

DECYZJA

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 570 / oraz art. 138 §1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, dalej k.p.a.) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży w składzie orzekającym :

przewodniczący - Anna Sadowska
członkowie: - Mirosław Kazimierz Anaszko (spr.)
- Urszula Kurządkowska

po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 24 sierpnia 2022 r. odwołania Greenfuture Poland Sp. z o.o. ul. Puławska 12/3, 02-566 Warszawa, reprezentowanej przez pełnomocnika Karola Bielińskiego od decyzji Burmistrza Miasta Kolno z dnia 28 lipca 2022 r. nr RG.6730.3.2022 odmawiającej ustalenia warunków zabudowy na realizację zamierzenia inwestycyjnego polegającego na budowie farmy fotowoltaicznej Kolno wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na terenie, obejmującym działkę o numerze ewidencyjnym 1128, położonym w Kolnie - ze względu na brak spełnienia wymogu wynikającego z art. 61 ust.1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję.

Uzasadnienie

Wnioskiem z 25 stycznia 2022 r. (uzupełnionym w dniach 03.02.2022 r., 13.05.2022 r. i 24.05.2022 r.) Greenfuture Poland Sp. z o.o., dalej „Spółka”, reprezentowana przez pełnomocnika Karola Bielińskiego, wystąpiła do Burmistrza Miasta Kolno (dalej jako: Burmistrz lub organ I instancji), o ustalenie na jej rzecz warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie, na gruntach rolnych klasy RV i RVI, farmy fotowoltaicznej Kolno o mocy do 10,7 MW (do 35667 szt. modułów) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na terenie, obejmującym działkę nr 1128 o powierzchni 5,3360 ha, położonym w Kolnie. Zgodnie z przedłożonym wnioskiem, inwestycja zlokalizowana na działce nr 1128 stanowić będzie część większego przedsięwzięcia połączonego technologicznie, o łącznej mocy do 39,3 MW.

Postanowieniem z dnia 2 lutego 2022 r. Burmistrz odmówił wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla wnioskowanej inwestycji. W jego uzasadnieniu wskazał m.in., że skoro w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kolno zatwierdzonego uchwałą Nr XXIII/135/17 Rady Miasta Kolno z dnia 31.03.2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kolno nie wyznaczono 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, to tym samym nie ma podstaw do wszczęcia postępowania.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży (dalej „SKO” lub „Kolegium”), po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 7 marca 2022 r. zażalenia Spółki i szerokim uzasadnieniu, uchyliło zaskarżone postanowienie w całości.

W czerwcu 2022 r. mgr inż. arch. Anna Antoniuk-Duda przygotowała analizę urbanistyczną oraz projekt decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji Spółki.

W dalszej kolejności zawiadomiono strony postępowania (05.07.2022r.) o zakończeniu postępowania administracyjnego w przedmiotowej sprawie i o możliwości wypowiedzenia się co do

zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszenia żądań. Ze stworzonej możliwości żadna ze stron nie skorzystała – nikt nie występował o dostęp do akt administracyjnych.

Decyzją z 28 lipca 2022 r. na podstawie art. 59 ust. 1 art. 60 ust. 1 oraz 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, dalej : „u.p.z.p” lub „ustawa planistyczna”) Burmistrz odmówił Spółce wydania decyzji lokalizacyjnej. Zdaniem organu I instancji, inwestycja o mocy do 10,7 MW (na gruntach rolnych RV i RVI), winna być realizowana przede wszystkim na podstawie ustaleń planu miejscowego - co nie wyklucza jednak możliwości ubiegania się o decyzję o warunkach zabudowy dla takiej inwestycji. Wówczas jednak wymagane jest spełnienie wszystkich wymogów z art. 61 ust. 1 pkt 1 -6 u.p.z.p., a więc również tych zawartych w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2. Na podstawie wykonanej analizy Burmistrz stwierdził, że działki położone w wyznaczonej strefie to tereny : użytkowane rolniczo - stanowiące 88% terenu objętego analizą, leśne - 8,17%; komunikacji - 2,1 %; zabudowy produkcyjnej (dz. nr 1162) - 1,6%; oraz zabudowy zagrodowej (dz. nr 1089, 1090) - 0,13%.

W ocenie Burmistrza, z uwagi na różny sposób zagospodarowania terenu nie można przyjąć, iż zabudowa produkcyjna (zakład kruszenia betonu) stanowiłaby kontynuację dotychczasowego zagospodarowania terenu o przeważającym charakterze rolniczym. Zmiana sposobu zagospodarowania nieruchomości w decyzji ustalającej warunki zabudowy nie może prowadzić do przekształcenia charakteru obszaru, na którym jest ona położona, na przykład z rolniczego w produkcyjny. Ustalenie przeznaczenia danego terenu następuje bowiem, co do zasady, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Natomiast nowa zabudowa lokalizowana na podstawie decyzji o warunkach zabudowy powinna być dostosowana do zabudowy już istniejącej na tym obszarze (wymóg kontynuacji funkcji). Kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, o jakiej mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., oznacza kontynuację zagospodarowania terenu dominującego na danym obszarze. Pojedyncze obiekty występujące na danym obszarze nie zmieniają dotychczasowe zagospodarowania terenu- tak NSA w wyroku z dnia 11 stycznia 2018 r.(sygn. akt II OSK 756/16. CBOSA). Ustalono więc, że brak jest spełnienia wymogu z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie kontynuacji funkcji.

Niniejszą decyzję Spółka zaskarżyła w całości, zarzucając przedmiotowemu rozstrzygnięciu

:

1. Naruszenie przepisów prawa procesowego :

- art. 8 oraz art. 8 § 2 k.p.a. w zw. z art. 7a poprzez niestaranie i niezgodne z przepisami prawa prowadzenie postępowania mającego zagwarantować równość wobec prawa, podważenie zasady dotyczącej pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa poprzez nieuzasadnione odstępianie przez Burmistrza od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym zgodnie z którą, dotychczas w takich sprawach Burmistrz wydawał decyzję o warunkach zabudowy;
- art. 6 k.p.a. poprzez pominięcie w swoim rozstrzygnięciu takich aktów jak: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, jak również ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii („ustawa OZE”).

2. Naruszenie przepisów prawa materialnego:

- art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. poprzez jego wadliwe zastosowanie i dokonanie przez organ I instancji oceny, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie jest możliwe ze względu na brak spełnienia „zasady dobrego sąsiedztwa”, w sytuacji, gdy z całokształtu sprawy wynika, że zasada ta powinna zostać uznana za spełnioną (nawet przyjmując błędne założenie co do konieczności jej zastosowania) a co więcej, o czym mowa poniżej, nie powinna być brana pod uwagę przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy dla tego typu inwestycji;
- art. 61 ust. 3 u.p.z.p. poprzez błędne uznanie, że nie ma on zastosowania do instalacji wytwarzającej energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW podczas gdy taka interpretacja nie znajduje oparcia w brzmieniu art. 2 pkt 13 ustawy OZE, do którego nawiązuje wskazany art. 61 ust. 3 u.p.z.p.:

W oparciu o tak sformułowane zarzuty Spółka wniosła o:

1. uwzględnienie odwołania w całości w wyniku zastosowania przez Burmistrza tzw. trybu autokontroli, stosownie do art. 132 § 1 i § 2 k.p.a., bez przekazywania odwołania organowi II instancji,
2. lub w przypadku nieuwzględnienia powyższego, przez organ I instancji, uchylenie decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy, poprzez wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy zgodnie z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy złożonego przez Skarżącą, lub w przypadku stwierdzenia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży braku podstaw do wydania decyzji merytorycznej w przedmiotowej sprawie:
3. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży, po przeprowadzeniu analizy zgromadzonego materiału dowodowego na podstawie zgromadzonych w aktach dokumentów, stwierdza, co następuje:

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu ma na celu udzielenie informacji stronie wnioskującej, czy planowane przez nią przedsięwzięcie jest możliwe do realizacji na danym terenie.

Materialnoprawną podstawę rozstrzygnięcia zapadłego w niniejszej sprawie stanowiły przepisy:

- ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dn. 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 ze zm., dalej rozporządzenie MI)
- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. 2003, Nr 164, poz. 1589), a także inne regulacje z zakresu prawa materialnego zawarte w ustawach szczególnych.

Okolicznością bezsporną w niniejszej sprawie jest fakt, że skarżąca Spółka wystąpiła 25 stycznia 2022 r. z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej Kolno o mocy do 10,7 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, na terenie obejmującym działkę nr 1128 o powierzchni 5,3360 ha, położonym w Kolnie.

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.). Na terenie planowanej inwestycji nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a zatem zmiana zagospodarowania tego terenu wymaga ustalenia warunków zabudowy. Realizacja zamierzenia polegającego na budowie elektrowni fotowoltaicznej z całą pewnością wiąże się z koniecznością wydania decyzji lokalizacyjnej.

Stosownie do przepisu art. 61 ust. 1 u.p.z.p. 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.

Z powyższego przepisu wynika, że 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). Natomiast z aktualnego brzmienia art. 61 ust. 3 u.p.z.p., wynika, że 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 (Dz.U. z 2021 r. poz. 610 ze zm.) - dalej u.o.ż.e.

Z kolei według art. 2 pkt 22 u.o.ż.e, przez odnawialne źródło energii rozumie się odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące m.in. energię promieniowania słonecznego. Nie ulega wątpliwości, że planowana do realizacji przez Spółkę farma fotowoltaiczna (elektrownia słoneczna) jest instalacją odnawialnego źródła energii, w rozumieniu art. 2 pkt 13 u.o.ż.e., nie jest natomiast na pewno urządzeniem infrastruktury technicznej. Co prawda kwestia kwalifikacji farm fotowoltaicznych była (już nie jest) przedmiotem niejednolitej linii orzecznictwa sądów administracyjnych, z których jedna uznawała farmy fotowoltaiczne za urządzenia infrastruktury technicznej, druga natomiast przeciwnie. Jednak skoro w treści art. 61 ust. 3 u.p.z.p., ustawodawca wyraźnie obok urządzeń infrastruktury technicznej wymienił instalacje odnawialnych źródeł energii w rozumieniu art. 2 pkt 13, do których zaliczają się właśnie instalacje fotowoltaiczne, to tym samym przesadził, że są to instalacje inne niż urządzenia infrastruktury technicznej.

To oznacza, że rozstrzygnięcie niniejszej sprawy zależało w pierwszej kolejności od przesądzenia, czy przedmiotowa elektrownia fotowoltaiczna stanowiąca system fotowoltaiczny o mocy do 10,7 MW może być na gruncie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zaliczona do instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 u.o.ż.e. czy też do kategorii zabudowy przemysłowej (systemu urządzeń infrastruktury przemysłowej). Właściwa kwalifikacja inwestycji może mieć kluczowe znaczenie dla treści decyzji kończącej postępowanie.

Bezspornie farma fotowoltaiczna mieści się w pojęciu instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. Z jednoznacznego brzmienia art. 61 ust. 3 u.p.z.p. wynika, że przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się do instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 u.o.ż.e. Powyższe stwierdzenia byłoby zasadne gdyby art. 61 ust. 3 u.p.z.p. funkcjonował i pozostawał w ustawie wyłącznie w relacji do art. 61 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p. Tymczasem oprócz relacji tego przepisu do przepisów art. 61 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p., przepis ten pozostaje także w relacjach z innymi przepisami, w tym z przepisami art. 1 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Zgodnie z pierwszym ze wskazanych przepisów, u.p.z.p. określa zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. Natomiast drugi z przywołanych przepisów wskazuje, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury. W tym miejscu Kolegium uznało za celowe przywołanie aktualnej tezy NSA (wyrok z dnia 27 kwietnia 2022 r. II OSK 1293/19 LEX nr 3356861), wg którego- *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 kontynuacji (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 tej zasady, wynikające z art. 61 ust. 3 u.p.z.p., nie powinno zatem naruszać zastanej funkcji w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu.*

Oceniając ustawowe przesłanki lokalizacji systemów fotowoltaicznych bezspornie należy mieć także na uwadze przepisy art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., w których ustawodawca

wprowadził odrębne unormowania, dotyczące urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy do i przekraczającej 500 kW (a więc dotyczące wnioskowanej instalacji fotowoltaicznej, której moc określono: do 10,7 MW).

W myśl art. 10 ust. 2a pkt 1 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 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. Stosownie zaś do treści art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. w planie miejscowym 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. Z brzmienia art. 10 ust. 2a u.p.z.p. 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, gdyż z punktu widzenia gospodarki przestrzennej są neutralne. To oznacza, że ustalenia dla nich warunków zabudowy przy zastosowaniu wyjątku z art. 61 ust. 3 u.p.z.p. jest uzasadnione. Z takim przypadkiem nie mamy jednak do czynienia w rozpatrywanej sprawie, ponieważ teren przedmiotowej działki nr 1128 o powierzchni 5,3360 ha,

obejmuje grunty orne klasy RV i RVI, a moc farmy fotowoltaicznej Kolno wynosi do 10,7 MW.

Zatem, skoro w studium nie ma zapisów umożliwiających realizację wnioskowanej inwestycji, w rozumieniu wyżej wymienionych przepisów, to brak jest legalnych podstaw do budowy farmy fotowoltaicznej o proponowanej mocy (brak możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy dla takiej inwestycji). Nadto, 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, że tego rodzaju inwestycje mają istotne znaczenie dla kształtowania lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza ładu przestrzennego w gminie. W związku z tym Burmistrz zasadnie przyjął, że lokalizacja urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p., nie może być, na podstawie art. 61 ust. 3 u.p.z.p., zwolniona z wymogów ustanowionych w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.

W związku z powyższymi regulacjami prawnymi, w ocenie SKO, stosowanie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. powinno być dokonywane z uwzględnieniem pozostałych (wyżej wymienionych) przepisów u.p.z.p., normujących kwestie lokalizacji mikroinstalacji oraz urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW (tj. z uwzględnieniem art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3a u.p.z.p.). Tym samym uwarunkowania te powinny być wzięte pod uwagę przy ocenie wszystkich wymaganych ustawowych przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla przedmiotowej inwestycji, w szczególności tych wynikających z art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. To oznacza, że instalacje fotowoltaiczne o mocy przekraczającej 500 kW, wymagające uprzedniego określenia ich rozmieszczenia studium, należy kwalifikować jako zabudowę przemysłową, wymagającą analizy przesłanek z art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. w konsekwencji instalacje te nie korzystają ze zwolnienia wynikającego z art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

Także w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, prezentowany wyżej przez skład orzekający w niniejszej sprawie, według którego art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie funkcjonuje i nie pozostaje w tym akcie prawnym wyłącznie w relacji do art. 61 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p. ale pozostaje także w relacjach z innymi regulacjami - nie mniej istotnymi niż ww. przepisy, w tym z art. 1 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (por. m.in. wyroki: WSA w Łodzi z dnia 26 lipca 2022r., II SA/Łd 425/22 oraz z 14 lipca 2022r., II SA/Łd 291/22; WSA w Poznaniu, z dnia 5 lipca 2022r., II SA/Po 155/22; WSA w Białymstoku z 30 grudnia 2021r, II SA/Bk 876/21).

To oznacza, że wydanie przedmiotowej decyzji o warunkach zabudowy musiało zostać poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym przeprowadzonym przez Wójta w zakresie spełnienia wszystkich przesłanek, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., przy zachowaniu warunków określonych w przepisach rozporządzenia MI tj. sporządzeniem analizy funkcji oraz cech zabudowy i

zagospodarowania terenu. Skoro celem art. 61 ust. 1 u.p.z.p jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, to organ I instancji musiał zatem najpierw dokonać szczegółowej analizy zabudowy znajdującej się na działkach sąsiednich i dopiero na tej podstawie wydać decyzję administracyjną, gdyż wyznacznikiem spełnienia ustawowego wymogu są faktyczne warunki panujące do tej pory na konkretnym obszarze.

Z przeprowadzonej analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu sporządzonej w niniejszej sprawie w wynika, że w odległości 849 m od ewidencyjnych granic terenu inwestycji brak jest zabudowy przemysłowej (znajduje się zakład kruszenia betonu) mogącej stanowić podstawę kontynuacji funkcji dla planowanej inwestycji. Podstawową funkcją terenu objętego analizą jest funkcja rolnicza (grunty orne, łąki, siedlisko rolnicze). W obszarze analizowanym nie występuje zabudowa odpowiadająca zabudowie, jaka powstanie w przypadku realizacji planowanej inwestycji. Brak zabudowy o funkcji tożsamej z planowaną nie pozwala 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. Powyższa okoliczność stanowi przeszkodę w ustaleniu warunków zabudowy dla planowanego przedsięwzięcia, nie zostały bowiem spełnione łącznie przesłanki wymienione w art. 61 ust. 1 pkt 1-6 u.p.z.p. przesądzające o możliwości wydania decyzji.

W najnowszym orzecznictwie akcentuje się, że kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu, o jakiej mowa w omawianym przepisie, oznacza kontynuację zagospodarowania terenu **dominującego na danym terenie**. Pojedyncze obiekty występujące na danym obszarze nie zmieniają dotychczasowego zagospodarowania terenu. Wyjątki nie zmieniają bowiem reguły. Nie wystarczy zatem wskazanie, że na danym obszarze występują pojedyncze obiekty odpowiadające wnioskowanej inwestycji, ponieważ decydujące znaczenie ma dominujące na tym obszarze zagospodarowanie przestrzenne (zob. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., II OSK 2056/15). Ustalenie warunków zabudowy może opierać się na dominującym zagospodarowaniu, a nie na wyjątkach (wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., II OSK 2092/15).

Odpowiadając na pozostałe zarzuty zawarte w odwołaniu SKO wyjaśnia, że w postępowaniu odwoławczym dokonuje analizy zaskarżonej decyzji organu I instancji i całego materiału znajdującego się w aktach sprawy – dotyczącego przedmiotowej sprawy. Nie ma podstaw prawnych analizowania decyzji Burmistrza zapadłych w innych sprawach.

W ocenie SKO zaskarżona decyzja odpowiada prawu, a tym samym niezasadne są wszystkie zarzuty podniesione w odwołaniu dotyczące naruszenia przepisów prawa procesowego: art. 8 oraz art. 8 § 2 k.p.a. w zw. z art. 7a oraz art. 6 k.p.a., a także przepisów prawa materialnego : art. 61 ust. 1 pkt 1 i art. 61 ust.3 u.p.z.p.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży orzekło jak w sentencji.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Stronie służy prawo wniesienia skargi na niniejszą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łomży, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania. Wpis sądowy od skargi na tę decyzję wynosi 500 zł. Strona może zwrócić się do sądu o częściowe lub całkowite zwolnienie jej od kosztów sądowych i o przyznanie prawa pomocy, które obejmuje ustanowienie adwokata lub radcy prawnego.



Przewodniczący -

Członkowie: -

[Handwritten signatures in blue ink]

Otrzymują na adresy z akt sprawy:

1. Karol Bieliński
2. Teresa Karwowska
3. Kazimierz Karwowski
4. Hanna Lutrzykawska
5. Alina Filipkowska
6. Waldemar Filipkowski
7. Renata Górski
8. Kazimierz Górski
9. Marzena Sadowska
10. Edyta Lidia Sługocka
11. Jacek Zieliński
12. Marek Zieliński
13. Agnieszka Podsiad
14. Marek Kodłubajski
15. Łukasz Miłosek
16. Regina Janina Ciszewska
17. Jarosław Sielawa
18. Jacek Wróblewski
19. Jacek Wróblewski
20. Przemysław Wróblewski
21. Dorota Truszkowska
22. Sławomir Leon Truszkowski
23. Waldemar Bajno
24. Małgorzata Bajno
25. Jan Pakowski
26. Bogumił Pycia
27. Krzysztof Burzyński
28. Łukasz Burzyński
29. Martyna Anna Burzyńska
30. Magdalena Burzyńska
31. Karol Bajno
32. Marcin Chmielewski
33. Agnieszka Rutkowska
34. Anna Franciszka Ptak
35. Burmistrz Miasta Kolno

