

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie
Al. Niepodległości 20/22, 42-200 Częstochowa
Tel/fax: 34 363 11 18, 34 363 13 39
adres do eDoręczeń: AI:PI.-42502-61625-JGSGA-20

Częstochowa, dnia 19 listopada 2025 r.

SKO.4103.87.2025

DECYZJA

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie
w składzie orzekającym:**

Przewodniczący: Aleksandra Cogiel (spr.)
Członkowie: Zenon Ułamek
Karolina Stolarska-Wojdała

po rozpatrzeniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 listopada 2025 r. odwołania [imię], zam. [adres] od decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Koniecpol nr 18/2023 znak: GN.6730.5.2023 z dnia 12 maja 2025 r. w sprawie ustalenia sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu o powierzchni 14321 m², obejmującego działkę o nr ewidencyjnym 2072 obręb 0001 Koniecpol, dla zamierzenia inwestycyjnego obejmującego budowę farmy fotowoltaicznej o mocy do 1,0 MW wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w tym 1 stacji transformatorowej oraz innych niezbędnych elementów infrastruktury związanych z budową i eksploatacją instalacji fotowoltaicznej, a także pozostałych elementów zagospodarowania terenu w zakresie zapewniającym powiązania funkcjonalne,

działając na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 2 pkt 2, art. 53 ust. 3 i ust. 4 w zw. z art. 64 ust. 1, art. 59 ust. 1, art. 60 ust. 4, art. 61 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.), art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688)

-orzeka-

u c h y l i é zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Uzasadnienie:

W dniu 12 lipca 2023 r. do organu pierwszej instancji wpłynął wniosek o ustalenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu o powierzchni 14321 m², obejmującego działkę o nr ewidencyjnym 2072 obręb 0001 Koniecpol, dla zamierzenia inwestycyjnego obejmującego budowę farmy fotowoltaicznej o mocy do 1,0 MW wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w tym 1 stacji transformatorowej oraz innych niezbędnych elementów infrastruktury związanych z budową i eksploatacją instalacji fotowoltaicznej, a także pozostałych elementów zagospodarowania terenu w zakresie zapewniającym powiązania funkcjonalne.

Organ ustalił strony postępowania oraz zawiadomieniem z dnia 25 lipca 2023 r. powiadomił o wszczęciu przedmiotowego postępowania oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i uzyskania wyjaśnień w tej sprawie, a także składania wniosków i zastrzeżeń.

Postanowieniem z dnia 25 lipca 2023 r. organ zawiesił postępowanie administracyjne do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie później niż do 12 stycznia 2025 r. Postanowieniem z dnia 15 stycznia 2025 r. Burmistrz Miasta i Gminy Koniecpol podjął zawieszony postępowanie. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ wskazał, że ww. terminie plan miejscowy nie został uchwalony.

Pismem z dnia 4 kwietnia 2025 r. organ wystąpił do Starosty Częstochowskiego o uzgodnienie projektu decyzji. Postanowieniem z dnia 11 kwietnia 2025 r. Starosta Częstochowski uzgodnił planowaną inwestycję w zakresie ochrony gruntów rolnych.

Pismem z dnia 14 kwietnia 2025 r. organ pierwszej instancji zawiadomił strony postępowania o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy (w tym z projektem decyzji), a także wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, dalej zwanego k.p.a.).

Następnie Burmistrz Miasta i Gminy Koniecpol decyzją nr 18/2023 z dnia 12 maja 2025 r. ustalił sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu o powierzchni 14321 m², obejmującego działkę o nr ewidencyjnym 2072 obręb 0001 Koniecpol, dla zamierzenia inwestycyjnego obejmującego budowę farmy fotowoltaicznej o mocy do 1,0 MW wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w tym 1 stacji transformatorowej oraz innych niezbędnych elementów infrastruktury związanych z budową i eksploatacją instalacji fotowoltaicznej, a także pozostałych elementów zagospodarowania terenu w zakresie zapewniającym powiązania funkcjonalne.

W dniu 15 maja 2025 r. do Urzędu Miasta i Gminy Koniecpol wpłynęło odwołanie od ww. decyzji. Odwołanie wniesiono z zachowaniem terminu ustawowego.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie, po zapoznaniu się z aktami sprawy, zważyło, co następuje:

Na wstępie wyjaśnić należy, że w dniu 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), która wprowadziła szereg zmian do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie jednak z art. 59 ust. 1 ww.

ustawy do spraw dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego lub wydania decyzji o warunkach zabudowy, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że w rozpatrywanej obecnie sprawie znajdują zastosowanie przepisy dotychczasowe.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dalej jako: u.p.z.p., ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W ust. 2 art. 4 ustawodawca postanowił, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Z treści art. 59 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, 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. Przepis art. 50 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Decyzję o warunkach zabudowy wydaje właściwy organ po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi (art. 60 ust. 1 u.p.z.p.).

Wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia przesłanek, określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 – 6 u.p.z.p., tj.:

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, z uwzględnieniem ust. 5, 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 miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1
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 u.p.z.p. 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.

Natomiast zgodnie z treścią art. 2 pkt 13 ustawy o odnawialnych źródłach energii przez instalację odnawialnego źródła energii należy rozumieć 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 elektrycznej lub magazyn biogazu rolniczego.

W myśl art. 2 pkt 22 wymienionej ustawy przez odnawialne źródło energii należy rozumieć odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię acrotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów.

Lokalizacja farmy fotowoltaicznej dokonywana na podstawie przepisów u.p.z.p., niezależnie od jej mocy, zgodnie z art. 61 ust. 3 tej ustawy nie wymaga oceny przesłanki zasady dobrego sąsiedztwa oraz dostępu do drogi publicznej. Rozpatrując przedmiotową sprawę organ pierwszej instancji zasadnie zatem zastosował art. 61 ust. 3 u.p.z.p. i nie oceniał spełnienia przez inwestycję warunku dobrego sąsiedztwa (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.) oraz dostępu do drogi publicznej (art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.).

Po zapoznaniu się z aktami postępowania, Skład Orzekający Kolegium uznał, że koniecznym jest uchylene zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, ponieważ decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania.

Zaznaczyć należy, że przystępując do rozpatrzenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu na organie pierwszej instancji w pierwszej kolejności ciążył obowiązek prawidłowego ustalenia stron niniejszego postępowania. Zgodnie z art. 28 k.p.a., stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Organy administracji publicznej mają zatem obowiązek zbadać, jakie podmioty posiadają przymiot strony w konkretnym postępowaniu, zawiadomić je o wszczęciu postępowania (art. 61 § 1 i 4 k.p.a.), zapewnić możliwość czynnego udziału w sprawie (art. 10 § 1 k.p.a.) oraz następnie doręczyć wydane decyzje (art. 109 § 1 k.p.a.). Przeprowadzenie postępowania bez udziału następców prawnych osoby zmarłej narusza przepis art. 28 k.p.a.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, co następuje:

W aktach znajduje się wykaz stron. Za strony postępowania jak wynika z akt administracyjnych sprawy uznano m.in. W toku postępowania korespondencja adresowana do ww. osoby została zwracana do organu z adnotacją „nie

podjęto w terminie”. by wreszcie przesyłka zawierająca decyzję powróciła z adnotacją „adresat nie żyje”. Ponadto w aktach brak jest informacji o następcach zmarłego . Organ pierwszej instancji nie podjął starań mających na celu prawidłowe ustalenie kręgu stron postępowania z udziałem następców prawnych zmarłych osób.

Ponadto wypisy z rejestru gruntów znajdujące się w aktach sprawy nie wskazują, komu przysługuje prawo własności nieruchomości oznaczonej jako działka nr 2073. Z akt wynika również, że działki drogowe sąsiadujące z inwestycją również nie mają ustalonego stanu prawnego – właściciel jest nieustalony, dodatkowo wpisany jest Skarb Państwa jako władający. Tym samym organ pierwszej instancji nie ustalił w sposób prawidłowy wszystkich stron postępowania i nie umożliwił im wzięcia udziału w postępowaniu.

Powyższe prowadzi do istotnego naruszenia zasady z art. 10 § 1 k.p.a., ze skutkiem wystąpienia przesłanki do jego wznowienia na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., co obliguje organ odwoławczy do uchylenia decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Koniecpol z dnia 12 maja 2025 r. Z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu wyrażonej w art. 10 k.p.a. wynika bowiem m.in. obowiązek organu ustalenia z urzędu stron postępowania, powiadomienia stron o wszczęciu postępowania, a także doręczenia im wydanych rozstrzygnięć. Z uwagi na powyższe należy w tym miejscu przytoczyć orzecznictwo sądowe dotyczące obowiązków organów administracji publicznej wynikających z art. 10 k.p.a. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 stycznia 2015 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 1558/13 w sposób jednoznaczny podkreślił, że „Organy administracji publicznej prowadzące postępowanie administracyjne zgodnie z treścią art. 10 § 1 k.p.a. są zobowiązane do zapewnienia czynnego udziału w postępowaniu wszystkim podmiotom, którym przysługuje status strony. Z treści tego przepisu wynika, że organ powinien zawiadomić o wszczęciu postępowania wszystkie strony, umożliwić im aktywne uczestnictwo w postępowaniu m.in. poprzez udostępnienie im akt sprawy, czy możliwość zgłaszania dowodów, jak również zapewnić im prawo do wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji. Niedopełnienie swych obowiązków przez organ czy też uniemożliwienie stronie postępowania skorzystania z jej uprawnień stanowi naruszenie przepisów postępowania”. Podobnie wskazał również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 3 października 2017 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Lu 342/17, zgodnie z którym „Ustalenie zakresu podmiotowego postępowania oraz umożliwienie wszystkim stronom czynnego udziału w tym postępowaniu jest podstawowym obowiązkiem organu administracji zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji. Wynika to wprost z treści art. 10 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”. Potwierdzeniem powyższego jest również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Kr 1192/17, w myśl którego „Organ ma obowiązek zapewnienia wszystkim stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania (art. 10 § 1 k.p.a.), a po zebraniu dowodów zawiadomienie ich o zakończeniu postępowania. Postępowanie administracyjne prowadzone bez udziału wszystkich stron postępowania byłoby dotknięte istotną wadą i mogłoby być wzruszone w postępowaniu nadzwyczajnym. Już tylko z tych przyczyn organ nie powinien kontynuować postępowania i wydawać decyzji, jeżeli nie znany jest krąg osób posiadających interes prawny w sprawie”.

Jeżeli więc w postępowaniu administracyjnym nie uczestniczyły wszystkie strony, to organ odwoławczy zobowiązany jest zastosować art. 138 § 2 k.p.a., albowiem

postępowanie administracyjne jest postępowaniem dwuinstancyjnym, co wynika z art. 15 k.p.a., a pozbawienie strony udziału w postępowaniu przed organem pierwszej instancji prowadziłoby do wadliwości wydanej przez ten organ decyzji. Skoro bowiem sprawa rozstrzygana w postępowaniu odwoławczym musi być tożsama ze sprawą rozpatrzoną i rozstrzygniętą przez organ pierwszej instancji, a tożsamość ta musi dotyczyć tak elementów przedmiotowych jak i podmiotowych, to niezastosowanie przez organ drugiej instancji art. 138 § 2 k.p.a. prowadziłoby do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania wyrażonej w art. 15 k.p.a. (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2024 r., sygn. akt II OSK 2226/24).

Tym samym na gruncie przytoczonej w niniejszej decyzji regulacji prawnej Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie, działając na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., uznało za zasadne uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, z uwagi na nieprawidłowe ustalenie kręgu stron postępowania. Brak prawidłowego ustalenia kręgu stron postępowania skutkować musi powrotem sprawy do tej instancji, w której danemu podmiotowi prawa strony nie były przyznane. W szczególności jest to obszarem ustaleń właśnie na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę, że aktach sprawy znajduje się kopia pełnomocnictwa udzielone przez inwestora tj.

1) ... 2. Pełnomocnik przesłał dokument pełnomocnictwa w formie skanu za pośrednictwem poczty elektronicznej. Przy czym niewątpliwie kserokopia (skan) pełnomocnictwa nie była wystarczająca wobec treści art. 33 § 3 k.p.a., stosownie do którego, pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Organ winien zatem wezwać wnoszącego pismo do usunięcia tego braku. Powyższe ma znaczenie z punktu widzenia oceny prawidłowości doręczenia korespondencji w sprawie.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak na wstępie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

Od decyzji skarga nie przysługuje. Jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie, Aleja Niepodległości 20/22, 42-200 Częstochowa. Sprzeciw wnosi się w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji. Zgodnie z art. 64b § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.) – zwanej dalej p.p.s.a., sprzeciw powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać: 1) wskazanie zaskarżonej decyzji; 2) żądanie jej uchylecia oraz 3) oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

Wpis stały od sprzeciwu wynosi 100 złotych.

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 § 1 p.p.s.a.). Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, rady prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 244 § 1 p.p.s.a.). W myśl art. 254 § 1 p.p.s.a. wniosek o przyznanie prawa pomocy oraz wniosek o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej składa się do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Strona, która nie ma miejsca zamieszkania, pobytu

lub siedziby na obszarze właściwości sądu, o którym mowa w § 1, może złożyć wniosek w innym wojewódzkim sądzie administracyjnym. Wniosek ten przesyła się niezwłocznie do sądu właściwego (§ 2).



Skład orzekający :
Przewodniczący Składu Orzekającego

CZŁONEK
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
Alegi
mgr Aleksandra Cogieł

CZŁONEK
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
Ułamek
mgr Zenon Ułamek

CZŁONEK
SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
Karolina Stolarska-Wojdała
mgr Karolina Stolarska-Wojdała

Otrzymują:

1. _____
2. _____
3. _____ ci.
4. _____
5. I _____
6. Marcin Kuzmider,
7. Magdalena Kuzmider,
8. _____
9. _____

Klauzula informacyjna z RODO

Administratorem danych osobowych jest Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Częstochowie reprezentowane przez Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie z siedzibą ul. Aleja Niepodległości 20/22, 42-200 Częstochowa. Administrator wyznaczył Inspektora Ochrony Danych - Magdalenę Kuzmider, z którym można się kontaktować poprzez: adres e-mail: iod@sko.cso.pl tel.: 607 770 718 lub pisemnie na adres administratora.

Szczegółowe informacje o zasadach przetwarzania Państwa danych osobowych oraz o przysługujących Państwu prawach z tym związanych znajdują się na naszej stronie Biuletynu Informacji Publicznej w zakładce RODO: <https://www.kolegium-odwolawcze.czestochowa.finn.pl/bipkod/38431600>