

Filip Nawrot

Budowa instalacji odnawialnych źródeł energii a planowanie przestrzenne

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska nr 1, 71-89

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Filip Nawrot
Uniwersytet Śląski
Katowice

Budowa instalacji odnawialnych źródeł energii a planowanie przestrzenne

Wstęp

W związku z obowiązkiem implementacji dyrektywy 2009/28/WE¹ przyjęto w Polsce ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii². Można uznać, że korzystne przepisy spowodują zwiększenie liczby powstających instalacji odnawialnych źródeł energii (dalej: instalacji OZE). Jednak trzeba mieć na uwadze, że wiele regulacji znajduje się poza wyżej wspomnianą ustawą i w celu pełnego odtworzenia procesu budowy instalacji OZE należy sięgnąć do przepisów zawartych w innych aktach prawnych. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie, jaką rolę odgrywają przepisy dotyczące planowania przestrzennego, w tym ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w procesie budowy instalacji OZE. Z racji na zawężenie tematyki pozostałe aspekty procesu budowy pozostaną poza obszarem analizy.

W pierwszej części artykułu omawiam znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podczas budowy instalacji OZE. Część druga dotyczy dwóch decyzji: decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy oraz ich znaczenia dla budowy instalacji OZE.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. UE L140/16), dalej: dyrektywa OZE.

² Zob. u.o.z.e. w *Wykazie skrótów*.

Natomiast w ostatniej części została przedstawiona propozycja modyfikacji przepisów, która była zaproponowana w projekcie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy — Prawo budowlane³, wraz z jej analizą oraz omówieniem losów projektu. Zaprezentowano także wpływ na relację pomiędzy budową instalacji OZE a planowaniem przestrzennym przepisów niedawno przyjętej ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych⁴. Na zakończenie podjęto próbę oceny obecnie obowiązujących rozwiązań oraz sformułowano postulaty *de lege ferenda*.

Dla dalszych rozważań konieczne jest przytoczenie definicji instalacji OZE. Do czasu wejścia w życie u.o.z.e. nie istniała jej definicja legalna, ale obecnie znajduje się ona w słowniczku ustawowym i zgodnie z art. 2 pkt 13 u.o.z.e. w obecnym brzmieniu⁵, poprzez instalację odnawialnego źródła energii należy rozumieć instalację stanowiącą wyodrębniony zespół:

- urządzeń służących do wytwarzania energii i wyprowadzania mocy, w których energia elektryczna lub ciepło są wytwarzane z odnawialnych źródeł energii, lub
- obiektów budowlanych i urządzeń stanowiących całość techniczno-użytkową służący do wytwarzania biogazu rolniczego.

W zakresie definicji mieści się również połączony z tym zespołem magazyn energii, w tym magazyn biogazu rolniczego⁶.

Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w lokalizacji instalacji OZE

Lokalizacja instalacji OZE to jeden z koniecznych etapów procesu inwestycyjnego. W Polsce podstawowy instrument planowania przestrzennego stanowi miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest uchwalany przez radę gminy oraz jest aktem prawa miejscowego⁷. W tym miejscu wspomnieć jednak należy, że zgodnie z art. 14 ust. 7 u.p.z.p. uchwalenie planu miejscowego

³ Druk sejmowy nr 2964. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/3F76474437B52B26C1257DA300370FBD/%24File/2964.pdf> [dostęp: 10.01.2017].

⁴ Zob. u.i.z.e.w. w *Wykazie skrótów*.

⁵ Definicja została zmieniona przez Ustawę z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 925).

⁶ A. FRĄCKOWIAK. W: *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz*. Red. J. BAEHR, P. LISSOŃ, J. POKRZYWNIAK, M. SZAMBELAŃCZYK. Warszawa 2016, s. 42—44.

⁷ R. STRZELCZYK: *Prawo nieruchomości*. Warszawa 2015, s. 548—549.

jest obowiązkowe jedynie, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne⁸. Co za tym idzie, większość polskiego terytorium nie została pokryta planami⁹.

Po przeprowadzonej analizie kilkudziesięciu planów zagospodarowania przestrzennego z różnych obszarów Rzeczypospolitej można wyciągnąć pewne ogólne wnioski. Jeżeli dla terenu, na którym zlokalizowana ma zostać instalacja OZE, plan miejscowy jest uchwalony, to możliwe jest wystąpienie szeregu możliwości. Po pierwsze, zapisy planu mogą umożliwiać lokalizację kilku różnych rodzajów instalacji OZE. Jest to przypadek najkorzystniejszy dla potencjalnego inwestora. Po drugie, plan miejscowy może dopuszczać powstanie tylko jednego rodzaju instalacji (np. tylko elektrowni wiatrowej albo elektrowni fotowoltaicznej). Może być też tak, że zgodnie z planem miejscowym budowa instalacji OZE nie jest możliwa. Wreszcie plan miejscowy może nie zawierać jakichkolwiek wzmianek na temat dopuszczalności instalacji OZE.

Pierwsza z wymienionych sytuacji zdarza się niestety najrzadziej. Zapewne jest to uzasadnione tym, że poszczególne rodzaje instalacji OZE wymagają zaistnienia różnych warunków. Jeśli już zdarzają się plany dopuszczające więcej niż jeden rodzaj instalacji OZE, to nakładają one różne ograniczenia lub stosują wyłączenia, tak jak plan miejscowy z gminy Żórawina¹⁰. Jego zapisy zezwalają na stosowanie odnawialnych źródeł energii elektrycznej lub ciepłej, ale ich moc nie może przekraczać 100 kW. Niedopuszczalna jest natomiast lokalizacja „wiatraków”. Podobnie jest ukształtowany plan miejscowy gminy Biała¹¹. Co prawda w § 5 dopuszcza on, na całym obszarze objętym planem, przedsięwzięcia związane z odnawialnymi źródłami energii, ale podlegają one następującym ograniczeniom: realizacja takiego przedsięwzięcia nie może zmieniać przeznaczenia gruntów rolnych lub gruntów leśnych, nie może też powodować uciążliwości przekraczających granice działki, na której jest wykonywane, a także należeć do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Dodatkowo jeśli sięgniemy do definicji przedsięwzięć związanych z OZE, znajdującej się w § 2 omawianego planu, to można

⁸ A. PLUĆIŃSKA-FILIPOWICZ, T. FILIPOWICZ. W: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Red. M. WIERZBOWSKI, A. PLUĆIŃSKA-FILIPOWICZ. Warszawa 2016, s. 75.

⁹ G. DOBROWOLSKI: *Prawne zasady budowy i eksploatacji instalacji odnawialnych źródeł energii*. W: *Prosumenckie społeczeństwo a energetyka prosumencka — problemy wdrażania innowacyjnych ścieżek rozwoju OZE*. Red. A. BARTOSZEK, M. FICE, E. KUROWSKA, W. SIERKA. Katowice 2015, s. 196.

¹⁰ Uchwała nr XXXI/235/13 Rady Gminy Żórawina z dnia 25 października 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie geodezyjnym Żórawina, <http://planyzagospodarowania.pl/plan/dolnoslaskie/wroclawski/zorawina/zorawina/333245> [dostęp: 10.01.2017].

¹¹ Uchwała nr XVIII/117/16 Rady Gminy Biała z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Biała, <http://planyzagospodarowania.pl/plan/lozdzkie/wielunski/biala/biala-druga/587814> [dostęp: 10.01.2017].

tam odnaleźć dalsze ograniczenia, ponieważ przez przedsięwzięcia związane z OZE rozumie się tylko urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy nieprzekraczającej 100 kW, co więcej, elektrownie wiatrowe są dopuszczone tylko w przypadku jeśli stanowią mikroinstalacje lub małe instalacje w rozumieniu przepisów odrębnych. Takie zapisy planu miejscowego są wynikiem protestu mieszkańców przeciwko lokalizacji farmy wiatrowej¹². Pozornie więc umożliwiają one budowę instalacji OZE, ale w praktyce jest ona bardzo utrudniona.

Częstsze są takie zapisy planów miejscowych, zgodnie z którymi możliwa jest lokalizacja tylko jednego z typów instalacji OZE. Tak też jest np. w planie miejscowym gminy Kamięńsk¹³. Dopuszcza on lokalizację parku wiatrowego, czyli połączonych wewnętrznymi liniami energetycznymi i współpracujących ze sobą elektrowni wiatrowych. Nieco odmiennie przedstawiają się zapisy planu miejscowego w gminie Łyszkowice¹⁴, który co prawda dopuszcza przeznaczenie danego terenu pod obiekty produkcyjne energetyki wiatrowej, ale wraz z ograniczeniami dotyczącymi m.in. mocy nominalnej, wysokości wieży rurowej oraz średnicy łopaty śmigła¹⁵.

Również inne rodzaje instalacji OZE są wymieniane w planach miejscowych, np. elektrownie fotowoltaiczne w gminie Hrubieszów¹⁶ czy też w Jedliczu¹⁷.

¹² *Plan zagospodarowania bez wiatraków. Nie obyło się bez ofiar.* <http://kulisy.net/2016/11/09/plan-zagospodarowania-bez-wiatrakow-nie-obylo-sie-bez-ofiar/> [dostęp: 10.01.2017].

¹³ Uchwała Rady Miejskiej w Kamięńsku nr XVIII/173/04 z 21 stycznia 2004 r. w sprawie zmiany ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kamięńsk w jednostce urbanistycznej „C” na obszarze „Góry Kamięńsk”. http://bip.kamiensk.com.pl/res/serwisy/bip-inzynier/komunikaty/_002_005_002_018_001_91258.pdf [dostęp: 10.01.2017].

¹⁴ Uchwała nr XLVI/237/2010 Rady Gminy Łyszkowice z dnia 25 sierpnia 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łyszkowice, obszary wsi: Kuczków, Łągów, Zakulin, Bobiecko, Seligów, Stachlew oraz fragmenty obszarów wsi Poleśie i Łyszkowice. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/lozkie/lowicki/lyszkowice/lyszkowi-ce/14500> [dostęp: 10.01.2017].

¹⁵ Zob. też inne plany dopuszczające lokalizację elektrowni wiatrowych: Uchwała nr 171/2009 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 16 lutego 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębach geodezyjnych: Jędrzychowice, Żarska Wieś, Pokrzywnik, gmina Zgorzelec, dla zespołu parków wiatrowych Zgorzelec — Pieńsk; Uchwała nr XXVI/180/2013 Rady Gminy Stara Dąbrowa z dnia 24 maja 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Dąbrowa w obrębach geodezyjnych Łęczyca i Tolcz; Uchwała nr XXXI/195/12 Rady Gminy Człuchów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w obrębach geodezyjnych Jaromierz i Chrzastowo gmina Człuchów.

¹⁶ Uchwała nr XXXIV/180/2014 Rady Gminy Hrubieszów z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Hrubieszów, <http://planyzagospodarowania.pl/plan/lubelskie/hrubieszowski/hrubieszow/moroczyn/366293> [dostęp: 10.01.2017].

¹⁷ Uchwała nr VI/29/2015 Rady Miejskiej w Jedliczu z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Farmy fotowoltaiczne

Co ciekawe, zapisy drugiego z wymienionych planów umożliwiają lokalizację innych współpracujących źródeł wytwórczych OZE, ale z wyłączeniem elektrowni wiatrowych niebędących mikroinstalacjami — co w praktyce powoduje, iż realizacja tego typu instalacji będzie bardzo ograniczona.

Zapisy zakazujące lokalizowania instalacji OZE także można pogrupować. Plan miejscowy może zabraniać konkretnego rodzaju instalacji na całym terenie nim objętym (np. elektrowni wiatrowych)¹⁸ lub wyznaczać obszar, na którym lokalizacja tego typu obiektów jest niedopuszczalna¹⁹. Czasem zakazując jednego rodzaju instalacji, dopuszcza się lokalizację innego, tak jak np. w planie miejscowym uchwalonym przez radę gminy Leśna²⁰, gdzie w § 43 zabrania się lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenach rolniczych, ale w § 49 wyznacza się tereny pod lokalizację elektrowni fotowoltaicznych.

W przypadkach, gdy zapisy planu miejscowego nie są zgodne z planowanym zamierzeniem inwestora (czyli plan miejscowy pozwala na lokalizację innego rodzaju instalacji OZE niż planowana, zakazuje lokalizacji instalacji OZE lub też milczy w tej kwestii), jedynym wyjściem jest zmiana obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Procedura ta jest jednak długotrwała i kosztowna, ponieważ zgodnie z przepisami u.p.z.p. zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim został on uchwalony. Natomiast koszty jego

w miejscowościach: Jedlicze, Moderówka i Żarnowiec” — część I. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/podkarpackie/krosnienski/jedlicze/jedlicze/446756> [dostęp: 10.01.2017].

¹⁸ Zob. np. Uchwała nr LII/409/10 Rady Miejskiej w Kamieńsku z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w mieście Kamieńsk i w obrębie geodezyjnym Barczkowie w Gminie Kamieńsk. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/lozkie/radomszczanski/kamiensk/kamiensk/13459> [dostęp: 10.01.2017]; Uchwała nr XLIV/227/2010 Rady Gminy Łyszkowice z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łyszkowice, obszar położony w Łyszkowicach, w rejonie ul. Brzezińskiej, Chruślińskiej, Głowackiego i Targowej. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/zachodniopomorskie/stargardzki/stara-dabrowa/leczyca/306182> [dostęp: 10.01.2017]; Uchwała nr XXVI/178/2013 Rady Miejskiej w Libiążu z dnia 27 maja 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Antonini III” Kopalni Odkrywkowej Dolomitu „Libiąż” w Libiążu. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/malopolskie/chrzanowski/libiaz/libiaz/294905> [dostęp: 10.01.2017]; Uchwała nr XIX/191/12 Rady Miasta Kutno z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Kutnie pomiędzy ul. Łąkoszyńską, ul. Objazdową, torami PKP i wschodnią granicą planu przy ul. Staffa. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/lozkie/kutnowski/kutno/kutno/202354> [dostęp: 10.01.2017].

¹⁹ Uchwała nr 183/XXXVII/10 Rady Miasta i Gminy Wleń z dnia 17 marca 2010 r. w sprawie sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Wleń w granicach administracyjnych. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/dolnoslaskie/lwowecki/wlen/pilchowice/1199> [dostęp: 10.01.2017].

²⁰ Uchwała nr XIV/89/2015 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 30 października 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Leśna. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/dolnoslaskie/lubanski/lesna/stankowice/503208> [dostęp: 10.01.2017].

sporządzenia ponosiłby w tym przypadku inwestor²¹. Często konsekwencją jest też konieczność zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, o czym mowa w dalszej części artykułu, co generuje kolejne koszty i powoduje przedłużenie procesu inwestycyjnego.

Podsumowując tę część rozważań, można pokusić się o stwierdzenie, że najwięcej zapisów planów miejscowych związanych z odnawialnymi źródłami energii dotyczy elektrowni wiatrowych. Wiąże się to najprawdopodobniej z dużą popularnością tych instalacji oraz ich rozprzestrzenieniem na polskim terytorium. Zgodnie ze statystykami prowadzonymi przez Urząd Regulacji Energetyki instalacje wykorzystujące energię wiatru mają największy udział w mocy zainstalowanej elektrowni i elektrociepłowni OZE w Polsce²². Plany miejscowe również często dopuszczają lokalizację elektrowni wiatrowych, jak i ją zakazują. Decyzja o niedopuszczalności takiego przedsięwzięcia jest często uzasadniona np. ich kolizją z krajobrazem kulturowym²³ lub też innego przeznaczenia danego terenu, ale wydaje się, że zakazy te mogą być również efektem protestów mieszkańców, tak jak w przypadku wspomianej wyżej gminy Biała.

Krytycznie należy się odnieść do używanego w niektórych planach potocznego określenia „wiatraki”, zdecydowanie bardziej precyzyjny jest zwrot „elektrownia wiatrowa”. Również często pojawia się pojęcie „turbina wiatrowa” czy też jego synonim „siłownia wiatrowa”, a także „farma wiatrowa”. Turbina stanowi główny element elektrowni wiatrowej, natomiast farma wiatrowa to instalacja złożona z pojedynczych turbin wiatrowych²⁴.

Należy również nadmienić, że regulacje dotyczące lokalizacji elektrowni wiatrowych uległy niedawno zmianie poprzez wprowadzenie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Modyfikacje te zostaną przedstawione w dalszej części artykułu.

²¹ E. OLEJARCZYK: *Budowa i eksploatacja instalacji odnawialnych źródeł energii w świetle obowiązującego prawa*. W: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*. Red. A. BARCZYK, A. OGOŃSKA. Szczecin 2016, s. 479—480.

²² Dane według Urzędu Regulacji Energetyki. <https://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/energia-elektryczna/odnawialne-zrodla-ener/potencjal-krajowy-oze/5753,Moc-zainstalowana-MW.html> [dostęp: 10.01.2017]. Zob. więcej na temat udziału energetyki wiatrowej: K. BĄDYDA: *Wyzwania dla polskiej energetyki w wyniku transformacji struktury wytwarzania*. W: *Współczesne wyzwania prawa energetycznego*. Red. M. DOMAGAŁA, M. GANCZAR, A. KUŚ. Lublin 2016, s. 37—52.

²³ Zob. np. Uchwała nr LVII/371/10 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 28 października 2010 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Leśna dla części obrębu Leśna, Grabiszycze Średnie, Miłoszów, Pobiedna, Smolnik, Stankowice, Świecie, Wolimierz, Zacisze, Złoty Potok i Złotniki Lubańskie. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/dolnoslaskie/lubanski/lesna/stankowice/3879> [dostęp: 10.01.2017].

²⁴ R. WOJCIECHOWSKI: *Uwarunkowania prawne pozwoleń na budowę elektrowni i farm wiatrowych*. W: *Administracja publiczna — człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*. Red. M. GÓRSKI. Warszawa 2011, s. 409.

Kolejną instytucją prawną związaną z planowaniem przestrzennym jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jest ono uchwalane obligatoryjnie przez radę gminy, jednak nie jest aktem prawa miejscowego. Jeśli dla danego terenu jest uchwalany plan miejscowy, to musi być on zgodny ze studium²⁵. Jest to o tyle istotne w kontekście lokalizacji instalacji OZE, że, zgodnie z art. 10 ust. 2a u.p.z.p., jeżeli na terenie 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, to w studium należy ustalić ich rozmieszczenie. Jeżeli więc studium nie zawiera takich zapisów, to konieczna jest jego zmiana, ponieważ sama zmiana planu miejscowego bądź też uchwalanie nowego jest niewystarczające.

Wpływ decyzji lokalizacyjnych na budowę instalacji OZE

Jeżeli dla danego terenu plan miejscowy nie jest uchwalony to, co do zasady, inwestor musi uzyskać jedną z dwóch decyzji: decyzję o lokalizacji celu publicznego lub decyzję o warunkach zabudowy²⁶. Pod pojęciem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu użytym w art. 4 u.p.z.p. rozumie się zatem dwie decyzje, które pełnią tę samą funkcję, ale różnią się rodzajem zamierzenia inwestycyjnego²⁷.

W doktrynie²⁸ i orzecznictwie²⁹ uznaje się, że budowa instalacji OZE nie jest inwestycją celu publicznego w rozumieniu art. 2 u.p.z.p. i art. 6 u.g.n. Za taką inwestycję uznaje się bowiem działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, które stanowią realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. Niektóre organy

²⁵ R. STRZELCZYK: *Prawo nieruchomości...*, s. 545.

²⁶ A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ: *Istotne kwestie, które należy brać pod uwagę w sprawie kończącej się wydaniem decyzji o warunkach zabudowy*. [Dodatek do:] „Nieruchomości” 2014, nr 1, s. 1.

²⁷ A. BOHDAN, M. PRZYBYLSKA: *Podstawy prawne odnawialnych źródeł energii i gospodarki odpadami w Polsce*. Warszawa 2015, s. 76.

²⁸ Ibidem, s. 77–78; G. DOBROWOLSKI: *Prawne zasady budowy...*, s. 196.

²⁹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. II SA/Lu 696/12, Legalis numer 569933.

administracji i inwestorzy próbują się powoływać na pkt 2 art. 6 u.g.n. i na jego podstawie kwalifikować budowę instalacji OZE jako budowę i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Jednak w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa³⁰ taka interpretacja jest niedopuszczalna. A zatem w przypadku budowy instalacji OZE decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie znajdzie zastosowania.

Odmienne sytuacja przedstawia się w przypadku decyzji o warunkach zabudowy. To właśnie tę decyzję będzie musiał uzyskać inwestor w przypadku braku planu miejscowego³¹. Decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana na wniosek inwestora, który powinien zawierać określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1 : 500 lub 1 : 1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1 : 2000 oraz charakterystykę inwestycji, której szczegółowe wymogi znajdują się w art. 52 ust. 2 u.p.z.p.³². Organem właściwym do wydania decyzji o warunkach zabudowy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta³³.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy wiąże się też ze spełnieniem wymogów wynikających z tzw. dobrego sąsiedztwa. Zgodnie więc z treścią art. 61 ust. 1 u.p.z.p. wydanie decyzji jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków. Po pierwsze, 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. Po drugie, teren ma dostęp do drogi publicznej i istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego. Teren nie powinien również wymagać uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo powinien być objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. II OSK 1412/09, Legalis numer 335622; Wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., sygn. II OSK 1370/09, Legalis numer 269933.

³¹ A. BOHDAN, M. PRZYBYLSKA: *Podstawy prawne...*, s. 78.

³² A. DESPOT-MŁADANOWICZ. W: *Ustawa o planowaniu...*, s. 563—567.

³³ R. STRZELCZYK: *Prawo nieruchomości...*, s. 550.

o zagospodarowaniu przestrzennym³⁴ oraz decyzja ta powinna być zgodna z przepisami odrębnymi³⁵. Przesłanki te muszą być spełnione łącznie, jedynie wtedy możliwe jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy³⁶.

Celem tej regulacji jest zagwarantowanie ładu przestrzennego i zapobieganie rozproszaniu zabudowy, w przypadku gdy dla danego terenu brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁷. Wspomnianej w przepisie działki sąsiedniej nie należy interpretować jedynie jako działki graniczącej, lepsze wydaje się rozumienie działki sąsiedzkiej mieszczącej się w szerokim sąsiedztwie, w okolicy. Taka interpretacja tego pojęcia pozwala lepiej wypełnić wspomniany wyżej cel³⁸. Aby dokonać oceny, wyznacza się wokół działki, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany, ustalając jego granice stosownie do przepisów wykonawczych. Określają one minimalne odległości, ale możliwe jest, a czasem nawet konieczne, szersze określenie tych granic³⁹. Istota korzystania z tych wymogów polega na dostosowaniu planowanego zamierzenia do istniejącej zabudowy. „Dostosowanie przejawia się w kontynuacji zabudowy i jej cech architektonicznych. Nowa zabudowa nie może więc godzić w zastany stan rzeczy, co oznacza, że jest dopuszczalna, jeśli można ją pogodzić z funkcją już istniejącą. Wprowadzenie nowej funkcji jest możliwe, gdy będzie ona w sposób bezkolizyjny współistnieć z obecną już funkcją oraz, że w przyszłości nie będzie stanowić dla tej obecnej funkcji ograniczenia. [...] Nie może ona jednakże w sposób zdecydowany odbiegać od dotychczasowego sposobu zagospodarowania danego terenu”⁴⁰.

Warto sięgnąć do kolejnych przykładów z orzecnictwa, np. do wyroku WSA w Poznaniu z dnia 15 czerwca 2016 r.⁴¹. Sprawa dotyczyła lokalizacji elektrowni fotowoltaicznej i odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy z powodu niespełniania wymogów dobrego sąsiedztwa. Sąd przychylił się do twierdzeń strony skarżącej, będącej inwestorem, i orzekł, że wystarczające jest przeznaczenie terenów sąsiadujących pod cele produkcyjne. Nie musi być na nich prowadzona działalność dokładnie tego samego rodzaju. Z aprobatą należy odnieść się do twierdzenia, że „Kontynuacja funkcji nie oznacza nakazu mechanicznego powielania istniejącej zabudowy. [...] Ma to niebagatelne znaczenie

³⁴ Dz.U. 1994, nr 89, poz. 415, ustawa ta utraciła moc z wejściem w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁵ E. OLEJARCZYK: *Budowa i eksploatacja...*, s. 480—481.

³⁶ Z. NIEWIADOMSKI. W: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Red. Z. NIEWIADOMSKI. Warszawa 2016, s. 603.

³⁷ Ibidem, s. 605—606.

³⁸ Ibidem, s. 608.

³⁹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 września 2015 r., sygn. II SA/Łd 516/15, Legalis numer 1341592.

⁴⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2015 r., II SA/Po 330/15, Legalis numer 1388954.

⁴¹ Zob. sygn. II SA/Po 176/16, Legalis numer 1544684.

w przypadku inwestycji innowacyjnych, tak jak w przedmiotowej sprawie, dla których trudno doszukiwać się wprost odniesienia do istniejącej zabudowy”. Wypada przychylić się do argumentacji WSA w Poznaniu, jest ona bowiem bardzo korzystna dla inwestorów.

Inaczej wyglądało to w sprawie zakończonej wydaniem wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 19 stycznia 2016 r.⁴². Sąd odrzucił skargę inwestora i podtrzymał decyzję organów pierwszej i drugiej instancji, ponieważ w sąsiedztwie działki, na której planowano lokalizację systemów fotowoltaicznych, znajdowały się wyłącznie działki użytkowane na cele rolne. Zamierzona inwestycja nie spełniała więc wymogu dobrego sąsiedztwa.

Ponadto w obu omówionych orzeczeniach podniesiono, że niedopuszczalne jest powoływanie się na wyłączenie obowiązku spełnienia części przesłanek z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. na podstawie art. 61 ust. 3 u.p.z.p., ponieważ nie można uznać instalacji OZE za urządzenia infrastruktury technicznej. Dotyczy to nie tylko elektrowni fotowoltaicznych, ale także innych rodzajów instalacji OZE np. biogazowni. Kolejnym przykładem może być orzeczenie wydane przez WSA w Poznaniu z dnia 20 listopada 2013 r.⁴³. Jak słusznie sąd zauważył, „Specyfika zamierzonej inwestycji jest zatem tego rodzaju, że może mieć zasadniczy wpływ na ład przestrzenny czy wykonywanie prawa własności przez inne podmioty na zagospodarowanych już uprzednio terenach, nawet jeżeli uciążliwości związane z zamierzeniem nie przekraczałyby dopuszczalnych norm”. Do tego poglądu przychylił się również NSA, który odrzucił skargę kasacyjną wniesioną przez inwestora⁴⁴. Trzeba jednak zaznaczyć, że orzecznictwo nie jest w tym zakresie jednolite i niektóre sądy administracyjne reprezentują pogląd przeciwny⁴⁵. Mimo że jest on korzystniejszy dla inwestorów, to w świetle obowiązujących przepisów należy jednak zgodzić się z pierwszym z zaprezentowanych stanowisk⁴⁶. Krytycznie należy ustosunkować się do stosowania wyłączenia na podstawie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. w odniesieniu do instalacji OZE, ponieważ uniemożliwiłoby to realizację podstawowego celu, dla którego skonstruowany został wymóg dobrego sąsiedztwa, czyli zachowanie ładu przestrzennego.

⁴² Zob. sygn. II SA/Bd 1132/15, Legalis numer 1474147. Podobnie: Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 września 2015 r.

⁴³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. IV SA/Po 822/13, Legalis numer 790897.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. II OSK 508/14, Legalis numer 1401310.

⁴⁵ Zob. m.in.: Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. II OSK 762/12, Legalis numer 816983; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2009 r., sygn. II SA/Po 1003/08, Legalis numer 171292; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 grudnia 2013 r., sygn. II SA/Bk 636/13, Legalis numer 862774.

⁴⁶ Zob. też m.in.: Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2015 r., sygn. II SA/Po 330/15, Legalis numer 1388954; Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 września 2015 r., sygn. II SA/Łd 638/15, Legalis numer 1341513; Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 listopada 2013 r., sygn. II SA/Lu 464/13, Legalis numer 759241.

Pamiętać trzeba, że ustalenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są wiążące dla organu wydającego decyzję o warunkach zabudowy, więc mają one również wpływ na treść decyzji lokalizacyjnej⁴⁷. Dalsze, szczegółowe uregulowania znajdują się w rozporządzeniu ministra infrastruktury⁴⁸, wydanego na podstawie delegacji ustawowej z art. 61 ust. 6 u.p.z.p.

Ostateczna decyzja o warunkach zabudowy jest wiążąca dla organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę, czyli następnego etapu budowy instalacji OZE⁴⁹. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że związanie organu wydającego pozwolenie na budowę decyzją o warunkach zabudowy oznacza, iż organ ten nie może tych warunków kształtować odmiennie, ale tylko w zakresie podstawowych parametrów dotyczących zmiany zagospodarowania terenu⁵⁰. Zatem decyzja ta nie przesądza o warunkach technicznych czy też budowlanych⁵¹.

Trzeba mieć na uwadze, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawsze będą stosowane przy budowie instalacji OZE. Tak np. będzie w przypadku budowy niektórych mikroinstalacji. Pojęcie mikroinstalacji wystąpiło już w toku rozważań, dlatego stosowne jest przytoczenie definicji, która znajduje się w art. 2 pkt 19 u.o.z.e. Zgodnie z nią za mikroinstalację uważa się instalację odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 40 kW, przyłączonej do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV lub o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 120 kW⁵².

W odniesieniu do części tych instalacji zastosowanie znajdzie art. 50 ust. 2 u.p.z.p. Dotyczy on decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, ale na mocy art. 59 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. stosuje się go odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z treścią art. 50 ust. 2 u.p.z.p. nie wymagają wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego roboty budowlane, po pierwsze, polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska. Do drugiej grupy należą roboty budowlane niewyma-

⁴⁷ A. BOHDAN, M. PRZYBYLSKA: *Podstawy prawne...*, s. 78—79.

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003, nr 164, poz. 1588).

⁴⁹ A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ: *Istotne...*, s. 2.

⁵⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. VII SA/Wa 712/10, Legalis numer 368348.

⁵¹ P. DANIEL: *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*. „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10.

⁵² A. FRĄCKOWIAK. W: *Ustawa o odnawialnych...*, s. 46.

gające pozwolenia na budowę⁵³. Wobec przytoczonej treści przepisów można stwierdzić, że montaż instalacji fotowoltaicznych, solarnych, aerotermalnych i częściowo geotermalnych, spełniających przesłanki z art. 50 ust 2 u.p.z.p., w lub na istniejącym budynku nie będzie wymagało uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁵⁴.

Analiza projektu zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ocena ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych

Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy — Prawo budowlane został zgłoszony kilka miesięcy po projekcie u.o.z.e. Jego rozwiązania zasadniczo zmieniały relacje pomiędzy planowaniem przestrzennym a budową instalacji OZE. Główną modyfikacją było przyjęcie jako zasady, że lokalizacja instalacji OZE o mocy powyżej 40 kW może nastąpić tylko na podstawie planu miejscowego. W tym celu modyfikacji miało ulec kilka przepisów u.p.z.p., ale najbardziej kluczowe były zmiany dokonane w art. 10 ust. 2a oraz dodanie w art. 15 po ustępie 2 ustępu 2a.

Po wprowadzeniu zmian w art. 10 ust. 2a graniczna moc urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii miałyby zostać obniżona z 100 kW do 40 kW. Natomiast, zgodnie z art. 15 ust. 2a, lokalizacja tych obiektów mogłaby nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który miałby obejmować co najmniej obszar lokalizacji obiektów i obszar oddziaływania, związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu.

Głównym celem przyświecającym projektodawcom było ograniczenie ilości budowanych elektrowni wiatrowych, o czym sami wspominają w uzasadnieniu do projektu. Spowodowane to było tym, że „w obecnym polskim systemie prawnym, niedostatecznie sformułowane są ramy dla planowego lokalizowania elektrowni wiatrowych, co rodzi liczne obawy wśród mieszkańców i konflikty społeczne”⁵⁵.

Projekt po drugim czytaniu w lipcu 2015 r. został ponownie skierowany do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w celu przedstawienia sprawozdania. Dalsze prace nad nim nie zostały podjęte. Jednak główne założenia z druku sejmowego nr 2964 zostały

⁵³ Z. NIEWIADOMSKI. W: *Planowanie zasady...*, s. 486—487.

⁵⁴ G. DOBROWOLSKI: *Prawne zasady...*, s. 197.

⁵⁵ Druk sejmowy nr 2964..., s. 7.

zawarte w kolejnym projekcie⁵⁶, tym razem zakładającym uchwalenie nowej ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, obecnie nazywanej ustawą „odległościową” lub „antywiatrakową”. Po zakończeniu procesu legislacyjnego ustawa ta weszła w życie 16 lipca 2016 r. Dotyczy ona co prawda jedynie elektrowni wiatrowych, a nie wszystkich instalacji OZE, warto jednak zwrócić uwagę na jej treść ze względu na związek z planowaniem przestrzennym, a także na kontrowersje wokół niej powstałe. Kulisy powstania projektu i uchwalenia ustawy mają podłoże polityczne⁵⁷.

W art. 3 u.i.z.e.w. ustanawia się jako zasadę, że lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zaś według definicji z art. 2 ust.1 u.i.z.e.w. za elektrownie wiatrową uważa się budowlę w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, składającą się co najmniej z fundamentu, wieży oraz elementów technicznych, o mocy większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu u.o.z.e, czyli o mocy większej niż 40 kW. Uznanie elektrowni wiatrowej za budowlę dodatkowo niesie za sobą konsekwencje podatkowe, ale problematyka ta wykracza poza ramy tego opracowania⁵⁸.

W kolejnych artykułach określa się odległość, w jakiej mogą być lokalizowane elektrownie wiatrowe od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, a także w jakiej odległości można lokalizować i budować budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, od elektrowni wiatrowej. W obu tych przypadkach odległość ta jest równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatom. Odległość ta też jest stosowana przy budowie i lokalizacji elektrowni wiatrowej w pobliżu form ochrony przyrody i leśnych kompleksów promocyjnych. W art. 7 u.i.z.e.w. są również wymienione elementy, które musi zawierać plan miejscowy dla lokalizacji elektrowni wiatrowej. Powinien on określać maksymalną całkowitą wysokość elektrowni wiatrowej. Sporządza się go co najmniej dla obszaru, na którym, zgodnie z postanowieniami ustawy, nie mogą być zlokalizowane nowe budynki mieszkalne albo budynki o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, a którego granice są wyznaczone z uwzględnieniem maksymalnej całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej określonej w tym planie.

⁵⁶ Druk sejmowy nr 315. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/00F19F37C2687719C1257F720039E6A9/%24File/315.pdf> [dostęp: 10.01.2017].

⁵⁷ G. BARZYK: *Energetyka wiatrowa narzędziem polityki*. „Czysta Energia” 2016, nr 9, s. 28–30.

⁵⁸ Szerzej na ten temat: Ł. ZALEWSKI: *Właściciele elektrowni wiatrowych czeka podwyżka daniny*. „Gazeta Prawna” 2016. <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/947449,wlasciciele-elektrowni-wiatrowych-czeka-podwyzka-daniny.html> [dostęp: 10.01.2017].

Rozdział 4, dotyczący przepisów przejściowych i końcowych, zawiera dalsze obostrzenia dla inwestorów wiatrowych, ponieważ, zgodnie z art. 12 u.i.z.e.w., w przypadku elektrowni wiatrowych użytkowanych w dniu wejścia w życie u.i.z.e.w., niespełniających wymogów dotyczących odległości, dopuszczalne jest jedynie przeprowadzenie remontu oraz wykonywanie innych czynności niezbędnych do prawidłowego użytkowania elektrowni. Nie można przeprowadzać działań prowadzących do zwiększenia parametrów użytkowych elektrowni lub zwiększenia jej oddziaływań na środowisko. Zakaz modernizacji uniemożliwia korzystanie z efektów ciągłego rozwoju technologii, który powoduje produkcję nowych i mniej oddziaływujących na środowisko turbin wiatrowych.

Zgodnie z kolejnymi artykułami omawianej ustawy postępowania dotyczące elektrowni wiatrowych, w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy, wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie u.i.z.e.w. umarza się. Z kolei decyzje o warunkach zabudowy dotyczące elektrowni wiatrowych wydane przed dniem wejścia w życie u.i.z.e.w. tracą moc, chyba że przed dniem wejścia w życie ustawy wobec inwestycji nimi objętych wszczęto postępowanie o wydanie pozwolenia na budowę. Zaś pozwolenia na budowę dotyczące elektrowni wiatrowych, wydane przed dniem wejścia w życie u.i.z.e.w. oraz wydane na podstawie postępowania toczonego na podstawie przepisów dotychczasowych zachowują moc, o ile w ciągu 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy wydana zostanie decyzja o pozwoleniu na użytkowanie.

Co prawda zgodnie z art. 15 u.i.z.e.w. plany miejscowe obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zachowują moc, jednak zgodnie z ust. 3 tego artykułu, jeżeli w tych planach przewiduje się lokalizację elektrowni wiatrowej, a inwestycja ta nie spełnia wymogów związanych z minimalną odległością, to wtedy organ administracji architektoniczno-budowlanej odmawia wydania pozwolenia na budowę, a organ prowadzący postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia.

Widoczne jest więc, że ustawa ta w znacznej mierze ogranicza, a praktycznie uniemożliwia, powstawanie nowych oraz modernizację istniejących elektrowni wiatrowych na niespotykaną w Unii Europejskiej skalę. Wskazuje się, że takie regulacje skutecznie zahamują rozwój energetyki wiatrowej w Polsce⁵⁹. Może to również mieć wpływ na całą gospodarkę⁶⁰. Przepisy te są sprzeczne z założeniami dyrektywy OZE i mogą zagrozić rozwojowi całego sektora

⁵⁹ Zob. opinie przytoczone w: *Rząd się spieszy — inwestorzy się dziwią*. „Czysta Energia” 2016, nr 3, s. 12—13; G. BARZYK: *W Ciechocinku o problemach rodzimych wiatrakowców*. „Czysta Energia” 2016, nr 11, s. 41; T. KIERYS: *Kilka uwag o walce z wiatrakami*. „Czysta Energia” 2016, nr 3, s. 34.

⁶⁰ J. GAJOWIECKI: *Koniec energetyki wiatrowej w Polsce odczuje cała gospodarka*. „Czysta Energia” 2016, nr 7—8, s. 12.

ra OZE⁶¹. Nie chodzi tu tylko o same trudności związane ze stosowaniem wymagań dotyczących odległości, ale także o wzrost kosztów dla inwestora. Sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest dużo bardziej kosztowne niż uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy.

Zakończenie

Po przeprowadzonej analizie można stwierdzić, że inwestor planujący budowę instalacji OZE może stanąć w obliczu różnych obowiązków, w zależności od stanu planowania przestrzennego na danym obszarze. Jego sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że regulacje są rozrzucone po różnych ustawach, ponieważ nie wystarczy sięgnąć do u.o.z.e., ani nawet do u.p.z.p, ale należy się również zapoznać z treścią regulacji u.g.n. i niedawno uchwalonej u.i.z.e.w. Co więcej, przepisy te bardzo często utrudniają, a nie ułatwiają proces lokalizacji i budowy instalacji OZE, zwłaszcza u.i.z.e.w. Przez wyżej wymienione czynniki cała procedura staje się dłuższa i bardziej kosztowna.

Stan ten wymaga wprowadzenia daleko idących zmian. Przede wszystkim należałoby uchylić ustawę o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Stan, w którym lokalizacja instalacji OZE nie jest do końca uregulowana, budził zastrzeżenia i szczegółowa regulacja dotycząca realizacji inwestycji w sektorze elektrowni wiatrowych była potrzebna⁶². Jednak obecne rozwiązania przewidziane przez tę ustawę budzą jeszcze więcej zastrzeżeń, ponieważ w zasadzie blokują powstawanie nowych elektrowni wiatrowych.

Pewnym rozwiązaniem wydaje się też lokalizacja elektrowni wiatrowych na morzu, ponieważ, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.i.z.e.w., przepisów ustawy nie stosuje się do inwestycji realizowanych i użytkowanych na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej⁶³. Jednak ograniczenie się wyłącznie do pozyskiwania energii z wiatru na obszarach morskich nie wydaje się dobrym rozwiązaniem.

Rozważenia wymaga kwestia, czy regulacje dotyczące lokalizacji inwestycji w zakresie budowy instalacji OZE powinny się znaleźć w obrębie u.o.z.e.,

⁶¹ K. TYSZKIEWICZ: *Bez energetyki wiatrowej cel OZE jest zagrożony*. „Czysta Energia” 2016, nr 11, s. 48.

⁶² T. FILIPOWICZ, K. BULIŃSKI: *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych — zmiany w planowaniu przestrzennym oraz polityce energetycznej państwa*. „Nieruchomości” 2016, s. 13.

⁶³ Zob. szerzej na temat lokalizacji elektrowni wiatrowych na obszarach morskich: R. SZAWŁOWSKA: *Wsparcie morskiej energetyki wiatrowej w świetle polskich regulacji*. W: *Współczesne wyzwania...*, s. 77—85.

w treści u.p.z.p. czy też w tym celu potrzebne byłoby uchwalenie kolejnej ustawy. To ostatnie rozwiązanie, obecnie przyjęte, powoduje rozproszenie regulacji na wiele aktów prawnych, co negatywnie wpływa na spójność i przejrzystość przepisów oraz jest utrudnieniem dla inwestorów. Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem byłaby nowelizacja u.o.z.e., dzięki czemu także przepisy dotyczące lokalizacji instalacji OZE znalazłyby się w obrębie głównej regulacji dotyczącej odnawialnych źródeł energii. Jednak przy wprowadzaniu tych zmian przede wszystkim pamiętać należy, że głównym celem dodawania nowych lub nowelizowania dotychczasowych przepisów dotyczących odnawialnych źródeł energii, powinno być wspieranie budowy kolejnych instalacji, a nie mnożenie trudności przed inwestorami.

Literatura

- BADYDA K.: *Wyzwania dla polskiej energetyki w wyniku transformacji struktury wytwarzania. W: Współczesne wyzwania prawa energetycznego.* Red. M. DOMAGAŁA, M. GANCZAR, A. KUŚ. Lublin 2016.
- BARZYK G.: *Energetyka wiatrowa narzędziem polityki.* „Czysta Energia” 2016, nr 9.
- BARZYK G.: *W Ciechocinku o problemach rodzimych wiatrakowców.* „Czysta Energia” 2016, nr 11.
- BOHDAN A., PRZYBYLSKA M.: *Podstawy prawne odnawialnych źródeł energii i gospodarki odpadami w Polsce.* Warszawa 2015.
- DANIEL P.: *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy.* „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10.
- DOBROWOLSKI G.: *Prawne zasady budowy i eksploatacji instalacji odnawialnych źródeł energii. W: Prosumenckie społeczeństwo a energetyka prosumencka — problemy wdrażania innowacyjnych ścieżek rozwoju OZE.* Red. A. BARTOSZEK, M. FICE, E. KUROWSKA, W. SIERKA. Katowice 2015.
- FILIPOWICZ T., BULIŃSKI K.: *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych — zmiany w planowaniu przestrzennym oraz polityce energetycznej państwa.* „Nieruchomości” 2016.
- GAJOWIECKI J.: *Koniec energetyki wiatrowej w Polsce odczuje cała gospodarka.* „Czysta Energia” 2016, nr 7—8.
- KIERYS T.: *Kilka uwag o walce z wiatrakami.* „Czysta Energia” 2016, nr 3.
- OLEJARCZYK E.: *Budowa i eksploatacja instalacji odnawialnych źródeł energii w świetle obowiązującego prawa. W: Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce.* Red. A. BARCZYK, A. OGOŃSKA. Szczecin 2016.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.* Red. Z. NIEWIADOMSKI. Warszawa 2016.
- PLUĆIŃSKA-FILIPOWICZ A.: *Istotne kwestie, które należy brać pod uwagę w sprawie kończącej się wydaniem decyzji o warunkach zabudowy.* [Dodatek do:] „Nieruchomości” 2014, nr 1.
- Rząd się spieszy — inwestorzy się dziwią.* „Czysta Energia” 2016, nr 3.
- STRZELCZYK R.: *Prawo nieruchomości.* Warszawa 2015.

- SZAWŁOWSKA R.: *Wsparcie morskiej energetyki wiatrowej w świetle polskich regulacji*. W: *Współczesne wyzwania prawa energetycznego*. Red. M. DOMAGAŁA, M. GANCZAR, A. KUŚ. Lublin 2016.
- TYSZKIEWICZ K.: *Bez energetyki wiatrowej cel OZE jest zagrożony*. „Czysta Energia” 2016, nr 11. *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz*. Red. J. BAEHR, P. LISSON, J. POKRZYWNIAK, M. SZAMBELAŃCZYK. Warszawa 2016.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Red. M. WIERZBOWSKI, A. PŁUCIŃSKA-FILIPOWICZ. Warszawa 2016.
- WOJCIECHOWSKI R.: *Uwarunkowania prawne pozwoleń na budowę elektrowni i farm wiatrowych*. W: *Administracja publiczna — człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*. Red. M. GÓRSKI. Warszawa 2011.

Źródła internetowe

- Dane dotyczące mocy zainstalowanej według Urzędu Regulacji Energetyki. <https://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/energia-elektryczna/odnawialne-zrodla-ener/potencjal-krajowy-oze/5753,Moc-zainstalowana-MW.html> [dostęp: 10.01.2017].
- Druk sejmowy nr 2964. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/3F76474437B52B26C1257DA300370FBD/%24File/2964.pdf> [dostęp: 10.01.2017].
- Druk sejmowy nr 315. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/00F19F37C2687719C1257F720039E6A9/%24File/315.pdf> [dostęp: 10.01.2017].
- Plan zagospodarowania bez wiatraków. Nie obyło się bez ofiar*. <http://kulisy.net/2016/11/09/plan-zagospodarowania-bez-wiatrakow-nie-obylo-sie-bez-ofiar/> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr XLVI/237/2010 Rady Gminy Łyszkowice z dnia 25 sierpnia 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łyszkowice, obszary wsi: Kuczaków, Łągów, Zakulin, Bobiecko, Seligów, Stachlew oraz fragmenty obszarów wsi Polesie i Łyszkowice. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/lozdzkie/lowicki/lyszkowice/lyszkowice/14500> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr 183/XXXVII/10 Rady Miasta i Gminy Wleń z dnia 17 marca 2010 r. w sprawie sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Wleń w granicach administracyjnych. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/dolnoslaskie/lwowecki/wlen/pilchowice/1199> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr LII/409/10 Rady Miejskiej w Kamieńsku z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w mieście Kamieńsk i w obrębie geodezyjnym Barczkowie w Gminie Kamieńsk. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/lozdzkie/radomszczanski/kamiensk/kamiensk/13459> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr LVII/371/10 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 28 października 2010 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Leśna dla części obrębu Leśna, Grabiszycze Średnie, Miłoszów, Pobiedna, Smolnik, Stankowice, Świecie, Wolimierz, Zacisze, Złoty Potok i Złotniki Lubańskie. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/dolnoslaskie/lubanski/lesna/stankowice/3879> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr VI/29/2015 Rady Miejskiej w Jedliczu z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Farmy fotowoltaiczne w miejscowościach: Jedlicze, Moderówka i Żarnowiec” — część I. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/podkarpackie/krosnienski/jedlicze/jedlicze/446756> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr XIV/89/2015 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 30 października 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Leśna. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/dolnoslaskie/lubanski/lesna/stankowice/503208> [dostęp: 10.01.2017].

- Uchwała nr XIX/191/12 Rady Miasta Kutno z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Kutnie pomiędzy ul. Łąkoszyńską, ul. Objazdową, torami PKP i wschodnią granicą planu przy ul. Staffa. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/lodzkie/kutnowski/kutno/kutno/202354> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr XLIV/227/2010 Rady Gminy Łyszkowice z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łyszkowice, obszar położony w Łyszkowicach, w rejonie ul. Brzezińskiej, Chruślińskiej, Głowackiego i Targowej. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/zachodniopomorskie/stargardzki/stara-dabrowa/leczyca/306182> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr XVIII/117/16 Rady Gminy Biała z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Biała. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/lodzkie/wielunski/biala/biala-druga/587814> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr XXVI/178/2013 Rady Miejskiej w Libiążu z dnia 27 maja 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Antoni III” Kopalni Odkrywkowej Dolomitu „Libiąż” w Libiążu. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/malo-polskie/chrzanowski/libiaz/libiaz/294905> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr XXXI/235/13 Rady Gminy Żórawina z dnia 25 października 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie geodezyjnym Żórawina. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/dolnoslaskie/wroclawski/zorawina/zorawina/333245> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr XXXIV/180/2014 Rady Gminy Hrubieszów z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Hrubieszów. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/lubelskie/hrubieszowski/hrubieszow/mo-roczyn/366293> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała Rady Miejskiej w Kamięnsku Nr XVIII/173/04 z 21 stycznia 2004 r. w sprawie zmiany ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kamięnsk w jednostce urbanistycznej „C” na obszarze „Góry Kamięnsk”. http://bip.kamienk.com.pl/res/serwisy/bip-inzynier/komunikaty/_002_005_002_018_001_91258.pdf [dostęp: 10.01.2017].
- ZALEWSKI Ł.: *Właściciele elektrowni wiatrowych czeka podwyżka daniny*. „Gazeta Prawna” 2016. <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/947449,wlasciciele-elektrowni-wiatrowych-czeka-podwyzka-daniny.html> [dostęp: 10.01.2017].

Filip Nawrot

Construction project of the renewable energy installation and spatial planning

Summary

The main point of this paper is to present what role regulations concerning spatial planning have on the construction process of the renewable energy installation.

In the first part the influence of the zoning plan to construction project of the renewable energy installation is described. Second part is dealing with two types of zoning permits and shows their importance for construction project of the renewable energy installation. In the last part changes included in the bill concerning Spatial planning act are discussed by

the author. It also contains the analysis of the recently enacted act concerning investments in wind farms. At the end there is made an attempt to evaluate present regulations and *de lege ferenda* proposals.

Key words: spatial planning, renewable energy installations, zoning plan, zoning permit

Филип Наврот

Строительство установок возобновляемых источников энергии и пространственное планирование

Резюме

Цель настоящей статьи — представить роль положений касающихся пространственного планирования в процессе строительства установок возобновляемых источников энергии.

В первой части статьи обсуждено значение местного плана землепользования и застройки гмины для строительства установки возобновляемых источников энергии. Вторую часть посвящено двум решениям: решению о локализации инвестиции публичного назначения и решению об условиях строительства, а также их значению для строительства установки возобновляемых источников энергии. В последней части статьи автор представляет предложение модификации положений, которое содержалось в законопроекте о внесении изменений в закон о пространственным планированию и землеустройстве и в закон Строительное право. Проанализировано также недавно принятый закон о инвестициях в области ветряных электростанции. В конце автор пытается оценить действующие регуляции и выражает предложения *de lege ferenda*.

Ключевые слова: пространственное планирование, установки возобновляемых источников энергии, местный план землепользования и застройки гмины, решение об условиях строительства