

Adam Niewiadomski

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: a.niewiadomski@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-0838-2686

LOKALIZOWANIE ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII NA OBSZARACH WIEJSKICH W ŚWIETLE ZASAD PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

LOCATING RENEWABLE ENERGY SOURCES IN RURAL AREAS IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLES OF SPATIAL PLANNING

Abstract

Land use planning is a key element of rural development. First, it is related to the circulation of agricultural real estate and its use for non-agricultural purposes. Secondly, it finds in the current state of the law fundamental importance for the development of renewable energy sources, including wind farms. Some people see in such localization of renewable energy sources obstacles and hindrance to the process of expanding wind farms in Poland. The article evaluates the current regulations, as well as the proposed changes not only in the context of rural development, but also climate and environmental protection. The results carried out do not inspire optimism due to the existing conflict between the development of wind farms and the acquisition of so-called green energy, and the preservation of landscape heritage and aesthetic values of nature, including spatial order.

KEYWORDS

agricultural law, ecology, renewable energy sources, wind energy, spatial planning

SŁOWA KLUCZOWE

prawo rolne, ekologia, odnawialne źródła energii, energia wiatrowa, planowanie przestrzenne

Problematyka planowania przestrzennego na obszarach wiejskich zawsze stanowiła jeden z głównych punktów naukowych rozważań w prawie rolnym¹. Ukształtowanie przestrzeni przez przepisy prawa nie tylko pozwala rolnikom zaplanować w odpowiedni sposób produkcję, ale także daje poczucie bezpieczeństwa prawnego w zakresie dość dużej trwałości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego². Od 2016 r., czyli od uchwalenia nowelizacji ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³, plany te wpływają także na obrót nieruchomościami rolnymi⁴, rozstrzygając o tym, czy dana nieruchomość podlega ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego czy też nie⁵. Dotychczasowe znaczenie przed 2016 r. powodowało jedynie wpływ na prawo pierwokupu, nabycia czy prowadzenie gospodarstwa rodzinnego⁶. Wprowadzona jednakże zmiana stawia plan miejscowy i jego postanowienia w centrum obrotu nieruchomościami rolnymi. Spowodowało to wzrost uchwalania miejscowych planów na obszarach wiejskich.

Jednocześnie ze zwiększeniem planowania co raz więcej gruntów zaczyna tracić swój rolny charakter i są przeznaczane na inne cele niż działalność rol-

¹ J. Goździewicz-Biechońska, *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2; A. Suchoń, *Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 131–146.

² B. Wierzbowski, *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 29–46.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 461, z późn. zm.

⁴ K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2017, t. XXVI, s. 94–114.

⁵ Szerzej na ten temat: A. Niewiadomski, *Rola aktów planistycznych w obrocie nieruchomościami rolnymi*, (w:) D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, Warszawa 2018, s. 419–430.

⁶ Z. Truszkiewicz, *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI; M. Budzikowski, *Ograniczenia praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej w prawie administracyjnym*, „Studia Iuridica” 2014, t. LVIII, s. 31–43.

nicza. Skutkuje to nie tylko wyjęciem tych nieruchomości spod reżimu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, ale także dość znaczną zmianą wartości nieruchomości oraz uruchomieniem roszczeń określonych w tej ustawie. Na marginesie trzeba także podkreślić dość negatywne oddziaływanie tak zmienianej rzeczywistości na obszarach wiejskich na ochronę klimatu i środowiska. Wyłączenie kolejnych gruntów z produkcji rolnej powoduje degradację środowiska, a co za tym idzie, narusza jedną z podstawowych zasad planowania przestrzennego, jaką jest zasada zrównoważonego rozwoju⁷. Przed polskim ustawodawcą, a także samorządami staje dziś wyzwanie, w jaki sposób pogodzić rzeczywiste potrzeby urbanizacji z kwestią realizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W tym zakresie rola planu miejscowego jest głównym elementem pozwalającym na realizację zasad planistyki oraz rozwoju obszarów wiejskich.

Planowanie przestrzenne wpływa nie tylko na możliwość rozporządzania nieruchomościami rolnymi, lecz także na lokalizację odnawialnych źródeł energii⁸, w tym przede wszystkim tej pozyskiwanej z wiatru⁹ oraz słońca. W artykule zostaną przedstawione główne aspekty prawne lokalizowania farm wiatrowych w odniesieniu do zasad planowania przestrzennego i ich wpływu na funkcjonowanie obszarów wiejskich, a także roli samorządu terytorialnego w tym procesie¹⁰. Nie bez znaczenia pozostają prace legislacyjne, które mają doprowadzić do istotnej liberalizacji przepisów związanych z lokalizowaniem farm wiatrowych¹¹. Wymaga oceny, czy proponowane regulacje nie spowodują chaosu planistycznego oraz naruszenia dotychczasowych krajobrazów¹².

Centralną regulacją dotyczącą lokalizowania odnawialnych źródeł energii jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³. Zgodnie z art. 10 ust. 2a u.p.z.p., 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 zabu-

⁷ B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów Wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.

⁸ F. Nawrot, *Budowa instalacji odnawialnych źródeł energii a planowanie przestrzenne*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1.

⁹ M. Makowski, *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*. Komentarz, Gdańsk 2018.

¹⁰ K. Chról, M. Szyrski, *Próba modelowania zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE)*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 7–8; M. Szyrski, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE)*. Analiza administracyjnoprawna, Warszawa 2017.

¹¹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 29 kwietnia 2021 r., nr UD207, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12346353/12785203/12785204/dokument501495.pdf> (dostęp: 27.08.2022 r.).

¹² J. Niedziela, *Lokalizacja instalacji odnawialnych źródeł energii – aspekty prawne*, „Studia Iuridica” 2020, t. LXXXVI, s. 196–211.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 503, z późn. zm.; dalej: u.p.z.t.

dowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie¹⁴. Już na etapie uchwalania studium, czyli podstawowego i jedyne- go, obowiązkowego dokumentu planistycznego, należy przewidzieć obszary umożliwiające lokalizowanie OZE o odpowiedniej mocy. Stworzone wyjątki dla fotowoltaiki (w ograniczonym zakresie) powodują, że większość inwestycji związanych z pozyskiwaniem „zielonej” energii wymaga znalezienia już na etapie bardzo ogólnym obszarów, gdzie mogą one zostać umiejscowione. Stanowi to swoisty wentyl bezpieczeństwa dla gospodarki przestrzennej z uwagi na dość znaczne rozmiary urządzeń, które pozyskują energię ze źródeł odnawialnych. Już na tym etapie mieszkańcy są informowani, gdzie będą znajdować się inwestycje OZE o odpowiedniej mocy.

Ponadto w art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. wskazano, że w planie miejscowym można zawrzeć granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p. (inwestycje w odnawialne źródła energii), oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Tego typu regulacja w samym planie jest fakultatywna, ale bez niej nie można prowadzić inwestycji, w tym budowy farm wiatrowych. Jest ona jednakże trzonem, który uniemożliwia lokalizowanie i prowadzenie inwestycji OZE bez miejscowego planu. Regulacja ta w istotny sposób zahamowała budowę farm wiatrowych (w połączeniu z ustawą z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych¹⁵), by nie powiedzieć, że inwestycje te od 2016 r. właściwie nie istnieją¹⁶.

Kształtowanie lokalizacji OZE tylko poprzez plany miejscowe znajduje bogate potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. Przykładowo tylko można wymienić wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 sierpnia 2021 r., II SA/Po 672/20, w którym stwierdzono, że „wołą ustawodawcy jest, aby inwestycje w ramach których planuje się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, były realizowane przede wszystkim na podstawie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego. Wobec tego, co do zasady wykluczona jest dopuszczalność

¹⁴ Są wyjątki takie jak wolnostojące urządzenia fotowoltaiczne, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowane na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki – w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1990, z późn. zm.), oraz urządzenia inne niż wolnostojące.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 724; por. A. Cylwik, *Analiza ekonomiczna skutków wprowadzenia postanowień tzw. ustawy odległościowej oraz korzyści z planowanej zmiany regulacji dotyczących rozwoju lądowej energetyki wiatrowej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2021, nr 2(10).

¹⁶ M. Przybylska, *Prawne uwarunkowania lokalizacji elektrowni wiatrowych – uwagi de lege lata po wejściu w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 11.

ustalenia warunków zabudowy dla tego rodzaju zamierzeń w drodze ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, o ile prowadzi to do zmiany przeznaczenia terenu. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub też zmiany istniejącego planu¹⁷. Centralna rola miejscowego planu nawiązuje do naczelnej zasady planowania przestrzennego, jakim jest kształtowanie polityki przestrzennej na podstawie prawa powszechnie obowiązującego.

Powyższa konstatacja ma jednak dwa oblicza. Z jednej strony plan daje pewność przyjętych rozwiązań oraz kształtuje wraz z innymi regulacjami wykonywanie prawa własności nieruchomości. Właściciel nie będzie zaskoczony, że na nieruchomościach sąsiednich powstają farmy wiatrowe, o ile plan nie będzie tak stanowił. Z drugiej jednak strony, biorąc pod uwagę dość małą liczbę planów, skompilowaną procedurę ich wydawania oraz możliwości ich zmiany, OZE w postaci chociażby farm wiatrowych nie będą miały, bez zmiany prawa, większego znaczenia dla rynku energii w Polsce. Powstaje w tym miejscu konflikt pomiędzy gospodarką przestrzenną a pozyskaniem, dość szybkim, energii¹⁸. Ma to tym większe znaczenie, jeżeli dołożymy do tego wpływ regulacji miejscowego planu na ochronę środowiska i klimatu¹⁹.

Dużą rolę w procesie lokalizacji OZE odgrywa jedna z podstawowych zasad planowania przestrzennego – partycypacji społecznej i konsultacji społecznych²⁰. Udział lokalnej społeczności oraz organizacji jest jednym z gwarantów doboru takiej lokalizacji farm wiatrowych, aby w jak najmniejszym stopniu ingerowały w aktualny krajobraz. Wadą niewątpliwą jest jakość tych konsultacji, sposób ich przeprowadzania, a przede wszystkim ich niewiążący dla organów gminy charakter. Nawet silny sprzeciw społeczny nie może zatrzymać lokalizacji OZE w drodze uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o ile organy gminy będą miały taką wolę. Późniejsze dochodzenie nieważności uchwały dotyczącej planu jest czynnością długotrwałą i wymaga postępowania sądowego.

¹⁷ Podobne rozstrzygnięcia por. w wyrokach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 sierpnia 2021 r., II SA/Bd 392/21; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 16 czerwca 2021 r., II SA/Sz 42/21; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 maja 2021 r., II SA/Go 277/21; Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2018 r., II OSK 1300/16.

¹⁸ M. Bednarek-Szczepańska, *Energetyka wiatrowa jako przedmiot konfliktów lokalizacyjnych w Polsce*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal” 2016, t. 19, z. 1.

¹⁹ A. Lipiński, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 233.

²⁰ J. Goździewicz-Biechońska, *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8, s. 32–42; Ł. Damurski, *Dyskusja (nie)publiczna. Problem dostępności dokumentów planistycznych na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 38–50.

Problem konsultacji miejscowych planów jest tym trudniejszy na obszarach wiejskich, gdzie określenie konsekwencji budowy farm wiatrowych nie jest jednoznaczne. Poza tym zachęcenie lokalnej społeczności do udziału w pracach nad miejscowym planem wymaga nadzwyczajnych działań promocyjnych ze strony gminy. Te ostatnie zazwyczaj ograniczają się do wywieszenia obwieszczeń oraz udostępnienia informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP).

Kolejną z zasad planowania przestrzennego, którą może naruszyć lokalizowanie farm wiatrowych, jest ład przestrzenny. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 u.p.z.p. za ład przestrzenny należy uznać „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”. Powstaje dość zasadnicze pytanie, czy lokalizowanie dziesiątek, a być może w niedługim czasie setek wiatraków nie zburzy ładu przestrzennego.

Ład przestrzenny jest koncepcją dość subiektywnej oceny gospodarki przestrzennej. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 22 listopada 2012 r., II SA/Sz 398/12, „odbiór estetyczny jest cechą wybitnie subiektywną, a same zaburzenia poczucia estetyki w ogóle nie podlegają ochronie prawnej przez przepisy prawa materialnego”²¹. Farmy wiatrowe już obecnie są częścią krajobrazu Polski. Rozważenia wymaga jednak, czy można je lokalizować wszędzie tam, gdzie jest taka wola właściciela nieruchomości. Jeżeli tak, to za chwilę może okazać się, że krajobraz Mazur, Tatr, Bałtyku, Mazowsza i wielu innych miejsc będzie zagospodarowany właśnie wiatrakami. Dobrowolnej lokalizacji tego typu inwestycji należy wyrazić stanowczy sprzeciw. Powinny one być sytuowane jedynie tam, gdzie wyrządzi to najmniej szkód w krajobrazie i będzie jak najmniej szkodliwe dla środowiska²². Jednocześnie obserwacja podobnych regulacji w innych krajach wskazuje na ich dość liberalny charakter²³.

Lokalizowanie farm wiatrowych to także analiza związana z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju. Szczególnie jest ona dostrzegana na obszarach wiejskich i ternach cennych przyrodniczo. Rozwój energetyczny państwa nie powinien w tym zakresie szkodzić prowadzonej działalności rolniczej i wpisywać się w ogólnoeuropejską politykę ochrony klimatu i środowiska.

W tym duchu uchwalono w 2016 r. wspomnianą już powyżej ustawę o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Wprowadza ona tzw. zasadę

²¹ LEX nr 1582404

²² B. Bożętka, *Pozyskiwanie energii wietrznej a zmiany krajobrazu. Konsekwencje dla funkcji rekreacyjnej*, (w:) A. Richling (red.), *Krajobraz rekreacyjny – kształtowanie, wykorzystanie, transformacja*, t. 27, Warszawa–Biała Podlaska 2011.

²³ P. Sudra, Z. Bida-Wawryniuk, *Uwarunkowania planistyczno-prawne lokalizacji elektrowni wiatrowych w Polsce i innych krajach europejskich*, „Człowiek i Środowisko” 2018, nr 41(2).

odległościową²⁴, która *de facto* zahamowała proces lokowania farm wiatrowych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy odległość, w której mogą być lokalizowane i budowane: elektrownia wiatrowa – od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, oraz budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa – od elektrowni wiatrowej – 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 łopatomy (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej). Zasada ta w obiegu prawnym została nazwana zasadą 10H.

Po jej wprowadzeniu problemem okazało się znalezienie nieruchomości, które spełniałyby opisany wymóg odległościowy, a jednocześnie byłyby zdadne, np. ze względu na kierunki wiatru, do ekonomicznej decyzji o budowie farmy wiatrowej. Niewątpliwie wprowadzenie tej regulacji zachowało ład przestrzenny polegający na uniemożliwieniu lokalizowania wiatraków. Z pewnością takie podejście zachowa istniejący krajobraz, bez ingerowania poprzez dość potężne inwestycje, które w dużej części obszarów wiejskich stają się dominantą.

Problemem może okazać się jednak zagospodarowanie nieruchomości sąsiadujących już po wybudowaniu farmy wiatrowej. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (II OSK 1503/18) stwierdzono, że „w razie zrealizowania elektrowni wiatrowej, osoba chcąca wznieść budynek mieszkalny albo o funkcji mieszkalnej będzie musiała brać pod uwagę odległości uregulowane w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, który tym samym może skutkować ograniczeniem możliwości zagospodarowania nieruchomości i powinien być brany pod uwagę przy ustalaniu kręgu stron. Dotyczy to również stron postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę elektrowni wiatrowej wydanej przed wejściem w życie ustawy z 2016 r.”²⁵. Należy dodać, że ustawa odległościowa z jednej strony chroni ład przestrzenny, uniemożliwiając posadowienie farm wiatrowych zbyt blisko zabudowań, a z drugiej strony uniemożliwia rozwój inwestycji OZE. Zasada ta najbardziej jaskrawo objawia się na obszarach wiejskich niezabudowanych, gdzie jest możliwe spełnienie odległości 10H. Jednocześnie takie unormowanie uniemożliwia inny rozwój tych nieruchomości niż farma wiatrowa lub ograniczona tradycyjna działalność rolnicza. Poza zaburzeniem ładu

²⁴ M. Przybylska, *Zasada odległościowa w procesie inwestycyjnym elektrowni wiatrowej i zabudowy mieszkaniowej a działania organów samorządowych*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 4, s. 100–113.

²⁵ Por. także wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2020 r., II OSK 682/18; Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2020 r., II OSK 854/18; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 3 sierpnia 2021 r., II SA/OI 343/21; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2021 r., II SA/OI 102/21; Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2020 r., II OSK 604/18.

przestrzennego tego typu przepisy oddziałują na wartość nieruchomości, istotnie ją zmniejszając, z punktu widzenia przydatności rolniczej.

Jak podkreśla się w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (II OSK 926/17) „celem zasady zachowania minimalnej odległości uregulowanej w art. 4 ustawy z 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych jest zapewnienie, aby elektrownia wiatrowa nie stwarzała zagrożenia w postaci negatywnego oddziaływania na budynek mieszkalny, budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, formy ochrony przyrody i leśne kompleksy promocyjne. Dotyczy to w szczególności emisji powodowanej przez instalację, jaką jest elektrownia wiatrowa. Zasada odległościowa ma zasadniczo zapobiec takim problemom, jak zajmowanie przez elektrownie wiatrowe gruntów najlepszych klas bonitacyjnych, sytuowanie ich zbyt blisko zabudowań i w związku z tym niedostatecznego uwzględniania wpływu »wiatraków« na zdrowie mieszkańców oraz ich negatywnego wpływu na krajobraz». W cytowanym orzeczeniu należałoby jeszcze dodać oddziaływanie na klimat i środowisko, w tym przelatujące ptaki. Zastosowanie zasady 10H w połączeniu ze znalezieniem gruntów o najniższych wartościach bonitacyjnych okazuje się w praktyce niemożliwe do realizacji. Stąd też toczona jest w przestrzeni publicznej debata o zmianie regulacji dotyczących umiejscawiania farm wiatrowych, a co za tym idzie, liberalizacji przepisów.

Do samej zasady odległościowej dochodzą także dość skomplikowane kwestie opodatkowania funkcjonowania farm wiatrowych²⁶, a także utylizacji zużytych wiatraków i ich części. Polski ustawodawca wydaje się milczeć w zakresie odpowiedzi na pytanie, co zrobić z wiatrakiem, kiedy okres jego użyteczności minie. Nie ma kompleksowych regulacji dotyczących tego, jak będą one składowane czy też poddawane recyklingowi.

Obserwując konieczność zmian ustawy z 2016 r., rząd, który wprowadził tę ustawę, po sześciu latach proponuje jej istotną nowelizację²⁷. W uzasadnieniu do projektowanych zmian napisano, że „celem projektu ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw jest wprowadzenie zmian w zasadach lokalizowania inwestycji w zakresie lądowych elektrowni wiatrowych w gminach, które wyrażają wolę lokowania takiej infrastruktury oraz »odblokowanie« rozwoju budownictwa mieszkalnego w sąsiedztwie tych elektrowni przy zachowaniu maksymalnego bezpieczeństwa ich eksploatacji i zapewnieniu pełnej informacji o planowanej inwestycji

²⁶ A. Żmijewska, *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych a opodatkowanie elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości*, „Toruński Rocznik Podatkowy” 2018, s. 3.

²⁷ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 29 kwietnia 2021 r., nr UD207, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12346353/12785203/12785204/dokument501495.pdf> (dostęp: 28.08.2022 r.).

dla mieszkańców okolicznych terenów”²⁸. Oczywiście jest, że umożliwienie zabudowy terenów wokół elektrowni umożliwi także lokowanie tychże na terenach zabudowanych.

W rządowym projekcie pozostawiono lokalizowanie farm wiatrowych na podstawie planu miejscowego, a także zasadę 10H. Projekt zmienionego art. 4 ust. 1 określa, że „w przypadku lokalizowania, budowy lub przebudowy elektrowni wiatrowej odległość tej elektrowni od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, jest równa lub większa od dziesięciokrotności całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej”. Jednocześnie w kolejnych przepisach przewidziano wyjątki, które w założeniu mają uelastyczniać procedurę budowy wiatraków.

W projektowanym art. 4 ust. 2 wprowadzono możliwość, iż to „plan miejscowy może określać inną, niż określona w ust. 1, odległość elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, większą niż zasięg oddziaływań elektrowni wiatrowej wynikający z prognozy, jednak nie mniejszą niż 500 metrów”. Zasada ta obiegowo została nazwana zasadą 500 m. Umożliwia to lokowanie elektrowni wiatrowych w bliskim oddaleniu od zabudowań. Pozostawiono jednocześnie możliwość takich zmian w planach miejscowych, co włącza w planowanie inwestycji OZE wszystkie wskazane zasady planistyczne. Już dziś istnieje wiele gmin, które czekają na uchwalenie tej nowelizacji, aby przystąpić do zmiany planów i rozpocząć budowę farm wiatrowych. Jednocześnie ustawodawca przesuwa w czasie wprowadzenie tej nowelizacji, a także toczy się dość ożywiona debata na temat zwiększenia odległości 500 m²⁹.

Projektowana nowelizacja zakłada także wzmocnienie zasady konsultacji społecznych poprzez dodanie nowego rozdziału 2a do ustawy pt. „Konsultacje publiczne projektu planu miejscowego, w którym przewiduje się granice terenów pod budowę elektrowni wiatrowych”. Jest to dość specyficzny tryb konsultacji uregulowany w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania

²⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12346353/12785203/12785204/dokument501497.pdf> (dostęp: 28.08.2022 r.).

²⁹ Zgodnie z art. 4 ust. 3 projektowanej nowelizacji: „W przypadku lokalizowania lub budowy budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, na podstawie decyzji WZ, odległość tego budynku od elektrowni wiatrowej jest nie mniejsza niż wynikająca z oceny oddziaływania na środowisko, przeprowadzonej dla elektrowni wiatrowej, jeżeli taka ocena została przeprowadzona, jednak nie mniejsza niż 500 metrów od elektrowni wiatrowej. Jeżeli budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, jest lokalizowany na podstawie planu miejscowego, plan ten może ustanowić odległość tego budynku od elektrowni wiatrowej większą niż zasięg oddziaływań elektrowni wiatrowej wynikający z prognozy oraz nie mniejszą niż wynikająca z oceny oddziaływania na środowisko, przeprowadzonej dla elektrowni wiatrowej – jeżeli taka prognoza lub ocena została przeprowadzona – jednak nie mniejszą niż 500 metrów”.

przestrzennego. Powinien on się przyczynić do wzmocnienia zasady udziału społeczeństwa w procesach planistycznych, w tym informowania go o lokalizowaniu elektrowni wiatrowych.

Jednocześnie w projektowanej ustawie wprowadza się obszerny rozdział 2b dotyczący zasad bezpiecznej eksploatacji elementów technicznych elektrowni wiatrowej. W założeniach ma on unormować funkcjonowanie elektrowni i być wentylem bezpieczeństwa, który uspokoi mieszkańców przed negatywnymi efektami działania elektrowni w zakresie warunków technicznych.

W projektowanych przepisach brakuje jasnych regulacji w zakresie odszkodowawczym związanym ze zmniejszeniem wartości nieruchomości w związku z budową elektrowni wiatrowej, a także odszkodowań wynikłych z samego funkcjonowania tych elektrowni. Z uwagi, że nadal kluczową rolę odgrywa w tej procedurze miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, można się spodziewać, że znajdą tutaj zastosowanie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przedstawiona problematyka planowania przestrzennego w zakresie lokalizacji odnawialnych źródeł energii w świetle zasad planowania przestrzennego pokazuje dość chaotyczny obraz wielokrotnych zmian legislacyjnych, które są bardziej podyktowane potrzebami energetycznymi państwa niż rzeczywistą wizją rozwoju OZE w Polsce. Przykład farm wiatrowych i ich usytuowania względem zabudowań oraz oddziaływania na prawo własności pokazuje, że aktualne regulacje właściwie wykluczają powstawanie nowych farm wiatrowych³⁰.

Pierwszym ważnym zagadnieniem jest odpowiedź na pytanie, czy lokalizowanie OZE powinno odbywać się na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, czy też innych aktów planistycznych. Istnieje wiele przesłanek, które należy podzielić, że rozwiązanie obecnie przyjęte jest słuszne. Tylko poprawnie uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest w stanie zagwarantować przestrzeganie zasady ładu przestrzennego czy zrównoważonego rozwoju. Staje się on gwarantem bezpieczeństwa nie tylko prawa własności nieruchomości, lecz także ochrony klimatu czy też ochrony krajobrazu.

Jednocześnie ten sam plan miejscowy, poprzez przyjęte rozwiązania ustawowe, jak chociażby omawiana odległość wiatraka od zabudowań, może być hamulcem w rozwoju OZE. Nie tylko przed polskim ustawodawcą, ale także gospodarką staje dość katastrofalny wybór pomiędzy „zieloną”, „czystą” energią a lokalizowaniem farm wiatrowych, właściwe bez żadnej logiki i określenia długofalowych konsekwencji dla gospodarki przestrzennej. Wybór ten jest tym trudniejszy, im bardziej OZE zyskują na znaczeniu w bilansie energetycznym. Konflikt interesów,

³⁰ A. Fogel, *Wyznaczanie w studium uwarunkowań i planie miejscowym lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii*, (w:) W. Federczyk, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015.

jaki tutaj się rysuje, dotyczy nie tylko prawa prywatnego (ochrony własności³¹), ale przede wszystkim zderzenia wartości publicznoprawnych³² (bezpieczeństwa energetycznego, ładu przestrzennego, ochrony klimatu)³³. Dlatego już dziś trzeba rozpocząć dyskusję nad poszukiwaniem takich miejsc do lokalizacji farm wiatrowych, aby w jak najmniejszym stopniu naruszały one zasady planowania przestrzennego, w tym przede wszystkim zasadę ładu przestrzennego. Określenie takich miejsc nie będzie łatwe, uwzględniając uwarunkowania klimatyczne i najlepsze efekty energetyczne posadowienia farm wiatrowych.

W obecnej sytuacji geopolitycznej i gospodarczej nie budzi większych wątpliwości, że zwiększanie udziału OZE w zapotrzebowaniu na energię jest koniecznością. Problemem jest pogodzenie rozwoju obszarów wiejskich, lokalizowania miejsc zamieszkania czy prowadzenia działalności rolniczej z funkcjonowaniem farm wiatrowych czy fotowoltaicznych. Podjęte prace legislacyjne nie mogą opierać jedynie wyznacznikiem odległości od miejsca zamieszkania. Powinny one uwzględniać specyfikę danego regionu, jego wartość przyrodniczą w zachowaniu bioróżnorodności. Znalezienie rozwiązań satysfakcjonujących wszystkich będzie wymagało współpracy specjalistów z wielu dziedzin, nie tylko prawników.

REFERENCES

- Bednarek-Szczepańska M., *Energetyka wiatrowa jako przedmiot konfliktów lokalizacyjnych w Polsce*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal” 2016, t. 19, z. 1
- Bożętka B., *Pozyskiwanie energii wietrznej a zmiany krajobrazu. Konsekwencje dla funkcji rekreacyjnej*, (w:) A. Richling (red.), *Krajobraz rekreacyjny – kształtowanie, wykorzystanie, transformacja*, t. 27, Warszawa–Biała Podlaska 2011
- Budzikowski M., *Ograniczenia praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej w prawie administracyjnym*, „Studia Iuridica” 2014, t. LVIII
- Chról K., Szyrski M., *Próba modelowania zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE)*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 7–8
- Cylwik A., *Analiza ekonomiczna skutków wprowadzenia postanowień tzw. ustawy odległościowej oraz korzyści z planowanej zmiany regulacji dotyczących rozwoju lądowej energetyki wiatrowej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2021, nr 2(10)

³¹ Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2; H. Izdebski, *Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni*, (w:) I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012.

³² A. Heym, *Öffentlichkeitsbeteiligung im Naturschutzrecht*, Kolonia 2014.

³³ H. Groszyk, A. Korybski, *Konflikt interesów i prawo*, Warszawa 1990.

- Czarnik Z., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2
- Damurski Ł., *Dyskusja (nie)publiczna. Problem dostępności dokumentów planistycznych na poziomie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4
- Fogel A., *Wyznaczanie w studium uwarunkowań i planie miejscowym lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii*, (w:) W. Federczyk, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015
- Goździewicz-Biechońska J., *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2
- Goździewicz-Biechońska J., *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8
- Groszyk H., Korybski A., *Konflikt interesów i prawo*, Warszawa 1990
- Heym A., *Öffentlichkeitsbeteiligung im Naturschutzrecht*, Kolonia 2014
- Izdebski H., *Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni*, (w:) I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012
- Jeżyńska B., *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów Wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X
- Lipiński A., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV
- Makowski M., *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Gdańsk 2018
- Marciniuk K., *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2017, t. XXVI
- Nawrot F., *Budowa instalacji odnawialnych źródeł energii a planowanie przestrzenne*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1
- Niedziela J., *Lokalizacja instalacji odnawialnych źródeł energii – aspekty prawne*, „Studia Iuridica” 2020, t. LXXXVI
- Niewiadomski A., *Rola aktów planistycznych w obrocie nieruchomościami rolnymi*, (w:) D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, Warszawa 2018
- Przybylska M., *Zasada odległościowa w procesie inwestycyjnym elektrowni wiatrowej i zabudowy mieszkaniowej a działania organów samorządowych*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 4
- Przybylska M., *Prawne uwarunkowania lokalizacji elektrowni wiatrowych – uwagi de lege lata po wejściu w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 11
- Suchoń A., *Wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na prawne formy dysponowania nieruchomościami rolnymi*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV
- Sudra P., Bida-Wawryniuk Z., *Uwarunkowania planistyczno-prawne lokalizacji elektrowni wiatrowych w Polsce i innych krajach europejskich*, „Człowiek i Środowisko” 2018, nr 41(2)

- Szyrski M., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE). Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2017
- Truskiewicz Z., *Wpływ planowania przestrzennego na pojęcie nieruchomości rolnej w rozumieniu Kodeksu cywilnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI
- Wierzbowski B., *Aspekty przestrzenne kształtowania ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV
- Żmijewska A., *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych a opodatkowanie elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości*, „Toruński Rocznik Podatkowy” 2018