

Konrad Marciniuk

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: k.marciniuk@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0001-9201-6891

PROBLEMATYKA PRAWNA LOKALIZOWANIA INSTALACJI WYTWÓRCZYCH ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII

LEGAL ISSUES OF LOCATING INSTALLATIONS GENERATING RENEWABLE ENERGY SOURCES

Abstract

The article discusses the legal and administrative regulations regarding location of installations generating energy from renewable sources (RES). The growing importance of generating energy from renewable sources and the significant involvement of public funds allocated to support the development of RES generation infrastructure contrast with the lack of coherent legal regulations regarding the implementation of this type of investment. The legal provisions governing the investment process involving the construction of RES installations remain dispersed in many normative acts, and decisions concerning the construction of new installations are made by various authorities as part of separate administrative proceedings regarding individual legal aspects of these investments. Issues related to the location of renewable energy sources installations are regulated primarily in the area of spatial planning and development regulations, with the provisions of specific acts discussed in the article also playing an important role, including, in particular, the acts on renewable energy sources and those on investments in wind farms.

KEYWORDS

renewable energy sources, photovoltaic power plants, wind power plants, RES investments, investment location, climate change, energy transformation

SŁOWA KLUCZOWE

odnawialne źródła energii, elektrownie fotowoltaiczne, elektrownie wiatrowe, inwestycje OZE, lokalizacja inwestycji, zmiana klimatu, transformacja energetyczna

W warunkach postępującego kryzysu klimatycznego, a szczególnie wobec potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa i samowystarczalności energetycznej Polski, w tym tworzenia warunków do dalszego rozwoju gospodarczego oraz podnoszenia konkurencyjności polskiej gospodarki, a także wobec zaciągniętych przez Polskę zobowiązań międzynarodowych¹, jednym z priorytetów polityki państwa staje się stworzenie warunków do przyspieszenia transformacji energetycznej w kraju. Niewątpliwie w centrum tej transformacji znajduje się problematyka odnawialnych źródeł energii (OZE)². Dzięki innowacyjnym tech-

¹ Zobowiązania międzynarodowe Polski w zakresie zmian klimatu wynikają przede wszystkim z postanowień Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, a w szczególności Protokołu z Kioto. Polska ratyfikowała Konwencję w dniu 28 lipca 1994 r. W świetle tej Konwencji Polska jest zobowiązana m.in. do: (i) opracowania i wdrożenia państwowej strategii redukcji emisji gazów cieplarnianych, w tym mechanizmów ekonomicznych i administracyjnych, oraz okresowej kontroli jej wdrażania; (ii) inwentaryzacji emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych dla każdego roku według metodologii przyjętej przez Konferencję Stron i na tej podstawie monitoringu zmian emisji; (iii) opracowania długookresowych scenariuszy redukcji emisji dla wszystkich sektorów gospodarczych, oddzielnie dla każdego gazu; (iv) prowadzenia badań naukowych w zakresie problematyki zmian klimatu; (v) opracowywania okresowych raportów dla Konferencji Stron zawierających szczegółowe informacje o wypełnianiu wskazanych zobowiązań.

² Zgodnie z art. 2 pkt 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.Urz. UE L 328, s. 82) „energia ze źródeł odnawialnych” oznacza energię z odnawialnych źródeł niekopalnych, to jest: energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, geotermalną i hydrotermalną, energię oceanów i hydroenergię, energię pozyskiwaną z biomasy, energię z gazu pochodzącego z wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków oraz energię ze źródeł biologicznych (biogaz). Artykuł 3 pkt 20 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385, z późn. zm., dalej: pr. en.), definiując pojęcie odnawialnego źródła energii, odsyła do definicji tego pojęcia sformułowanej w art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2022 r. poz. 1378, z późn. zm.). W konsekwencji przez pojęcie to należy rozumieć wyodrębniony zespół urządzeń służących do wytwarzania energii opisanych przez dane techniczne i handlowe, w których energia jest wytwarzana z odnawialnych

nologiom wytwarzania energii, m.in. za pomocą siły wiatru, wody, słońca i biogazu, można bowiem znacząco i stosunkowo tanio ograniczać zużycie paliw kopalnych. Rozwiązania alternatywne, spośród których najistotniejsze to rozwój energetyki jądrowej, przyniosą wymierne efekty dopiero za wiele lat, i to pod warunkiem, że pozostające wciąż w sferze deklaracji i dyskusji kosztowne inwestycje – obejmujące budowę co najmniej kilku bloków jądrowych – zostaną ukończone.

Należy podkreślić, że proces transformacji energetycznej nie jest zagadnieniem nowym. W wymiarze prawnym w okresie ostatnich dekadach dokonano radykalnej przebudowy całego systemu prawa krajowego, w tym prawodawstwa z zakresu ochrony środowiska. Podstawą do podejmowania działań w tym zakresie są przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, w tym szczególnie postanowienia art. 5, zgodnie z którym zapewnienie ochrony środowiska powinno być realizowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Rozwinięciem i uszczegółowieniem tej zasady są postanowienia art. 74 Konstytucji RP – zobowiązujące m.in. władze publiczne do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

Rozwiązania stymulujące podejmowanie działań w ramach transformacji energetycznej oraz wpływających na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych uwzględniono w wielu aktach prawnych. Niestety, coraz większe znaczenie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych w ramach transformacji energetycznej, a także angażowanie znaczących środków publicznych przeznaczanych na wsparcie rozbudowy infrastruktury wytwórczej w tym zakresie nie idą w parze z tworzeniem spójnych systemowo przepisów regulujących lokalizowanie, budowę i oddawanie do użytku instalacji OZE. Regulacje prawne dotyczące tych zagadnień są rozproszone w wielu aktach normatywnych. Co więcej, rozstrzygnięcia w sprawach budowy instalacji OZE dokonywane są przez różne organy administracji w ramach odrębnych postępowań administracyjnych dotyczących poszczególnych etapów tych inwestycji, co komplikuje i spowalnia proces przygotowywania inwestycji.

Z punktu widzenia tworzenia warunków prawnych transformacji energetycznej szczególnie istotne są przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne określające zasady gospodarowania energią i oszczędzania jej oraz wspierające wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Nie mniej

źródeł energii, a także zespół obiektów budowlanych i urządzeń stanowiących całość techniczno-użytkową służący do wytwarzania biogazu rolniczego. W myśl wskazanego przepisu instalacją OZE jest również połączony z tym zespołem magazyn energii elektrycznej lub magazyn biogazu rolniczego.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

istotne znaczenie ma także ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴ zawierająca m.in. przepisy dotyczące obowiązków:

- 1) opracowywania polityki ekologicznej państwa (cyklicznie co 4 lata) i przyjęcia jej przez Sejm;
- 2) opracowania programów ochrony środowiska (wojewódzkich, powiatowych oraz gminnych), w których problematyka ochrony klimatu powinna znajdować właściwe odbicie;
- 3) uzyskania pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza;
- 4) określenia programów ochrony powietrza;
- 5) posiadania przez przedsiębiorstwa pozwoleń zintegrowanego na prowadzenie instalacji, których funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w nich działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości; warunkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego jest spełnianie przez daną instalację wymogów najlepszej dostępnej techniki (BAT);
- 6) udzielenia pomocy ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, m.in. poprzez wspieranie działań przeciwdziałających zanieczyszczeniom, wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz pomocy dla wprowadzenia bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii czy wsparcia dla ekologicznych form transportu;
- 7) określenia i przestrzegania standardów jakości środowiska i standardów emisyjnych w energetyce;
- 8) ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska, w tym opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza.

Ustawa – Prawo energetyczne określa zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych, a także określa organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią. Celem tej ustawy jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

Należy jednak zwrócić uwagę, że mimo węzłowego znaczenia przepisów ustawy – Prawo energetyczne – także z punktu widzenia tworzenia podstawowej siatki pojęciowej w zakresie rynku energetycznego – jej przepisy, co do zasady, nie regulują procesów inwestycyjnych związanych z budową nowych instalacji do wytwarzania energii, w tym również instalacji do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Kluczowe z tego punktu widzenia normy zostały sformułowane

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 2556, późn. zm.

w: (i) ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, (ii) ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych⁵, a także w ustawach systemowych regulujących procesy inwestycyjno-budowlane, tj. w: (iii) ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz cenach oddziaływania na środowisko⁶, (iv) ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷ oraz (v) przepisach Prawa budowlanego⁸. Zagadnienie reglamentacji prawnej procesów inwestycyjnych obejmujących budowę nowych instalacji przeznaczonych do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych jest więc, jak widać, zagadnieniem złożonym, a regulacje prawne regulujące te procesy są bardzo obszerne i rozproszone.

Nieco na marginesie rozważań na temat zasad lokalizowania inwestycji odnawialnych źródeł energii należy zauważyć, że w ustawie o odnawialnych źródłach energii sformułowano ogólną zasadę, zgodnie z którą podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej obejmującej wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii wymaga uzyskania koncesji na zasadach i warunkach określonych w ustawie – Prawo energetyczne. Zasada ta nie dotyczy wytwarzania energii elektrycznej: w mikroinstalacjach, w małych instalacjach, wyłącznie z biogazu rolniczego, w tym w kogeneracji w rozumieniu art. 3 pkt 33 pr. en., a także wytwarzania energii wyłącznie z biopłynów (art. 3 u.OZE)⁹.

W świetle wymienionych wyżej przepisów zasady lokalizowania instalacji wytwórczych odnawialnych źródeł energii zostały zróżnicowane w kilku płaszczyznach. Zakres przepisów regulujących lokalizację nowych instalacji OZE zależy przede wszystkim od ich rodzajów i parametrów technicznych. Całkowicie odrębnie zostały uregulowane inwestycje w zakresie budowy elektrowni wiatrowych. I tak, zasadą jest lokalizowanie elektrowni wiatrowych wyłącznie

⁵ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 724), dalej: u.i.e.w.

⁶ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1029, z późn. zm.).

⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), dalej: u.p.z.p.

⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.), dalej: pr. bud.

⁹ Zgodnie z ustawą o odnawialnych źródłach energii (art. 2) przez pojęcie małej instalacji należy rozumieć instalację odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 50 kW i nie większej niż 1 MW, przyłączonej do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV albo o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu większej niż 150 kW i mniejszej niż 3 MW, w której łączna moc zainstalowana elektryczna jest większa niż 50 kW i nie większa niż 1 MW. Z kolei mikroinstalację stanowi instalacja odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW, przyłączona do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV albo o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 150 kW, w której łączna moc zainstalowana elektryczna jest nie większa niż 50 kW.

na terenach przeznaczonych na ten cel w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zasada ta nie obejmuje jedynie małych elektrowni wiatrowych o mocy nieprzekraczającej 50 kW, które podobnie jak inne instalacje OZE, mogą być realizowane również na terenach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, na podstawie decyzji administracyjnych. W przypadku pozostałych rodzajów instalacji odnawialnych źródeł energii poziom reglamentacji prawnej procesu inwestycyjnego jest zależny od ich parametrów technicznych.

Z punktu widzenia lokalizacji nowych instalacji odnawialnych źródeł energii zasadnicze znaczenie mają zatem przepisy o planowaniu przestrzennym. Warto zatem poddać je bliższej analizie.

Zasadniczym i najważniejszym aktem planowania przestrzennego na poziomie gminy jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium opracowywane jest dla obszaru położonego w granicach administracyjnych gminy (art. 9 ust. 3 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 87 ust. 4 u.p.z.p. uchwalenie studium jest obowiązkowe. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy określeniu polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Studium jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym określa się z jednej strony uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (m.in. geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne), a z drugiej – długofalową politykę przestrzenną gminy. „Studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza podstawowy zarys, kierunki zagospodarowania gminy, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego”¹⁰. Studium pełni także ważną funkcję w zakresie koordynowania polityki przestrzennej w wymiarze regionalnym. Jak bowiem wynika z art. 9 ust. 2 u.p.z.p., studium musi być zgodne ze strategią rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także strategią rozwoju ponadlokalnego oraz strategią rozwoju gminy.

Z art. 9 ust. 5 u.p.z.p. wyraźnie wynika, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem prawa miejscowego, lecz aktem prawnym o charakterze wewnętrznym, wiążącym organy gminy. W tym kontekście należy zauważyć, że zgodnie z ugruntowanymi poglądami Naczelnego Sądu Administracyjnego akty o charakterze wewnętrznym nie mogą być podstawą do wydawania decyzji administracyjnych i szerzej pojmowanych indywidualnych aktów stosowania prawa ani wiązać organu administrującego przy wydawaniu aktów wiążących podmioty administrowane¹¹. Postanowienia studium nie mogą zatem stanowić podstawy wyrażenia lub odmowy zgody

¹⁰ Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 25 września 2013 r., II OSK 1676/13, LEX nr 1559449; z dnia 24 września 2013 r., II OSK 1460/13, LEX nr 1559405.

¹¹ Tak I. Zachariasz, (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 9; wyroki Naczelnego Sądu

na realizację inwestycji obejmującej instalację odnawialnych źródeł energii. Mimo to jednak w praktyce treść studium ma istotne znaczenie dla możliwości realizacji tego rodzaju inwestycji. Postanowienia studium w dużej mierze determinują bowiem rozstrzygnięcia, które są przyjmowane w planach miejscowych. W konsekwencji, gdy inwestycja obejmująca instalacje odnawialnych źródeł energii nie jest przewidziana w studium, co do zasady brak będzie możliwości uchwalenia nowego bądź zmiany już istniejącego planu w taki sposób, aby dopuszczał możliwość realizacji tego typu inwestycji. Rygoryzm tego rozwiązania został nieco złagodzony w wyniku nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 17 września 2021 r.¹². Zgodnie z wprowadzonym w wyniku tej nowelizacji rozwiązaniem, jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie terenów, na których mogą być rozmieszczone urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ustala się ich rozmieszczenie, z wyłączeniem wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW, zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz, a także na gruntach stanowiących nieużytki. Wyjątek ten dotyczy także urządzeń innych niż wolnostojące. W konsekwencji możliwe jest uchwalenie planu miejscowego dopuszczającego realizację instalacji o mocy nieprzekraczającej 1000 kW na nieużytkach oraz na gruntach klas V, VI i VIz – nawet jeżeli tego rodzaju przeznaczenie terenu nie zostało przewidziane w studium.

Zakres zagadnień regulowanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa art. 10 u.p.z.p. Zawarty w tym przepisie katalog uwarunkowań stanowi zatem wykaz elementów treściowych studium, które muszą być w nim zawarte. Użyty w tym przepisie zwrot „w szczególności” oznacza jednak, że organy gminy, opracowując studium, mogą brać pod uwagę i określać również dodatkowe uwarunkowania, kierunki i inne zmienne w studium¹³. Należy przy tym zauważyć, że odstępienie od zawarcia elementów wskazywanych jako obligatoryjne w sytuacji, gdy nie będą one występować w gminie, nie jest rozwiązaniem błędnym¹⁴. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w piśmiennictwie ograniczenie władztwa będzie jednak występować w odniesieniu do obowiązku umieszczenia elementów związanych z planowaniem na pozio-

Administracyjny: z dnia 21 listopada 2000 r., II SA 2437/99, LEX nr 55333; z dnia 6 lutego 1981 r., SA 819/80, LEX nr 9603.

¹² Dz.U. z 2021 r. poz. 1873.

¹³ I. Zachariasz, (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu...*, komentarz do art. 10.

¹⁴ P. Sosnowski, (w:) P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, komentarz do art. 10.

mie wojewódzkim (art. 9 ust. 2 u.p.z.p.)¹⁵. Warto także zauważyć, że szczegółowy zakres projektu studium określa rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁶.

Najistotniejszym z punktu widzenia problematyki lokalizowania instalacji wytwórczych odnawialnych źródeł energii rodzajem aktu planistycznego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Plan miejscowy jest uchwalany w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz dla określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 u.p.z.p.). Zgodnie z art. 6 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.z.p. każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego przysługuje mu tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich, a także do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Przepis ten wskazuje zatem ograniczenia sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości wynikające z norm regulujących gospodarkę przestrzenną. Istotą władztwa planistycznego jest bowiem publicznoprawna ingerencja w prawo własności oraz inne prawa do nieruchomości¹⁷. Jest ono realizowane przede wszystkim przez trzy ustawy: ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawo budowlane oraz ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁸. Znaczącą rolę odgrywają także regulacje zawarte w innych ustawach poświęconych określonym rodzajom inwestycji, których lokalizowanie i realizację z różnych powodów poddano nieco odmiennym niż ogólne zasadom. Przykładem takich inwestycji są inwestycje związane z budową instalacji do wytwarzania odnawialnych źródeł energii, które ze względu na swoją specyfikę zostały poddane odrębnym regula-

¹⁵ I. Zachariasz, (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu...*, komentarz do art. 10.

¹⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 2405.

¹⁷ Samorządy gminne dysponują wieloma środkami prawnymi zapewniającymi im rzeczywisty wpływ na kształtowanie przestrzeni oraz ochronę ładu przestrzennego rozumianego jako harmonijna całość uwzględniająca w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Z kształtowaniem ładu przestrzennego w gminie powiązane jest bezpośrednio pojęcie „władztwa planistycznego gminy” rozumiane jako prawo do ingerencji w prawo własności innych podmiotów w celu przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli, i prawo do ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, realizowane głównie w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

¹⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 344.

cjom modyfikującym ogólne zasady wynikające przede wszystkim z przepisów wskazanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Choć plany miejscowe są głównymi instrumentami wykonywania przez gminę przysługującego jej władztwa planistycznego, to ich uchwalanie jest w zasadzie fakultatywne, gdyż gminy – poza wyraźnie wskazanymi w ustawie sytuacjami – mogą, ale nie muszą przyjmować planów miejscowych¹⁹. Plan miejscowy stanowi zarówno rozwinięcie, jak i konkretyzację postanowień studium²⁰. Zgodnie z wyraźną dyspozycją art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy musi być zgodny ze studium. Zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie wskazuje się, że wymóg zgodności planu miejscowego z postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie może ograniczać się wyłącznie do braku sprzeczności między rozstrzygnięciami podejmowanymi w obu aktach planistycznych. Zgodność powinna być bowiem rozumiana jako stosunek silniejszego związania niż spójność czy niesprzeczność²¹. Związanie ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego polega na formułowaniu treści planu w sposób uwzględniający i wręcz wynikający z określonych w studium ustaleń i kierunków zagospodarowania przestrzennego²². Kontroli zgodności powinna podlegać całość studium, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, a nie jedynie wybrane fragmenty wskazanego aktu²³. Spójność studium i planu miejscowego pozwala gminie na koordynację realizacji polityki przestrzennej wykonywanej w ramach poszczególnych planów miejscowych, które – inaczej niż studium – nie obejmują całego obszaru gminy.

¹⁹ I. Zachariasz, (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu...*, komentarz do art. 14.

²⁰ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, (w:) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, komentarz do art. 20; zob. też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 7 grudnia 2021 r., II SA/Łd 696/21, LEX nr 3283051, i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2009 r., II OSK 1425/09, LEX nr 587231.

²¹ J. Dziedzic-Bukowska, (w:) P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, komentarz do art. 20. Zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 14 czerwca 2007 r., II OSK 359/07, LEX nr 341275; z dnia 16 listopada 2010 r., II OSK 1904/10, LEX nr 746845; jak również wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 29 grudnia 2010 r., IV SA/Wa 2001/10, LEX nr 1607629; z dnia 25 stycznia 2011 r., IV SA/Wa 719/10, LEX nr 954068; z dnia 22 lutego 2010 r., IV SA/Wa 55/10, LEX nr 671024.

²² J. Dziedzic-Bukowska, (w:) P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, *Ustawa o planowaniu...*, komentarz do art. 20. Zob. też powołany wyżej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2011 r., IV SA/Wa 719/10.

²³ J. Dziedzic-Bukowska, (w:) P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, *Ustawa o planowaniu...*, komentarz do art. 20. Zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 12 września 2012 r., II OSK 1271/12, LEX nr 1373485; z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 32/08, LEX nr 510231; z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 33/08, LEX nr 1043337; z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, LEX nr 565688; z dnia 26 maja 2011 r., II OSK 412/11, LEX nr 1081781.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p., w odróżnieniu od studium, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. W konsekwencji, zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, plan ten stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jako akt prawa miejscowego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi źródło praw i obowiązków dla jego adresatów, tj. osób i podmiotów, którym przysługuje prawo do nieruchomości położonych w granicach planu miejscowego, a w szczególności dla tych, którzy dokonują zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości położonych w obszarze objętym tym planem. Normy zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wiążą również organy administracji publicznej przy podejmowaniu przez nie rozstrzygnięć dotyczących zabudowy terenu objętego planem miejscowym²⁴.

Analizując problematykę planów miejscowych, należy zauważyć, że wskazane w art. 15 u.p.z.p. zakresy obligatoryjnych i fakultatywnych postanowień planu miejscowego łącznie wyznaczają maksymalny zakres rozstrzygnięć normatywnych, które mogą być przedmiotem planu miejscowego²⁵. Postanowienia art. 15 u.p.z.p. wyznaczają zatem granice władztwa planistycznego gminy, która nie jest upoważniona do regulowania w planach miejscowych zagadnień wykraczających poza zakres wyznaczony wskazanym przepisem. Przykładem rozstrzygnięć, które mogą się znaleźć (ale nie muszą) w planie miejscowym, są m.in. przepisy dopuszczające możliwość przeznaczenia terenu pod budowę instalacji odnawialnych źródeł energii oraz wyznaczenia wokół nich stref ochronnych. Rozstrzygnięcia w zakresie dopuszczalności lokalizowania inwestycji odnawialnych źródeł energii wynikają wyłącznie z oceny potrzeb gminy w zakresie realizacji na jej terenie tego typu inwestycji oraz z postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W szczególności należy zauważyć, że w obecnym stanie prawnym, w przypadku gdy obowiązujący na danym terenie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie wskazuje terenów rozmieszczenia instalacji fotowoltaicznych o mocy większej niż 1000 kW, realizacja inwestycji o takich parametrach nie będzie możliwa.

Warunki lokalizowania elektrowni wiatrowych określa odrębna ustawa o inwestycjach z zakresu elektrowni wiatrowych. Ustawa ta wprowadza zasadę, zgodnie z którą lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W planie miejscowym przewidującym lokalizację elektrowni wiatrowej określa się maksymalną

²⁴ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, (w:) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu...*, komentarz do art. 14. Podobnie: I. Zachariasz, (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu...*, komentarz do art. 14; T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, komentarz do art. 14.

²⁵ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, (w:) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu...*, komentarz do art. 15. Podobnie: I. Zachariasz, (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu...*, komentarz do art. 15.

całkowitą wysokość elektrowni wiatrowej, przy czym plan ten sporządza się co najmniej dla obszaru, na którym nie mogą być zlokalizowane nowe budynki mieszkalne albo budynki o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, którego granice są wyznaczane z uwzględnieniem maksymalnej całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej określonej w tym planie (art. 4 ust. 1 u.i.e.w.). Ustawa o inwestycjach z zakresu elektrowni wiatrowych wprowadza do polskiego porządku prawnego zasadę minimalnej odległości, tzw. zasadę odległościową (nazywaną też czasem zasadą 10h)²⁶, która odgrywa obecnie kluczową rolę przy podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących lokalizacji i budowy nowych elektrowni wiatrowych. Na podstawie tej zasady wyznacza się bowiem minimalną odległość, jaką należy zachować od nowo budowanych instalacji oraz budynków w ich sąsiedztwie²⁷. Zgodnie z art. 4 u.i.e.w. 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 (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej)”. W praktyce wysokość ta obejmuje „podstawę fundamentu turbiny wiatrowej oraz punkt znajdujący się na krawędzi łopaty, przy najwyższym jej wychyleniu”²⁸. W związku z tym, że najwyższe ze stosowanych obecnie na polskim rynku turbin wiatrowych mają wysokość w granicach 150–200 m, wprowadzenie zasady 10h powoduje, że minimalna odległość od zabudowań mieszkaniowych, w jakiej można lokalizować elektrownie wiatrowe, to w praktyce około 1,5–2 km.

Wprowadzenie zasady odległościowej przy lokalizowaniu elektrowni wiatrowych, która, jak wiadomo, znacząco utrudniła (a w przeważającej mierze uniemożliwiła) realizację inwestycji obejmujących budowę elektrowni wiatrowych, uzasadniano koniecznością eliminowania konfliktów wynikających z uciążliwości powodowanych pracą urządzeń elektrowni. W uzasadnieniu regulacji wskazywano, że urządzenia te „emitują hałas, niesłyszalne dla ucha infradźwięki, powodują wibracje, migotanie światła, mogą stanowić także bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia w przypadku awarii, jak również oblo-

²⁶ M. Przybylska, *Zasada odległościowa w procesie inwestycyjnym elektrowni wiatrowej i zabudowy mieszkaniowej a działania organów samorządowych*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 4, s. 100–113.

²⁷ Warto zauważyć, że zasada odległościowa dotyczy nie tylko lokalizacji elektrowni wiatrowych z zachowaniem określonej odległości od budynków mieszkalnych (albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa), ale działa również „w drugą stronę”, tj. dotyczy także odległości, w której dopuszczalne jest lokalizowanie budynków mieszkalnych (albo budynków o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa) od elektrowni wiatrowej.

²⁸ M. Makowski, *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, LEX/el. 2018, komentarz do art. 4.

dzenia łopat elektrowni wiatrowej zimą”²⁹. Zachowanie minimalnej odległości ma również chronić tereny sąsiednie przed negatywnym oddziaływaniem danej inwestycji, tj. 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. Chodzi tu przede wszystkim o ochronę mieszkańców przed emisjami, jakie mogą się wiązać z funkcjonowaniem elektrowni. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych: „10-krotność wysokości środka wirnika jest odległością, w jakiej najczęściej będą spadać elementy wyrzucone przez łopaty wirnika (np. zamrożony śnieg, lód) oraz urwane fragmenty łopat”³⁰. Nie negując faktu, że praca elektrowni wiatrowych rzeczywiście powoduje uciążliwości, dyskusyjne wydaje się jednak przyjęcie przez ustawodawcę sztywnych parametrów określających odległość, w której to oddziaływanie przestaje być nadmiernie uciążliwe. Jak się wydaje, odległość ta powinna być ustalana każdorazowo na podstawie rzeczywistych parametrów inwestycji w ramach postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację inwestycji. Rzeczywisty wpływ inwestycji na otoczenie jest bowiem wynikiem wielu czynników, w tym także wyborem rozwiązań technicznych, które ten wpływ mogą znacząco ograniczać.

Zasada odległościowa musi być brana pod uwagę przez organy gminy już na etapie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i rozciąga się na etap sporządzania i uchwalania lub zmian planu miejscowego. Odległość wynikająca z dyrektywy wyrażonej w art. 4 u.i.e.w. musi być uwzględniana przez uczestniczące w procedurze planistycznej organy gminy, przez wojewodę, jak również przez organy gminy i wojewodę w związku z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy, organy administracji architektoniczno-budowlanej wydające pozwolenia na budowę, organy właściwe w zakresie ustalania środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację inwestycji (art. 6 u.i.e.w.)³¹.

²⁹ R. Maruszkina, *TSUE rozstrzygnął sprawę polskich wiatraków i ustawy 10h. Omówienie wyroku TS z dnia 28 maja 2020 r., C-727/17 (ECO-Wind Construction)*, LEX/el. 2020.

³⁰ Uzasadnienie projektu ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych – Sejm VIII kadencji, druk nr 315 z dnia 19 lutego 2016 r.

³¹ Sposób obliczania odległości między zabudową mieszkaniową a elektrowniami wiatrowymi określa art. 5 ust. 1 u.i.e.w. Zgodnie z tym przepisem odległość ta wyznacza najkrótszy odcinek między: rzutem poziomym istniejącego budynku mieszkalnego (albo istniejącego budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa), albo granicą terenu objętego decyzją o warunkach zabudowy dotyczącą budowy takiego budynku lub linią rozgraniczającą teren, którego sposób zagospodarowania określony w planie miejscowym dopuszcza realizację takiego budynku – a okręgiem, którego promień jest równy połowie średnicy wirnika wraz z łopatom, a środek jest środkiem okręgu opisanego na obrysie wieży istniejącej elektrowni wiatrowej, albo linią rozgraniczającą teren, którego sposób zagospodarowania określony w planie miejscowym dopuszcza budowę elektrowni wiatrowej. Należy zauważyć, że na równi z obiektami już

Konkludując ten wątek, warto raz jeszcze zauważyć, że ze względu na znaczne rozproszenie zabudowy mieszkaniowej na terenach wiejskich przedstawiona reguła bardzo utrudniła realizację nowych elektrowni wiatrowych, co przełożyło się na zahamowanie rozwoju tego segmentu energetyki w Polsce. Zarówno związany z wojną w Ukrainie kryzys energetyczny, jak i oczywiste uciążliwości wywoływane działaniem opisywanej zasady „w drugą stronę”, tj. ograniczenia w rozwoju budownictwa mieszkaniowego na terenach sąsiadujących z już istniejącymi elektrowniami wiatrowymi, spowodowały, że podjęto prace nad zmianą zasad lokalizowania elektrowni wiatrowych.

W lipcu 2022 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw³². Projekt ten wprowadzie utrzymuje zarówno zasadę lokalizowania elektrowni wiatrowych wyłącznie na terenach przeznaczonych na ten cel w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, jak i utrzymuje zasadę odległościową, ale jednocześnie przewiduje uelastycznienie tej zasady przez poszerzenie uprawnień gmin co do ustalania lokalizacji elektrowni wiatrowych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli rozwiązania przewidziane w projekcie zostaną przyjęte, plan miejscowy będzie mógł określać inną odległość elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego, mając na uwadze zasięg oddziaływań elektrowni wiatrowej z uwzględnieniem określonej w projekcie nowelizacji bezwzględnej odległości minimalnej wynoszącej 500 metrów³³. Taka sama minimalna bezwzględna odległość będzie dotyczyć budowy nowych budynków mieszkalnych w pobliżu istniejących elektrowni wiatrowych. Podstawą do określania wymaganej minimalnej odległości od zabudowań mieszkalnych mają być wyniki prognozy oddziaływania na środowisko (w ramach której analizuje się m.in. wpływ danej instalacji na otoczenie i zdrowie mieszkańców), wykonywanej w ramach prac nad dotyczącym elektrowni planem miejscowym lub jego zmianą. W planie miejscowym sporządzanym dla terenu wokół przyszłej elektrowni wiatrowej przyjmowane odległości mają uwzględniać faktyczne wymagania wynikające z wymienionej prognozy (z zachowaniem wskazanych odległości minimalnych). Ostateczna odległość od zabudowań mieszkalnych ma być dodatkowo weryfikowana i określana w ramach procedury wydawania przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla danej inwestycji na podstawie szczegółowego raportu oddziaływania na środowisko przy zachowaniu nowej minimalnej bezpiecznej

istniejącymi ustawa traktuje obiekty budowlane objęte decyzją o pozwoleniu na budowę albo zgłoszeniem, wobec którego organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu.

³² Projekt nr UD207, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-inwestycjach-w-zakresie-elektrowni-wiatrowych-oraz-niektorych-innych-ustaw2> (dostęp: 3.03.2023). W październiku 2022 r. projekt został skierowany do Sejmu.

³³ Kwestia minimalnej odległości jest cały czas przedmiotem dyskusji w ramach prac nad projektem ustawy nowelizującej.

bezwzględnej odległości od zabudowań mieszkalnych, która ma zostać wskazana w ustawie. Rozwiązania takie zdecydowanie złagodziłyby nadmierny rygoryzm ustawy w jej obecnym kształcie, należy więc mieć nadzieję, że zostaną jak najszybciej przyjęte.

Instalacje odnawialnych źródeł energii inne niż elektrownie wiatrowe co do zasady mogą być realizowane zarówno na terenach, dla których obowiązują plany miejscowe, jak i na terenach, które takimi planami nie są objęte.

Należy jednak zauważyć, że 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 przekraczającej 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, ich rozmieszczenie ustala się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy³⁴. Wprawdzie, jak już wspomniano, studium nie jest aktem prawa miejscowego, a w konsekwencji nie wiąże właściciela nieruchomości, to jednak zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. jego ustalenia wiążą organy gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Dla możliwości zlokalizowania instalacji odnawialnych źródeł energii na nieruchomościach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego decydujące są ustalenia tych planów. Warto przy tym zwrócić uwagę, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje dla instalacji odnawialnych źródeł energii takich ograniczeń, jakie wynikają z art. 10 ust. 3a i 3b tej ustawy w stosunku do lokalizowania tzw. wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, tj. obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży o powierzchni większej niż 2000 metrów kwadratowych. Jeżeli bowiem na terenie gminy przewiduje się lokalizację takich obiektów, to w studium określa się obszary, na których mogą być one sytuowane, a ich lokalizacja może nastąpić wyłącznie na podstawie planu miejscowego. Podobne ograniczenia przewiduje np. ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Zgodnie z art. 3 tej ustawy lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie planu miejscowego. W konsekwencji lokalizacja zarówno wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, jak i elektrowni wiatrowej może nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podobnych ograniczeń nie wprowadzono jednak w stosunku do innych niż elektrownie wiatrowe instalacji odnawialnych źródeł energii. Niemniej z art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. wynika, że w planie miejscowym określa się – w zależności od potrzeb – granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p. (tj. urządzeń służących do wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW), oraz granice ich stref ochronnych związanych z ogra-

³⁴ Zasada ta nie dotyczy wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW, zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki, oraz urządzeń innych niż wolnostojące.

niczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Z przepisu tego nie wynika, co prawda, wprost (jak wprost wynika to z przepisów dotyczących wielkopowierzchniowych obiektów handlowych czy elektrowni wiatrowych), że urządzenia takie mogą być lokalizowane wyłącznie tam, gdzie plan miejscowy wyraźnie dopuszcza ich lokalizację, ale wniosek taki wynika z dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych.

Zgodnie z poglądami prezentowanymi w orzecznictwie, w tym w szczególności w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, brzmienie art. 15 ust. 3 pkt 3a oraz art. 10 ust. 2a u.p.z.p. wskazuje, że wolą ustawodawcy jest, aby inwestycje, w ramach których planuje się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW, były realizowane przede wszystkim na podstawie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego³⁵. Podobny pogląd wyrażany jest również w literaturze: „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”³⁶. W konsekwencji należy uznać, że budowa instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownia wiatrowa o mocy przekraczającej 500 kW będzie możliwa, jeśli spełniony jest warunek, o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., tj. jeśli w planie miejscowym wyznaczone zostały granice terenów, określające możliwość realizacji urządzeń służących do wytwarzania energii z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w orzecznictwie reprezentowany jest również pogląd odmienny. Przykładowo w wyroku z dnia 9 maja 2017 r.³⁷ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach stwierdził, że treść opisywanych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w żadnym stopniu nie uprawnia do twierdzenia, że jeżeli obszary, na których mogą zostać rozmieszczone urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW, nie zostały wskazane w studium oraz wyznaczone w planie miejscowym, to na terenach objętych obowiązującymi planami miejscowymi nie można lokować tego rodzaju urządzeń i ich stref ochronnych. Gdyby bowiem taka była wola ustawodawcy, zawarłby w tym względzie podobne unormowania, jak w odniesieniu do obiektów handlowych o powierzchni sprze-

³⁵ Por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 31 sierpnia 2017 r., II OSK 3036/15, LEX nr 2406633; z dnia 7 listopada 2017 r., II OSK 3035/15, LEX nr 2406257.

³⁶ E. Olejarczyk, *Budowa i eksploatacja instalacji odnawialnych źródeł energii w świetle obowiązującego prawa*, (w:) A. Barczyk, A. Ogonowska (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, Szczecin 2016, s. 479–480.

³⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 9 maja 2017 r., II SA/Ke 139/17, LEX nr 2301346.

daży powyżej 2000 metrów kwadratowych, dla których art. 10 ust. 3a i 3b u.p.z.p. wprost przewiduje możliwość ich lokalizacji wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd zauważył, że w odniesieniu do urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 500 kW takiego przepisu brak. W konsekwencji, zdaniem sądu wyrażonym w tym orzeczeniu, gdy takie obszary nie zostały wskazane, dopuszczalność inwestycji należy ocenić, biorąc pod uwagę treść obowiązującego planu miejscowego. Gdy w świetle jego unormowań brak jest zakazu lokalizacji takiej inwestycji i ewentualnie wyznaczonej dla niej strefy ochronnej, nie ma podstaw do odmowy wydania (z punktu widzenia zapisów planu) zgody na realizację przedsięwzięcia³⁸.

Dla oceny dopuszczalności lokalizacji na danym terenie instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownia wiatrowa istotne znaczenie ma również termin uchwalenia planu miejscowego. Przepisy art. 15 ust. 3 pkt 3a i art. 10 ust. 2a u.p.z.p. zostały bowiem dodane do tej ustawy dopiero z dniem 25 września 2010 r., tj. z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁹. Stosownie do art. 3 ust. 1 wskazanej ustawy zmieniającej obowiązujące w dniu wejścia jej w życie (tj. 25 września 2010 r.) studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz plany zagospodarowania przestrzennego województw zachowują moc.

Kwestia ta była przedmiotem rozważań Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku. Sąd ten w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 kwietnia 2017 r.⁴⁰ wyraził pogląd, że: „chybione jest (...) powoływanie się organów na okoliczność, że w m.p.z.p. Gminy G., jak też w studium uwarunkowań, nie wyznaczono obszarów, na których mogą być lokalizowane urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii, a więc zezwolenie na tą lokalizację byłoby sprzeczne z art. 10 ust. 2 «a» ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (...) przepis art. 10 ust. 2 «a» ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczy, po pierwsze: studium uwarunkowań a nie planu miejscowego, po drugie: obowiązujące dopiero od 25 września 2010 r., gdy tymczasem sporny plan uchwalono w 2003 r., a po trzecie: gdyby nawet przepis art. 10 ust. 2 «a» odnosił się do planu, to nie wprowadziłby żadnych zmian w m.p.z.p. Gminy G., ponieważ dotychczasowe akty zachowały moc – zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. W przypadku planów uchwalonych

³⁸ Por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 czerwca 2016 r., II SA/Gl 248/16, LEX nr 2078006.

³⁹ Dz.U. z 2010 r. poz. 1043.

⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 kwietnia 2017 r., II SA/Bk 155/17, LEX nr 2281815.

po 25 września 2010 r. istotne jest także ustalenie, na jakim etapie znajdowała się procedura planistyczna w dniu 25 września 2010 r. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r.: „do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”, a więc do takich planów nie stosuje się art. 15 ust. 3 pkt 3a i art. 10 ust. 2a u.p.z.p. W konsekwencji ocena dopuszczalności lokalizacji na danym terenie instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownia wiatrowa o mocy przekraczającej 500 kW w pierwszej kolejności wymaga weryfikacji, czy lokalizacja takiej inwestycji jest dopuszczalna w świetle obowiązującego planu miejscowego. Jeśli plan miejscowy nie zawiera wyraźnej podstawy do lokalizacji na danym terenie takiej instalacji, organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien ustalić – na podstawie opisanych wyżej kryteriów – czy do danego planu miejscowego stosuje się art. 15 ust. 3 pkt 3a oraz art. 10 ust. 2a u.p.z.p.

Odrębnym zagadnieniem jest lokalizacja instalacji odnawialnych źródeł energii na terenach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W praktyce sytuacje takie mają miejsce bardzo często, gdyż znacząca część tego typu instalacji realizowana jest na terenach nieurbanizowanych, stanowiących głównie tereny rolne, dla których plany miejscowe uchwalane są bardzo rzadko. W warunkach braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zmiana zagospodarowania terenu polegająca na budowie obiektu budowlanego lub na wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86 u.p.z.p. wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Od tej zasady obowiązują jednak wyjątki.

Zgodnie z art. 50 ust. 2 w związku z art. 59 ust. 1 u.p.z.p. nie wymagają wydania decyzji o warunkach zabudowy roboty budowlane 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, albo roboty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę. Zgodnie ze stanowiskiem Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego wyrażonym w związku ze stosowaniem powołanych wyżej przepisów: „decyzji o warunkach zabudowy nie wymaga instalacja na obiekcie budowlanym urządzeń fotowoltaicznych wraz z konstrukcją mocującą, o ile czynność ta nie prowadzi do zmiany zagospodarowania terenu lub zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części oraz nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Sytuacja ta dotyczy przede wszystkim urządzeń fotowoltaicznych służących do wytwarzania energii elektrycznej na potrzeby danej

nieruchomości, gdyż wówczas nie zmienia się jej sposób użytkowania, a jedynie źródło, z którego pozyskiwana jest energia elektryczna pozwalająca na korzystanie z nieruchomości. W takim przypadku należy uznać, że ewentualna sprzedaż nadwyżki energii elektrycznej nie powinna automatycznie oznaczać zmiany sposobu zagospodarowania terenu lub zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Ustalenie, czy w konkretnym stanie faktycznym nastąpi zmiana zagospodarowania terenu albo zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, a tym samym, czy zaistniały przesłanki do wydania decyzji o warunkach zabudowy, należy do organu prowadzącego postępowanie⁴¹.

Konieczność uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji obejmującej instalację urządzeń fotowoltaicznych na istniejącym już obiekcie budowlanym uzależniona jest zatem od tego, czy instalacja taka powoduje zmianę zagospodarowania terenu lub zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jak również od tego, czy budowa takiej instalacji wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. W przypadku łącznego spełnienia obu przesłanek uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy bez wątpienia jest konieczne. Wątpliwości budzi natomiast sytuacja, w której montaż instalacji fotowoltaicznej nie wymagałby uzyskania pozwolenia na budowę. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje na to pytanie jednoznacznej odpowiedzi. Również w orzecznictwie sądowym prezentowane są rozbieżne poglądy na ten temat.

Zgodnie z pierwszym stanowiskiem, w przypadku gdy pozwolenie na budowę nie jest wymagane, stosownie do art. 50 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 59 ust. 1 u.p.z.p. nie jest również wymagana decyzja o warunkach zabudowy⁴². W niektórych orzeczeniach reprezentowany jest natomiast pogląd odmienny, opierający się na pierwszeństwie stosowania art. 59 ust. 2 u.p.z.p., w wyniku czego brak konieczności uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dotyczy wyłącznie zmian zagospodarowania terenu o charakterze tymczasowym⁴³. Zgodnie zatem z drugim poglądem, w warunkach braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, każda zmiana zagospodarowania terenu polegająca na budowie obiektu budowlanego albo wykonaniu innych robót budowlanych z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku, będzie wymagać uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

Przesłanki ustalenia warunków zabudowy co do zasady określa art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

⁴¹ Zob. pismo Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (GUNB), [bd], https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/pliki/samples/ws140124_0.pdf?736 (dostęp: 3.03.2023).

⁴² Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 października 2016 r., II SA/Kr 894/16, LEX nr 2151160.

⁴³ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2012 r., II OSK 2144/10, LEX nr 1138087, oraz późniejszy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 31 marca 2017 r., II SA/Rz 1416/16, LEX nr 2280946.

(i) 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; (ii) teren ma dostęp do drogi publicznej; (iii) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego; (iv) 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. 1⁴⁴; (v) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi; (vi) 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 art. 61 ust. 3 u.p.z.p. przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. 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 o odnawialnych źródłach energii. W konsekwencji dla inwestycji obejmujących budowę instalacji odnawialnych źródeł energii decyzję o warunkach zabudowy można wydać także wtedy, gdy nieruchomości, na której instalacja ma zostać wybudowana, nie ma dostępu do drogi publicznej, jak również gdy nie są spełnione przesłanki wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

Na tle stosowania przepisów dotyczących lokalizacji inwestycji obejmujących budowę instalacji odnawialnych źródeł energii pojawiały się poważne problemy wynikające z niekonsekwencji ustawodawcy w zakresie definiowania kluczowych z tego punktu widzenia pojęć. W szczególności w zakresie wykładni pojęcia „urządzeń infrastruktury technicznej”, na gruncie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. w przeszłości ukształtowały się dwie rozbieżne linie orzecnicze. Zgodnie z pierwszą z nich interpretacja pojęcia urządzeń infrastruktury technicznej, w tym urządzeń energetycznych, powinna uwzględniać rozwój w energetyce odnawialnych źródeł energii. Dlatego przy dokonywaniu wykładni terminu „urządzenie elektryczne” jako urządzenie infrastruktury technicznej na podstawie art. 61 ust. 3 ustawy w brzmieniu obowiązującym do 29 sierpnia 2019 r. konieczne jest zastosowanie wykładni funkcjonalnej i dynamicznej uwzględniającej – po pierwsze: cel, jakiemu ma służyć odwołanie się w tym przepisie do tego pojęcia; po drugie:

⁴⁴ Chodzi o ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. nr 15, poz. 139, z późn. zm.), uchyloną z dniem 1 stycznia 2004 r.

że następuje ewolucja techniczna i technologiczna urządzeń elektrycznych i coraz większy procent energii jest wytwarzany ze źródeł odnawialnych. W konsekwencji, skoro przykładowo elektrownie wiatrowe stanowią urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p., to brak jest podstaw do odmiennego traktowania instalacji fotowoltaicznej. W ramach drugiej, przeciwstawnej linii orzeczniczej podkreśla się, że realizacja inwestycji polegającej na budowie systemu fotowoltaicznego prowadzi do faktycznej zmiany przeznaczenia terenu z przeważającej funkcji na funkcję przemysłową. Za taką bowiem należy uznać produkcję (wytwarzanie) i sprzedaż energii elektrycznej. Realizacja tego rodzaju inwestycji spowoduje zatem zmianę dotychczasowego sposobu zagospodarowania terenu i zmianę jego funkcji. W efekcie powstanie teren zabudowany, wykorzystywany do celów produkcyjnych, związanych z produkcją (wytwarzaniem) energii elektrycznej. Dlatego należy przyjąć, że instalacja fotowoltaiczna o mocy przekraczającej 100 kW nie stanowi urządzenia infrastruktury technicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2020 r.⁴⁵ stanowisko, które wyklucza urządzenia wytwarzające energię (elektrownie fotowoltaiczne) z kategorii urządzeń infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 61 ust. 3 ustawy, znajduje potwierdzenie w nowelizacji tego przepisu dokonanej ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁴⁶. Na mocy art. 4 pkt 2 ustawy nowelizującej, zmieniającej m.in. ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 29 sierpnia 2019 r., instalacje odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z 20 lutego 2015 r. dodano jako kolejne obiekty zwolnione z wymogów spełnienia warunków wynikających z zasady dobrego sąsiedztwa, wymienionych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem instalacji odnawialnego źródła energii, obok pojęcia urządzeń infrastruktury technicznej, wyklucza możliwość utożsamiania tych pojęć. Zważywszy, że w świetle definicji zawartej w art. 2 pkt 13 lit. a ustawy z 20 lutego 2015 r. instalacja fotowoltaiczna mieści się w pojęciu instalacji odnawialnego źródła energii, brak jest podstaw do tego, aby w dalszym ciągu, posiłkując się orzecznictwem sprzed tej nowelizacji, wywodzić, że elektrownie fotowoltaiczne stanowią urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

Należy jednak podkreślić, że wskutek zmiany brzmienia art. 61 ust. 3 u.p.z.p., dokonanej z dnia 29 sierpnia 2019 r., zakres tego przepisu został rozszerzony poprzez wyraźne wskazanie w jego treści również instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 u.OZE. Zmiana ustawy w zakresie brzmienia art. 61 ust. 3 u.p.z.p. zdezaktualizowała zatem występujące wcześniej w orzecz-

⁴⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2020 r., II OSK 3705/19, LEX nr 3130321.

⁴⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 1524.

nictwie rozbieżności, jakie pojawiały się w zakresie definiowania urządzeń infrastruktury technicznej. Brzmienie powyższego przepisu jest obecnie jednoznaczne, odpowiada celom ustawy, a tym samym należy podzielić stanowisko w zakresie kwalifikacji instalacji odnawialnego źródła energii, mając na względzie art. 2 pkt 13 w związku z art. 2 pkt 22 u.OZE, że przedsięwzięcie polegające na budowie infrastruktury umożliwiającej produkcję energii z odnawialnych źródeł energii stanowi instalację odnawialnego źródła energii. Należy przy tym zauważyć, że tego typu uznanie rodzi dalsze konsekwencje w postaci braku konieczności weryfikacji, czy zamierzenie inwestycyjne spełnia wymogi z przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. Możliwość ustalenia warunków zabudowy dla instalacji odnawialnego źródła energii (innego niż elektrownia wiatrowa) uzależniona jest jednak nadal od spełnienia wszystkich pozostałych przesłanek wymienionych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., w tym przesłanki dotyczącej braku konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, względnie objęcia danego terenu zgodą na taką zmianę uzyskaną przy sporządzaniu historycznych, nieobowiązujących już planów miejscowych (art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.). W związku z tym, że wiele instalacji odnawialnych źródeł energii, np.: elektrownie wiatrowe, biogazownie czy instalacje fotowoltaiczne, lokalizowanych jest często na gruntach rolnych podlegających ochronie na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁷, przesłanka ta ma szczególne znaczenie.

W rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych gruntami rolnymi są przede wszystkim grunty określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne⁴⁸. Jak stanowi art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, wyrażonej w formie decyzji administracyj-

⁴⁷ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2409), dalej: u.o.g.r.l.

⁴⁸ Zgodnie z brzmieniem art. 2 u.o.g.r.l. gruntami rolnymi, obok sklasyfikowanych w ewidencji gruntów jako użytki rolne, są również: grunty pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; grunty pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; grunty parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; grunty rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; grunty pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; grunty zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, torfowiska i oczka wodne, a także grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Zgodnie z § 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. poz. 1390) pojęcie użytki rolne obejmuje: grunty orne, łąki trwałe, pastwiska trwałe, sady, grunty rolne zabudowane, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, grunty pod stawami oraz grunty pod rowami.

nej⁴⁹. W konsekwencji wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji tego typu możliwe jest jedynie na gruntach klas IV–VI. W przypadku gruntów stanowiących użytki klas wyższych lokalizacja instalacji odnawialnych źródeł energii wymaga uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującego zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne. Okoliczność, że niektóre instalacje odnawialnych źródeł energii (np. elektrownie wiatrowe) zajmują często jedynie bardzo niewielkie enklawy gruntu rolnego, nie ma w tym przypadku znaczenia. W orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie podnosi się, że zlokalizowanie elektrowni wiatrowych w każdym przypadku pociąga za sobą zmianę przeznaczenia gruntu na nierolnicze⁵⁰.

Jak wynika z przeprowadzonych rozważań, problematyka lokalizowania instalacji wytwórczych odnawialnych źródeł energii jest ściśle powiązana z problematyką planowania przestrzennego. Mimo obowiązywania wielu regulacji szczegółowych, sformułowanych przede wszystkim w ustawie o odnawialnych źródłach energii oraz w ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, modyfikujących nieco ogólne zasady wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozwiązania przyjęte w tej ustawie nadal mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia tworzenia warunków do lokalizowania instalacji OZE. Choć powiązanie takie wydaje się całkowicie racjonalne, to trzeba jednocześnie zwrócić uwagę, że w praktyce lokalizowanie instalacji odnawialnych źródeł energii napotyka wiele problemów. Po części wynikają one z niedoskonałości obowiązującego systemu planowania przestrzennego, czego przejawem jest choćby bardzo niski stopień pokrycia kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Deficyty planowania są szczególnie zauważalne na terenach słabo zurbanizowanych, na których lokalizowana jest większość inwestycji OZE. W szczególności bowiem elektrownie wiatrowe i biogazownie nie są lokalizowane w pobliżu miast, ale na terenach wiejskich, z dala od zwartej zabudowy. Brak planów miejscowych na takich terenach stanowi jedną z najważniejszych przeszkód w rozwoju sektora odnawialnych źródeł energii.

Chociaż w zasadzie omówione przepisy stanowią dość zwarty system, to – jak się wydaje – zostały niepotrzebnie rozproszone, co utrudnia ich stosowanie. Niewątpliwie pilnej korekty wymagają także rozwiązania szczegółowe, przykładowo przyjęte w nadmiernie rygorystycznej ustawie „odległościowej”. Jednocześnie wobec faktu, że odnawialne źródła energii (energia wiatru, słoneczna, hydroelektryczna, energia oceanów, energia geotermalna, biomasa i biopaliwa)

⁴⁹ Wprawdzie art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l. ustanawia pewne wyjątki od tej zasady dopuszczające możliwość przekształcenia na cele nierolne gruntów rolnych obejmujących gleby wyższych klas, ale – ze względu na szczególnie charakter tych wyjątków oraz bardzo ograniczony areał gruntów, których te wyjątki dotyczą – nie mają one istotnego znaczenia z punktu widzenia realizacji inwestycji obejmujących instalacje odnawialnych źródeł energii.

⁵⁰ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r., II OSK 197/13, LEX nr 1519296.

stanowią alternatywę dla paliw kopalnych i przyczyniają się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, zróżnicowania dostaw energii i zmniejszania zależności od niepewnych i niestabilnych rynków paliw kopalnych, zwłaszcza ropy, gazu i węgla – w świetle wspomnianych na wstępie wyzwań klimatycznych oraz wyzwań geopolitycznych należy spodziewać się przyspieszenia rozwoju tego sektora energetyki, co wymaga jednak racjonalizacji rozwiązań prawnych w tym zakresie. W szczególności należy mieć nadzieję, że specyfika inwestycji obejmujących budowę instalacji odnawialnych źródeł energii zostanie uwzględniona w planowanej reformie systemu planowania przestrzennego⁵¹.

REFERENCES

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004
- Dziedzic-Bukowska J., (w:) P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014
- Makowski M., *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, LEX/el. 2018
- Maruszkin R., *TSUE rozstrzygnął sprawę polskich wiatraków i ustawy 10h. Omówienie wyroku TS z dnia 28 maja 2020 r., C-727/17 (ECO-Wind Construction)*, LEX/el. 2020
- Olejarczyk E., *Budowa i eksploatacja instalacji odnawialnych źródeł energii w świetle obowiązującego prawa*, (w:) A. Barczyk, A. Ogonowska (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, Szczecin 2016
- Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., (w:) M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021
- Przybylska M., *Zasada odległościowa w procesie inwestycyjnym elektrowni wiatrowej i zabudowy mieszkaniowej a działania organów samorządowych*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 4
- Zachariasz I., Izdebski H., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013

⁵¹ W wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pojawił się projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (numer projektu: UD369), który zakłada wprowadzenie znaczących zmian w obecnym systemie planowania przestrzennego. Przykładowo proponuje się zastąpienie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, dokumentu o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego, aktem prawa miejscowego – planu ogólnego, którego ustalenia byłyby wiążące także przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Projekt zawiera także wiele propozycji dotyczących usprawnienia sporządzania planów miejscowych oraz propozycję wprowadzenia nowego narzędzia urbanistyki operacyjnej, uławiającego inwestowanie – zintegrowanego planu inwestycyjnego.