnieniem definicji „urządzeń infrastruktury technicznej” ustalonej w języku prawniczym.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

- niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji. Od decyzji, zgodnie z art. 64a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.), dalej Ppsa, służy sprzeciw wnoszony do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem GDOŚ, w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji;
- wnoszący sprzeciw od niniejszej decyzji, zgodnie z art. 230 Ppsa w związku z § 2 ust. 1 pkt 6a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2193, ze zm.), obowiązany jest do uiszczenia wpisu od sprzeciwu w kwocie 100 zł. Wnoszący sprzeciw, co wynika z art. 239 Ppsa, może być zwolniony z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych;
- wnoszącemu sprzeciw, zgodnie z art. 243 Ppsa, może być przyznane, na jego wniosek, prawo pomocy. Wniosek ten jest wolny od opłat sądowych.



Generalny Dyrektor
Ochrony Środowiska
Andrzej Szweda-Lewandowski

Otrzymują:

1. ██████████ – pełnomocnik Quadran Wind Park 1 Sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie, ul. Wagonowa 2C, 53-609 Wrocław
2. pozostałe strony postępowania zgodnie z art. 49 § 1 Kpa w związku z art. 74 ust. 3 ustawy o oś

Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie, ul. Mogilska 25, 31-542 Kraków