

Aleksandra Zwolińska-Mańczak

Prawne regulacje dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego barierą w wykorzystaniu potencjału energetyki wiatrowej w Polsce

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest omówienie wybranych problemów stosowania procedur planistycznych przy lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenie gminy stanowiących, w ocenie autorki, przeszkodę w wykorzystaniu technicznego, ekonomicznego i rynkowego potencjału energetyki wiatrowej w Polsce.

Pomimo zwiększającej się liczby elektrowni wiatrowych na terenie Polski oraz wykonywaniu zobowiązań nałożonych przez Unię Europejską procedury prawne związane z ich lokalizacją są postrzegane przez inwestorów jako bariera w rozwoju energetyki wiatrowej. Z danych określających techniczny, ekonomiczny i rynkowy potencjał energii z wiatru wynika, iż Polska wykorzystuje go w niewielkiej części. Od wielu lat eksperci zwracają uwagę na konieczność wykorzystania siły wiatru występującej w wielu regionach Polski, co może pomóc uchronić nasz kraj przed kryzysem energetycznym związanym z wyczerpywaniem istniejących źródeł energii.

Omówione w artykule prawne aspekty lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenie gminy mogą negatywnie wpłynąć na rozwój krajowego rynku energetyki wiatrowej, uniemożliwiając osiągnięcie prognozowanych korzyści dla gospodarki krajowej i regionalnej.



Aleksandra Zwolińska-Mańczak

Legal Regulations about Town-and-Country Planning as a Barrier to Realizing the Full Potential of Wind Energy in Poland

ABSTRACT

The article discuss problems of planning procedures in location in commune area which in Authoress opinion may be a barrier in technical, economic and market potential use of wind energy in Poland.

Despite growing number of wind farms in Poland and enforcement of obligations imposed by the European Union, legal procedures associated with their location are seen by investors as a barrier in wind energy development. Data defining technical and economic potential of wind energy shows that Poland use energy in a small part. For many years, experts have been pointed out the need of using the wind energy occurring in many regions in Poland, which can protect our country from the energy crisis associated with the depletion of existing energy sources.

Elaborate in this article legal aspects of wind turbines location may affect negative in the commune site and domestic wind energy development, making impossible to achieve expected gaining of national and regional economy.



1

UWAGI OGÓLNE

Z raportu Europejskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej wynika, iż „Polska jest największym rynkiem energetyki wiatrowej wśród nowych Państw Członkowskich UE i charakteryzuje się znaczącym potencjałem”¹.

Obecnie prognozuje się, że dobre warunki wietrzne występują nawet na terenie 80% użytków rolnych w Polsce. Szacuje się, że obszary, na których istnieją techniczne możliwości produkcji energii z wiatru, wyłączając tereny cenne przyrodniczo podlegające ochronie oraz gęsto zaludnione, to ok. 6 mln ha, co odpowiada potencjałowi 600 GW².

Zgodnie z raportem Instytutu Energetyki Odnawialnej rynkowy potencjał lądowej energetyki wiatrowej na rok 2020 oszacowano na 11,5 GW natomiast ekonomiczny sięga nawet 82 GW³.

Energetyka wiatrowa odgrywa dużą rolę w spełnianiu zobowiązań nałożonych na Polskę przez dyrektywę w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁴, a mianowicie obowiązku osiągnięcia do 2020 r. 15 proc. udziału odnawialnych źródeł energii⁵ w konsumpcji energii końcowej brutto. Według danych Urzędu Regulacji Energetyki, moc energii zainstalowanej w elektrowniach wiatrowych stanowi ponad połowę całkowitej mocy zainstalowanej w odnawialnych źródłach energii w 2012 r.⁶

Pomimo zwiększającej się liczby elektrowni wiatrowych na terenie Polski oraz spełnianiu rocznych celów związanych z zapewnieniem odpowiedniego udziału energii pochodzącej z OZE w całkowitym zużyciu energii

¹ Raport Europejskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej, autorzy: H. Fijalka, R. Voinica, B. Belciu, I. Circiumaru, J. Brazda, M. Dolezal, M. Miklovic, D. Schneider, M. Sponring (PwC), *Wiatr ze wschodu. Wschodzące europejskie rynki energetyki wiatrowe*, Luty 2013, s. 7.

² Raport Instytutu Energetyki Odnawialnej, autorzy: G. Wiśniewski, P. Dziamski, K. Michałowska-Knap, A. Oniszk-Popławska, P. Regulski, *Wizja rozwoju Energetyki Wiatrowej w Polsce do 2020 r.*, Warszawa, Listopad 2009, s. 19–22.

³ *Ibidem*, s. 22–23.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140, 05/06/2009 P. 0016–0062).

⁵ Dalej jako: OZE.

⁶ Dane dostępne na stronie internetowej Urzędu Regulacji Energetyki.

końcowej⁷, procedury prawne związane z ich lokalizacją są postrzegane przez inwestorów jako bariera w rozwoju energetyki wiatrowej⁸. Przeprowadzone analizy pokazują, że Polska wykorzystuje potencjał energii wiatru jedynie w niewielkim stopniu⁹.

Artykuł ma na celu ukazanie i omówienie wybranych regulacji prawnych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowiących, w ocenie autorki, przeszkodę w wykorzystaniu całkowitego potencjału energetyki wiatrowej w Polsce.

2

DŁUGOTRWAŁA I SKOMPLIKOWANA PROCEDURA UCHWALANIA MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Przed podjęciem przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Procedura uchwalania miejscowego planu obejmuje m.in. podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko i prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu, uzyskanie opinii i uzgodnień odpowiednich organów, przeprowadzenie

⁷ W 2011 r. udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii przekroczył minimalny cel na ten rok i wyniósł 9,6 proc. wobec wymaganych 8,76 proc. Ta nadwyżka ma być odnotowywana w kolejnych latach – w 2020 r., udział OZE w końcowej konsumpcji energii ma wynieść 15,48 proc., a więc blisko 0,5 pkt proc. powyżej celu.

⁸ Tak np. w raporcie PAliIZ, TPA Horwath, Kancelaria Prawna BSJP, *Energetyka wiatrowa w Polsce*, Październik 2012, s. 57–58, 63 oraz w raporcie Europejskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej, *Wiatr ze wschodu...*, s. 14–15; zob. także A. Kassenberg, *Perspektywy rozwoju energetyki wiatrowej*, Studia BAS 2012, Nr 1(29), s. 226–227.

⁹ Według Urzędu Regulacji Energetyki w połowie kwietnia 2013 r. w Polsce było 696 instalacji wiatrowych o łącznej mocy 2500 MW. Na podstawie własnych obliczeń autorka stwierdza, iż Polska wykorzystuje potencjał techniczny jedynie w ok. 0,4% a ekonomiczny w ok. 3%. W największym stopniu wykorzystywany jest potencjał rynkowy – w ok. 22%.

dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami, a także umożliwienie wnoszenia uwag dotyczących projektu miejscowego planu. Przewiduje się, że minimalny czas na sporządzenie i uchwalenie miejscowego planu to od 9 do nawet 18 miesięcy¹⁰.

Podjęcie oraz przebieg procedury uchwalania miejscowego planu są zależne od dyskrecjonalnej woli organów gminy oraz rozstrzygnięć organów współdziałających. Rada gminy może w toku prac planistycznych dokonać zmian co do obszaru objętego przyszłym planem, a nawet, jeśli uzna to za konieczne, przerwać procedurę sporządzania planu i wycofać się z inicjatywy planistycznej¹¹. W toku postępowania uzgodnieniowego którykolwiek organ wymieniony w art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹² może skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organy gminy poprzez odmowę uzgodnienia projektu planu skutkującą niemożnością uchwalenia planu miejscowego w planowanym kształcie.

Ponadto podczas procedury uchwalania miejscowego planu może dojść do zmiany prawa, co w konsekwencji będzie skutkowało obowiązkiem zapewnienia zgodności z przepisami obowiązującymi w dacie jego uchwalenia¹³. Jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu, czynności, o których mowa w art. 17 u.p.z.p., ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Podczas prac planistycznych może dojść do istotnego naruszenia prawa, które będzie wiązało się z koniecznością ponowienia niektórych bądź wszystkich czynności związanych ze sporządzaniem lub uchwalaniem miejscowego planu. W szczególności, w orzecznictwie przyjmuje się, że zaniechanie którejkolwiek z czynności przewidzianych w art. 17 u.p.z.p. może stanowić istotne naruszenie trybu skutkujące nieważnością uchwały w całości lub

¹⁰ Zob. *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 2026 w sprawie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, Warszawa, dnia 13 marca 2012 r., dostępne na stronie internetowej Sejmu RP, a także uzasadnienie do ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2010 r. Nr 155, poz. 1043 z późn. zm.).

¹¹ Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08, LEX nr 470949.

¹² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), dalej: u.p.z.p.

¹³ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 listopada 2009 r., II SA/Lu 228/09, LEX nr 584139.

części¹⁴. Podobny skutek zostanie wywołany uchwaleniem przez radę gminy miejscowego planu pomimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ zgodnie z dyspozycją art. 28 u.p.z.p.¹⁵ oraz w wyniku niewystąpienia o opinię lub uzgodnienie do organów współdziałających¹⁶.

Jak wynika z powyższego, lokalizacja elektrowni wiatrowych w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obciążona jest ryzykiem konieczności ponowienia przez organy gminy całości lub części procedury w konsekwencji stwierdzenia naruszenia prawa.

Realizacji inwestycji w energetykę wiatrową na podstawie aktów prawa miejscowego nie sprzyjają długotrwałe procedury ich uchwalania, które przekładają się często na realne koszty, jakie ponoszą inwestorzy w związku z odsuwaniem w czasie przystąpienia do budowy elektrowni wiatrowych.

3

BRAK JEDNOZNACZNYCH PROCEDUR LOKALIZACJI ELEKTROWNI WIATROWYCH NATERENACH POZBAWIONYM MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Niskie pokrycie planistyczne obowiązującymi miejscowymi planami, które w 2011 r. wyniosło jedynie ok. 28%¹⁷ powoduje, iż w przeważającej części kraju lokalizacja elektrowni wiatrowych następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 4 u.p.z.p. – „W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

¹⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 8 lipca 2011 r., II OSK 777/11, LEX nr 1083692 a także wyrok NSA z dnia 9 marca 2012 r., II OSK 2691/11, LEX nr 1145624.

¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2024/12, LEX nr 1291954. Odmiennie lecz nie trafnie WSA w Krakowie w wyroku z dnia 23 czerwca 2008 r., II SA/Kr 374/08, LEX nr 509703.

¹⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 maja 2011 r., II SA/Kr 342/11, LEX nr 993305.

¹⁷ Raport Zespołu Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, kierownik projektu Przemysław Śleszyński, opracowania: P. Śleszyński, T. Komornicki, A. Deręgowska, B. Zielińska, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2012 roku*, 2013.

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

Lokalizowanie elektrowni wiatrowych w drodze **decyzji o warunkach zabudowy** wiąże się z koniecznością zakwalifikowania elektrowni wiatrowej jako urządzenia infrastruktury technicznej na mocy art. 61 ust. 3 u.p.z.p., co będzie skutkowało zwolnieniem z obowiązku kontynuacji funkcji i powielenia cech dotychczasowej zabudowy, którego spełnienie byłoby bardzo utrudnione lub wręcz niemożliwe¹⁸.

Z kwalifikacją elektrowni wiatrowej jako urządzenia infrastruktury technicznej wiąże się problematyka wykładni tego pojęcia spowodowana brakiem definicji legalnej. W jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny, dokonując wykładni gramatycznej, przyjął, iż „urządzenia infrastruktury technicznej to przewody lub urządzenia techniczne stosowane do wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania energii elektrycznej, czyli m.in. siłownie wiatrowe z generatorem energii elektrycznej. Pojęcie infrastruktury nie ogranicza się jedynie do urządzeń służących do przesyłu energii elektrycznej, ale także obejmuje urządzenia, które służą do jej wytwarzania. Zgodnie z definicją encyklopedyczną infrastruktura techniczna to urządzenia przesyłowe i związane z nimi obiekty w zakresie energetyki, dostarczania ciepła, wody, usuwania ścieków i odpadów, transportu itp.”¹⁹.

W poprzednich latach wojewódzkie sądy administracyjne nie zawsze trafnie, ale jednak dokonywały zaliczenia elektrowni wiatrowych do urządzeń infrastruktury technicznej, uznając, iż jest możliwe ustalenie warunków zabudowy dla tej inwestycji²⁰. Warto podkreślić, że zdarzały się stanowiska odmienne, z których na szczególną uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 12 października 2012 r., w którym Sąd przyjął, iż „infrastrukturą techniczną są urządzenia do

¹⁸ Zgodnie z art. 61 ust. 3 u.p.z.p., do urządzeń infrastruktury technicznej nie stosuje się wymogu kontynuacji zabudowy (art. 61 ust. 1 pkt 1) oraz dostępu do drogi publicznej (art. 61 ust. 1 pkt 2).

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OSK 762/12, baza orzeczeń NSA; zob. także orzecznictwo tam powołane.

²⁰ Zob. m.in. wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Ke 574/07, baza orzeczeń NSA, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 maja 2009 r., II SA/Po 1000/08, baza orzeczeń NSA.

przesyłania i dystrybucji energii, nie są infrastrukturą urządzenia służące do jej wytworzenia”, dlatego też nie można w stosunku do elektrowni wiatrowej zastosować wyłączenia wynikającego z art. 61 ust. 3 u.p.z.p., co skutkuje brakiem możliwości ustalenia warunków zabudowy dla tego rodzaju inwestycji²¹.

Aktualnie zarówno Naczelny Sąd Administracyjny jak i wojewódzkie sądy administracyjne konsekwentnie i zgodnie uznają, iż elektrownie wiatrowe stanowią urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu wskazanego przepisu art. 61 ust. 3 u.p.z.p., na podstawie którego organy mogą rozstrzygać o warunkach zabudowy dla tego rodzaju inwestycji²². Obecnie przyjmuje się, iż pogląd, że elektrownie wiatrowe są urządzeniami infrastruktury technicznej, jest już utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych²³.

Można też spotkać się z przeciwnym stanowiskiem niektórych sądów administracyjnych²⁴.

Możliwość wydania dla elektrowni wiatrowej **decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego** była przez wiele lat przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych co do wykładni art. 6 pkt 2 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁵, w wyniku której część wojewódzkich sądów administracyjnych prezentowało pogląd, że elektrownia wiatrowa jest inwestycją celu publicznego²⁶. Sądy od dłuższego czasu

²¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 października 2010 r., II SA/Bd 768/10, baza orzeczeń NSA.

²² Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 17 maja 2012 r., II OSK 373/11, baza orzeczeń NSA, wyrok NSA z dnia 17 maja 2012 r., II OSK 425/11, baza orzeczeń NSA, wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OSK 762/12, baza orzeczeń NSA.

²³ Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OSK 762/12, baza orzeczeń NSA.

²⁴ Tak np. WSA w Gdańsku w wyroku II SA/Gd 604/11 z dnia 9 maja 2012 r. uchylonym przez wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r. II OSK 2129/12, baza orzeczeń NSA. WSA wskazała w nim, iż „infrastrukturą techniczną są urządzenia do przesyłania i dystrybucji energii; nie są natomiast infrastrukturą techniczną urządzenia służące do jej wytworzenia”.

²⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.), dalej u.g.n.

²⁶ Takie stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 13 października 2011, r. II OSK 1436/10, baza orzeczeń NSA, wskazując także, że „spór co do wykładni przepisu prawa materialnego nie może stanowić przesłanki do uznania, że decyzja ostateczna została wydana z rażącym naruszeniem prawa i stwierdzenia nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”. Zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2006 r., II SA/Wr 188/06, baza orzeczeń NSA, w którym Sąd wprost uznał elektrownie wiatrową jako inwestycję celu publicznego. Podobne stanowiska zajmowały naczelne organy administracji – zob. pismo Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Departament Gospodarki Ziemią z dnia 11 czerwca 2008 r., znak GZ. Tr 022-41/08, pismo Ministerstwa Infrastruktury – Departament Nieruchomości i Planowania Przestrzennego z dnia 22 lutego 2008 r., znak BN6ml-023-15/08/56 oraz pismo Ministerstwa Budownictwa

stoją jednak zgodnie na stanowisku, że elektrownie wiatrowe nie są inwestycjami celu publicznego²⁷. Obecnie, w judykaturze przyjmuje się, że „ani przepis art. 6 pkt 2 u.g.n., ani przepis pkt 4 art. 6 tej ustawy, jak też żaden przepis innej ustawy, nie uprawnia do uznania budowy zespołu elektrowni wiatrowych za inwestycję celu publicznego, o której mowa w art. 2 pkt 5 u.p.z.p.”²⁸. W praktyce jednolite stanowisko sądów administracyjnych zamyka inwestorom drogę do uzyskania takiej decyzji dla elektrowni wiatrowej.

Zmianę w tym zakresie miała przynieść nowelizacja u.g.n. z dnia 6 sierpnia 2010 r.²⁹, która przewidywała dodanie do art. 6 punktu 2a poszerzającego katalog celów publicznych o „budowę i utrzymanie urządzeń oraz obiektów budowlanych służących do wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej” jednakże w ostatecznym kształcie projektu ustawy zrezygnowano z zaliczenia do inwestycji celu publicznego urządzeń wytwarzających energię elektryczną³⁰.

Wbrew jednoznacznej linii orzeczniczej w doktrynie podejmowane są próby kwalifikacji elektrowni wiatrowej jako inwestycji celu publicznego na podstawie art. 6 pkt 4 u.g.n.³¹.

Brak przejrzystości co do procedur lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenach, na których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania

– Departament Ładu Przestrzennego i Architektury z dnia 18 kwietnia 2007 r., znak BP1a-023-29/07/342. Pisma dostępne na stronach internetowych organów.

²⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 listopada 2009 r., II SA/Bd 714/09, baza orzeczeń NSA; zob. także orzecznictwo tam powołane.

²⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 stycznia 2011 r., II SA/Bd 1307/10, baza orzeczeń NSA.

²⁹ Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz u.p.z.p. (Dz. U. 2010 nr 155 poz. 1043 z późn. zm.).

³⁰ W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie u.g.n. oraz u.p.z.p. wskazano, dostrzegając konieczność uproszczenia procedur planistycznych, iż „Ustawa ma na celu zaliczenie do celów publicznych działań związanych z wytwarzaniem i dostarczaniem energii elektrycznej i doprowadzenie tym samym do znaczącego przyspieszenia odtwarzania mocy wytwórczych, tworzenia nowych źródeł w tym źródeł odnawialnych oraz rozbudowę systemu przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej, jako podstawowych elementów bezpieczeństwa energetycznego kraju”.

³¹ Tak np. dr R. Bęben, *Czy elektrownia wiatrowa jest inwestycją celu publicznego?* z dnia 5 listopada 2008 r., portal www.cire.pl. Autor wywodzi taką tezę ze służebnej roli elektrowni wiatrowej wobec ochrony środowiska, za którą inwestor dostaje wynagrodzenie w postaci „zielonego certyfikatu”. Podobne stanowisko zajął dr K. Lasocki, *Projekt ustawy o OZE a kwalifikacja odnawialnego źródła energii jako inwestycji celu publicznego* z dnia 3 stycznia 2012 r., portal www.cire.pl. W ocenie autora, dyrektywa w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych nakłada na państwa członkowskie UE obowiązek brania pod uwagę w postępowaniach tzw. lokalizacyjnych, iż elektrownie wiatrowe służą ochronie środowiska, co powinno stać się podstawą kwalifikacji tych urządzeń jako inwestycji celu publicznego na podstawie art. 6 pkt 4 u.g.n..

przestrzennego nie sprzyja inwestowaniu w energetykę wiatrową. Zarówno w doktrynie, jak i judykaturze ciągle trwają dyskusje na temat dopuszczalności wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla elektrowni wiatrowej.

Rozbieżność stanowisk judykatury i doktryny dotycząca dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla elektrowni wiatrowych może negatywnie wpłynąć na realizację zasady trwałości decyzji administracyjnych wydanych dla tych urzędzeń. Taki stan rzeczy może doprowadzić do istotnego ograniczenia realizacji inwestycji w energetykę wiatrową, bowiem z powodu niskiego pokrycia planistycznego oraz braku obligatoryjności w uchwalaniu miejscowych planów pod realizację przedmiotowych inwestycji elektrownie wiatrowe lokalizowane są głównie w drodze przedmiotowych decyzji.

4

BRAK MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA MIEJSCOWYCH PLANÓW PRZEZ INWESTORÓW

Zasadą jest, iż koszty sporządzenia miejscowego planu obciążają budżet gminy, a w wyjątkowych przypadkach budżet państwa, województwa, powiatu lub inwestora realizującego inwestycję celu publicznego w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji³².

Wobec powyższego niedopuszczalne jest, aby koszty sporządzenia projektu miejscowego planu ponosił inny niż gmina podmiot w przypadku, gdy nie realizuje on inwestycji celu publicznego. W takiej sytuacji projekt planu musi zostać opracowany przez gminę (na zlecenie gminy), która jest zobowiązana ponieść wyłączne koszty jego opracowania.

Za brakiem możliwości finansowania miejscowych planów pod elektrownie wiatrowe przemawia aktualnie jednoznaczne stanowisko sądów administracyjnych przeciwne uznawaniu tych urzędzeń jako inwestycji celu publicznego. Podobnego zdania są organy administracji publicznej, które wyrażają pogląd, iż „w obecnym stanie prawnym budowa elektrowni wiatrowej (lub zespołu takich elektrowni, zwanych potocznie farmami

³² Art. 21 u.p.z.p.

wiatrowymi) nie stanowi celu publicznego (...). W związku z tym należy stwierdzić, że korzystanie z innych niż wymienione w ustawie źródeł finansowania jakiegokolwiek czynności w procesie legislacyjnym dotyczącym aktów planistycznych jest działaniem nielegalnym. Dotyczy to także przyjmowania przez organy darowizn w postaci projektów dokumentów³³.

Jednakże z uwagi na brak środków koniecznych do sporządzenia miejscowego planu, w celu lokalizacji elektrowni wiatrowych inwestorzy podejmują różnego rodzaju działania dofinansowujące gminę w tym zakresie. Wśród nich najczęstszym przypadkiem jest przekazywanie przez przedsiębiorców środków pieniężnych z poleceniem ich przeznaczenia na opracowanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Za takim działaniem inwestorów zdaje się opowiadać część judykatury, która wyraża stanowisko, iż „pokrycie tych kosztów [sporządzenia miejscowego planu] przez inny podmiot jest kwestią wewnętrzną gminy i w sytuacji, gdy procedura planistyczna została zachowana, nie może powodować stwierdzenia nieważności uchwały”³⁴.

Obecnie przeważa jednakże kategoriyczny pogląd, iż w związku z tym, że inwestorzy nie są uprawnieni na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. do partycypacji w kosztach, każde działania w tym zakresie są niezgodne z prawem, a w szczególności umowy oraz darowizny z poleceniem przeznaczenia darowanych środków na cele związane z planowaniem przestrzennym³⁵. Problem stał się na tyle zauważalny oraz istotny z praktycznego punktu widzenia, że Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania mające na celu sprawdzenie legalności sfinansowania planów miejscowych pod farmy wiatrowe w wybranych gminach³⁶.

Interpretacja inwestycji celu publicznego w kontekście regulacji dotyczących zasad sporządzenia miejscowego planu powoduje brak możliwości legalnego finansowania miejscowych planów pod lokalizację elektrowni wiatrowych. Wobec braku środków w budżecie gminy inwestor

³³ *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 3732 w sprawie warunków budowy farm wiatrowych*, Warszawa, dnia 22 maja 2012 r., dostępne na stronie internetowej Sejmu RP.

³⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 października 2008 r., II SA/Gd 799/07, baza orzeczeń NSA; zob. także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lipca 2011 r., II SA/Po 482/11, baza orzeczeń NSA.

³⁵ Zob. wyrok Sądu Okręgowego w Słupsku z 17 grudnia 2010 r., IV Ca 473/10 (niepubl.) oraz P. Brzezicki, glosa do wyroku s. okręg. z dnia 17 grudnia 2010 r., IV Ca 473/10, GSP-Prz.Orz., LEX 2011.

³⁶ Źródło doniesienia prasowego: http://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/644812,farmy_wiatrowe_nik_sprawdzi_czy_gminy_zarabiaja_na_nich_zgodnie_z_prawem.html.

będzie zmuszony wykluczyć predestynowane pod elektrownie wiatrowe tereny, które wiążą się z koniecznością zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

5

FAKULTATYWNOŚĆ UCHWALANIA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO POD ELEKTROWNIE WIATROWE

Zgodnie z art. 3 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Gmina nie ma obowiązku sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oprócz przypadków, w których uchwalenie miejscowego planu jest obligatoryjne.

Przepisy art. 10 ust. 2a oraz 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p., które weszły w życie 25 września 2010 r.³⁷ nie wprowadziły obligatoryjności uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenu oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sytuacji, gdy na danym terenie przewiduje się rozmieszczenie elektrowni wiatrowych, wyłączając tym samym możliwość lokalizowania tych inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Ustawodawca ograniczył się do stwierdzenia, że „jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie” oraz że „w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb (...) granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu

³⁷ Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie u.g.n. oraz u.p.z.p. (Dz. U. z 2010 r. Nr 155, poz. 1043 z późn. zm.).

i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko³⁸.

W sytuacji, gdy na terenie gminy obowiązuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenu dopuszczające budowę odnawialnych źródeł energii, to w celu lokalizacji elektrowni wiatrowych na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należałoby wprowadzić wymagane przez art. 10 ust. 2 a zapisy, a następnie przystąpić do sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy mieć przy tym na uwadze, że studium uwarunkowań nie jest prawem miejscowym³⁹, zatem do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.z.p., określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Jak trafnie zauważył NSA w wyroku z dnia 10 sierpnia 2011 r. (a więc po wejściu w życie wspomnianej nowelizacji) „przepisy ustawy nie ograniczają lokalizowania inwestycji budowlanych w tym elektrowni wiatrowych do jednego trybu tj. lokalizowania ich wyłącznie drogą planu miejscowego”⁴⁰.

Sytuacja kształtuje się inaczej, gdy na terenie planowanym pod realizację inwestycji obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, co powoduje, iż nie jest możliwe ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu na podstawie decyzji wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.z.p. Lokalizowanie elektrowni wiatrowych w drodze miejscowego planu będzie wiązało się z koniecznością wprowadzenia wymaganych zapisów nie tylko do miejscowego planu, ale i do studium uwarunkowań⁴¹.

³⁸ Art. 10 ust. 2 a oraz art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p.

³⁹ Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r., II OSK 1377/12, baza orzeczeń NSA, wyrok NSA z dnia 10 maja 2011 r., II OSK 799/10, baza orzeczeń NSA, wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2007 r., II OSK 614/07, baza orzeczeń NSA.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2011 r., II OSK 1004/11, baza orzeczeń NSA; zob. także wyrok WSA w Lublinie II SA/Lu 505/11 z dnia 15 września 2011 r., baza orzeczeń NSA, w którym Sąd wprost wypowiada się w kwestii ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla elektrowni wiatrowych na terenach, na których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

⁴¹ Zgodnie z wymogiem art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, przeznaczanie i ustalanie zasad zagospodarowania terenu jest władczą kompetencją gminy⁴², która wyraża się w wyłącznym prawie do decydowania o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Działania inwestorów zainteresowanych realizacją na terenie gminy inwestycji z zakresu energetyki wiatrowej, takie jak składanie wniosków o uchwalenie bądź zmianę miejscowego planu nie rodzi po stronie organów żadnych obowiązków⁴³ i ma charakter jedynie postulatywny. Przepisy nie przewidują trybu i terminów związanych z jego rozpatrzeniem. Nie jest możliwe wniesienie przez obywatela skargi na bezczynność organów administracji publicznej w uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁴.

Z uwagi na powyższe nie ma obecnie instrumentów prawnych mogących spowodować na wniosek zainteresowanego inwestora podjęcie przez organy gminy prac nad uchwaleniem miejscowego planu, co sprzyja lokalizowaniu elektrowni wiatrowych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

6

OGRANICZENIA W STOSOWANIU PROCEDUR PLANISTYCZNYCH WYNIKAJĄCE Z KONIECZNOŚCI ZMIANY PRZEZNACZENIA GRUNTÓW NA CELE NIEROLNICZE

Do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁵ przepisy ustawy o ochronie gruntów

⁴² Szerzej na temat władztwa planistycznego gminy Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa, 2013.

⁴³ Zob. M. Szewczyk (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 139–140. W ocenie autora, wnioski są składane w trybie określonym w dziale VIII k.p.a. i powodują powstanie po stronie organu obowiązków wynikających z zawartych tam przepisów.

⁴⁴ Postanowienie NSA z 27 maja 2009 r., II OSK 1968/08, baza orzeczeń NSA.

⁴⁵ Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 503).

rolnych i leśnych⁴⁶ ustanawiały kryterium obszarowe gruntów projektowanych do zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze wynoszące 0,5 ha, którego przekroczenie wiązało się z koniecznością uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej⁴⁷. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymagającego zgody, o której mowa powyżej, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,

Problematyka związana ze zmianą przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze wiązała się z brakiem legalnej definicji pojęcia „zwartego obszaru” projektowanego do zmiany przeznaczenia. Pojęcie to było przedmiotem licznych orzeczeń sądów administracyjnych. Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego II OSK 94/12 z dnia 14 kwietnia 2012 r., w którym to Sąd rozróżnił wykładnię tego pojęcia w zależności od tego, czy jest ona dokonywana w związku z koniecznością oceny, czy teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów w toku postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy⁴⁸, czy też zachodzi potrzeba oceny wystąpienia obowiązku uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem NSA w tym pierwszym przypadku „mogą pojawić się obawy o możliwość obejścia przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w zakresie przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze. Obawy te mogą uzasadniać odejście od literalnego rozumienia zwrotu »zwarły obszar«. Takie obawy jednakże nie pojawiają się w przypadku uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”⁴⁹. W toku postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy organ winien zatem uwzględnić, czy „inwestycja, która ma być przedmiotem jednej decyzji o warunkach zabudowy, nie jest elementem większego zamierzenia, które celowo, bowiem z zamiarem obejścia ograniczeń wynikających z art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest realizowane w oparciu o wiele decyzji o warunkach zabudowy, z których każda z osobna będzie obejmowała obszar niewymagający zgody na przeznaczenie na cel nierolniczy, jednakże po zsumowaniu tych obszarów

⁴⁶ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 1995 r. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.).

⁴⁷ Aktualnie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

⁴⁸ Art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.

⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2012 r., II OSK 94/12, baza orzeczeń NSA.

stanowią one będą »zwarty obszar« przekraczający normy określone w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych”⁵⁰. Taka wykładnia pojęcia na potrzeby postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy ma zapobiec stopniowej zmianie przeznaczenia sąsiadujących ze sobą nieruchomości rolnych o mniejszej jednostkowej powierzchni w celu wyznaczenia większego obszaru pod zespół elektrowni wiatrowych. W przypadku uchwalania miejscowego planu „organy władzy publicznej »widzą« od razu całe zamierzenie i mogą ocenić jej rzeczywiste rozmiary. Mogą ocenić tym samym czy planowana inwestycja zajmie zwarty obszar projektowany do nierolniczego przeznaczenia przekraczający normy określone w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych”⁵¹. Wobec tego „zwarty obszar”, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych należy rozumieć jako „obszar złożony z elementów znajdujących się blisko jeden obok drugiego, skupiony i nie rozczłonkowany, a nie suma wszystkich obszarów przeznaczonych na tę inwestycję, bez względu na ich wzajemne położenie”⁵².

Trzeba jednak nadmienić, że w orzecznictwie wskazywano również na zasadność odmiennej interpretacji przepisu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych w sytuacji, gdy przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy doszło do podziału działki w celu realizacji inwestycji – „Kryterium obszarowe 0,5 ha odnosi się bowiem jedynie do działki, która ma zmienić swoje przeznaczenie bez wliczania w to obszaru, z którego została uprzednio wydzielona”⁵³. Podział działki na mniejsze był uzasadniony wówczas, gdy miał on na celu wydzielenie z wielohektarowej działki obszaru pod lokalizację pojedynczej elektrowni wiatrowej, która nie była elementem większego zamierzenia inwestycyjnego.

Wprowadzenie nowelizacji z dnia 8 marca 2013 r. powoduje, iż od dnia 26 maja 2013 r. w każdym przypadku budowa elektrowni wiatrowych na terenach będących użytkami rolnymi klas I–III wiąże się z koniecznością

⁵⁰ Ibidem, zob. także wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 października 2012 r., II SA/Sz 710/12, baza orzeczeń NSA.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2012 r., II OSK 94/12, baza orzeczeń NSA.

⁵² Ibidem zob. także wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 października 2012 r., II SA/Sz 710/12, baza orzeczeń NSA.

⁵³ Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2012 r., II OSK 2225/10, baza orzeczeń NSA; zob. także m.in. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2008 r., II OSK 738/07, baza orzeczeń NSA, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 sierpnia 2012 r., IV SA/Po 470/12, baza orzeczeń NSA oraz orzecznictwo tam powołane.

uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w trakcie której obowiązkowe będzie uzyskanie zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zmiana obowiązków związanych ze zmianą przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze determinować będzie zatem procedurę planistyczną, w oparciu o którą odbywać się będzie lokalizacja elektrowni wiatrowych.

Ustawa wywołała wiele negatywnych skutków, wśród których należy wskazać konieczność ponowienia procedury lokalizacyjnej dla podmiotów, których wnioski o wydanie warunków zabudowy był procedowany podczas wejścia w życie nowych przepisów. Dostrzegając problemy związane z wejściem w życie nowych przepisów, w dniu 22 lipca 2013 r. posłowie złożyli w Sejmie projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wprowadzający powrót do poprzedniej regulacji prawnej przewidującej kryterium obszarowe⁵⁴.

7

PODSUMOWANIE ORAZ WNIOSKI *DE LEGE FERENDA*

Przedstawione w niniejszym artykule wybrane aspekty lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenie gminy mogą stanowić istotną barierę w wykorzystaniu polskiego potencjału technicznego, ekonomicznego i rynkowego energetyki wiatrowej w Polsce.

Niepodjęcie przez polski rząd działań mających na celu wprowadzenie jednolitych procedur lokalizacji elektrowni wiatrowych może w sposób negatywny wpłynąć na rozwój krajowego rynku energetyki wiatrowej, uniemożliwiając osiągnięcie prognozowanych korzyści dla gospodarki krajowej i regionalnej.

Z raportu *Wpływ energetyki wiatrowej na wzrost gospodarczy w Polsce* wynika, iż 27% nakładów finansowych na jednostkę mocy przyłączeniowej⁵⁵ w energetyce wiatrowej pozostaje w kraju, z czego ok. 53% trafia do regionu inwestycji. Prognozuje się, że w latach 2012–2020 łączna wartość środków, które zostaną wydane w Polsce na inwestycje z zakresu energetyki wiatrowej

⁵⁴ Projekt dostępny na stronie internetowej Sejmu RP.

⁵⁵ Dalej jako: MW.

może sięgnąć ok. 23 mld zł (przy łącznej kwocie inwestycji mogącej sięgnąć ok. 86 mld zł). Dla porównania średnia roczna wartość inwestycji w sektorze produkcji maszyn i urządzeń w latach 2009–2010 sięgnęła 1 470 mln zł. Zakłada się, że w perspektywie do 2020 r., liczba miejsc pracy w przedsiębiorstwach produkujących elementy turbin i wież będących elementami elektrowni wiatrowej może wzrosnąć od ok. 9,7 tys. aż do 28,5 tys. (dla porównania w sektorze produkcji koksu i ropy naftowej w 2011 r. pracowało ok. 13 tys. osób). Oszacowany na potrzeby raportu rozwój sektora energetyki wiatrowej pozwolił określić wzrost wartości podatku dochodowego od osób prawnych płaconego z zysków osiąganych przy sprzedaży energii elektrycznej z ok. 159 mln zł w 2011 r. do ok. 1 070 mln zł w 2020 r. Badania przeprowadzone wśród gmin, na terenie których zlokalizowano farmy wiatrowe pozwalają przyjąć, iż statystyczna farma wiatrowa przynosi ok. 653 tys. zł dochodu dla gminy z tytułu podatku od nieruchomości, co stanowi ok. 2% średnich dochodów gminy w Polsce⁵⁶.

Rozwój energetyki wiatrowej w Polsce przyniesie także wymierne korzyści środowiskowe polegające na uniknięciu w latach 2011–2020 emisji 130 mln Mg CO₂, co równa się rocznej wielkości CO₂ emitowanej przez wytwórców energii elektrycznej w Polsce w 2010 r.⁵⁷

Od wielu lat eksperci zwracają uwagę na konieczność wykorzystania siły wiatru występującej w wielu regionach Polski, co może pomóc uchronić nasz kraj przed kryzysem energetycznym, związanym z wyczerpywaniem istniejących źródeł energii. Prognozuje się, że „jeśli nie zostaną podjęte pilne działania – w drugiej połowie obecnej dekady dostęp do energii stanie się jedną z podstawowych barier rozwoju społeczno-gospodarczego Polski”⁵⁸.

Z uwagi na wymierne korzyści, jakie Polska może osiągnąć w wyniku realizacji na terenie kraju inwestycji w energetykę wiatrową, konieczne jest podjęcie działań mających na celu stworzenie przejrzystych procedur planistycznych, które umożliwią wykorzystanie potencjału energetyki wiatrowej w Polsce oraz realizację obowiązków nałożonych przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych.

⁵⁶ Raport przygotowany przez Ernst & Young we współpracy z Polskim Stowarzyszeniem Energetyki Wiatrowej oraz European Wind Energy Association, autorzy: dr P. Ciżkowicz, A. Gabryś, K. Baj, M. Bawół, *Wpływ energetyki wiatrowej na wzrost gospodarczy w Polsce*, marzec 2012 s. 8–10, 38–55.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 9, 47–49.

⁵⁸ A. Kassenberg, *op. cit.*, s. 219.

W ocenie autorki zasadnym wydaje się rozważenie wprowadzenia obligatoryjności uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które wyznaczałyby tereny przeznaczone pod budowę odnawialnych źródeł energii (w tym elektrowni wiatrowych) wraz z ich strefami ochronnymi związanymi z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Postulowane rozwiązanie zapewniłoby realizację interesów inwestorów, władz gminy, oraz lokalnej społeczności, mając na celu jak najlepsze wykorzystanie warunków do rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce.

Obligatoryjność w uchwalaniu miejscowych planów pozwoli na wyznaczenie w gminie obszarów predestynowanych pod budowę odnawialnych źródeł energii po dokładnym przeanalizowaniu czynników środowiskowych oraz społecznych w oderwaniu od możliwych wpływów potencjalnych inwestorów zainteresowanych budową elektrowni wiatrowych na terenie danej gminy. Na dzień dzisiejszy bowiem akty prawa miejscowego są w praktyce uchwalane lub zmieniane pod lokalizację konkretnych elektrowni wiatrowych. Wprowadzenie obligatoryjności pozwoli ustrzec się od ewentualnych zarzutów uchwalenia miejscowego planu z naruszeniem zasady władztwa planistycznego oraz wyeliminować problem związany z ponoszeniem kosztów jego uchwalenia, które gmina musiałaby zaplanować w budżecie, jeśli zamierza realizować inwestycje w energetykę wiatrową.

Lokalizacja elektrowni wiatrowych w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przeciwieństwie do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu umożliwi wyznaczenie stref związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko, co korzystnie wpłynie na realizację polityki środowiskowej oraz zmniejszy ryzyko sprzeciwu lokalnych społeczności postulujących budowę elektrowni wiatrowych w określonej przez akty normatywne odległości od domów. Wprowadzenie obligatoryjności uchwalania miejscowych planów zagwarantuje także realizację obowiązku zmiany przeznaczenia gruntów klas I–III na cele nierolne, która może nastąpić jedynie w akcie prawa miejscowego.

Przedsiębiorca zamierzający realizować inwestycje z zakresu energetyki wiatrowej na terenie danej gminy nie poniesie skutków długotrwałej procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przeprowadzanej często dopiero na jego wniosek, a zatem po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przed-

siewzięcia oraz stwierdzeniu zgodności z miejscowym planem będzie mógł wystąpić od razu po wydanie pozwolenia na budowę. Ponadto lokalizacja elektrowni wiatrowych w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwoli na uniknięcie możliwych negatywnych skutków dla inwestorów związanych z rozbieżnością stanowisk judykatury i doktryny dotyczących dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla przedmiotowych urządzeń, takich jak uchylenie decyzji w wyniku rozpoznania odwołania czy stwierdzenie nieważności z uwagi na rażące naruszenie prawa.

Podsumowując, wprowadzenie obligatoryjności uchwalania miejscowych planów wyznaczających tereny pod budowę elektrowni wiatrowych oraz związanych z nimi stref ochronnych umożliwi ukształtowanie przestrzeni w sposób uwzględniający uwarunkowania środowiskowe, społeczne oraz gospodarcze, stanowiąc stabilne podwaliny rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

- Bęben R., *Czy elektrownia wiatrowa jest inwestycją celu publicznego?*, www.cire.pl, 05.11.2008.
- Brzeziński P., *Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 17 grudnia 2010 r., IV Ca 473/10, GSP-Prz.Orz., LEX, 2011.*
http://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/644812,farmy_wiatrowe_nik_sprawdzi_czy_gminy_zarabiaja_na_nich_zgodnie_z_prawem.html.
- Kassenberg A., *Perspektywy rozwoju energetyki wiatrowej*, *Studia BAS* 2012, nr 1(29).
- Lasocki K., *Projekt ustawy o OZE a kwalifikacja odnawialnego źródła energii jako inwestycji celu publicznego*, www.cire.pl, 03.01.2012.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa, 2013.
- Odpowiedź Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na pismo Wicemarszałka Senatu RP, Warszawa, dnia 20 kwietnia 2011 r., dostępne na stronie internetowej Senatu RP.
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 3732 w sprawie warunków budowy farm wiatrowych, Warszawa, dnia 22 maja 2012 r., dostępne na stronie internetowej Sejmu RP.

- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 2026 w sprawie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, Warszawa, dnia 13 marca 2012 r., dostępne na stronie internetowej Sejmu RP.
- Pismo Ministerstwa Budownictwa – Departament Ładu Przestrzennego i Architektury z dnia 18 kwietnia 2007 r., znak BP1a-023-29/07/342, dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Budownictwa.
- Pismo Ministerstwa Infrastruktury – Departament Nieruchomości i Planowania Przestrzennego z dnia 22 lutego 2008 r., znak BN6ml-023-15/08/56, dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury.
- Pismo Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Departament Gospodarki Ziemią z dnia 11 czerwca 2008 r., znak GZ. Tr 022-41/08, dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- Raport Ernst & Young przygotowany we współpracy z Polskim Stowarzyszeniem Energetyki Wiatrowej oraz European Wind Energy Association, autorzy: dr P. Ciżkowicz, A. Gabryś, K. Baj, M. Bawół, *Wpływ energetyki wiatrowej na wzrost gospodarczy w Polsce*, marzec 2012.
- Raport Europejskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej, autorzy: H. Fijalka, R. Voinica, B. Belciu, I. Circiumaru, J. Brazda, M. Dolezal, M. Miklovic, D. Schneider, M. Sponring (PwC), *Wiatr ze wschodu. Wschodzące europejskie rynki energetyki wiatrowe*, Luty 2013.
- Raport Instytutu Energetyki Odnawialnej, autorzy: G. Wiśniewski, P. Dziamski, K. Michałowska-Knap, A. Oniszk-Popławska, P. Regulski, *Wizja rozwoju Energetyki Wiatrowej w Polsce do 2020 r.*, Warszawa, Listopad 2009.
- Raport PAIiIZ, TPA Horwath, Kancelaria Prawna BSJP, *Energetyka wiatrowa w Polsce*, Październik 2012.
- Raport Zespołu Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Kierownik projektu: Przemysław Śleszyński. Opracowania: Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2012 roku*, 2013.
- Szewczyk M. (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Uzasadnienie do ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2010 r. Nr 155, poz. 1043 z późn. zm.).
- Żebrowska-Rasz H., *Uwagi do projektu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Informacja nr 109, Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, styczeń 1993.

ORZECZNICTWO

- Wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2007 r., II OSK 614/07, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08, LEX nr 470949.
- Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2008 r., II OSK 738/07, baza orzeczeń NSA.
- Postanowienie NSA z 27 maja 2009 r., II OSK 1968/08, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok NSA z dnia 10 maja 2011 r., II OSK 799/10, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2011 r., II OSK 777/11, LEX nr 1083692.
- Wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2011 r., II OSK 1004/11, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok NSA z dnia 13 października 2011, r. II OSK 1436/10, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2012 r., II OSK 2225/10, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok NSA z dnia 9 marca 2012 r., II OSK 2691/11, LEX nr 1145624.
- Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2012 r., II OSK 94/12, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok NSA z dnia 17 maja 2012 r., II OSK 373/11, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok NSA z dnia 17 maja 2012 r., II OSK 425/11, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r., II OSK 1377/12, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2024/12, LEX nr 1291954.
- Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OSK 762/12, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok NSA z dnia 4 lutego 2014 r. II OSK 2129/12.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Słupsku z 17 grudnia 2010 r., IV Ca 473/10, niepublikowany.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2006 r., II SA/Wr 188/06, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Ke 574/07, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 czerwca 2008 r., II SA/Kr 374/08, LEX nr 509703.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 października 2008 r., II SA/Gd 799/07, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 maja 2009 r., II SA/Po 1000/08, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 listopada 2009 r., II SA/Bd 714/09, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 listopada 2009 r., II SA/Lu 228/09, LEX nr 584139.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 października 2010 r., II SA/Bd 768/10, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 stycznia 2011 r., II SA/Bd 1307/10, baza orzeczeń NSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 maja 2011 r., II SA/Kr 342/11, LEX nr 993305.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lipca 2011 r., II SA/Po 482/11, baza orzeczeń NSA.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 września 2011 r., II SA/Lu 505/11, baza orzeczeń NSA.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., II SA/Gd 604/11, baza orzeczeń NSA.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 sierpnia 2012 r., IV SA/Po 470/12, baza orzeczeń NSA.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 października 2012 r., II SA/Sz 710/12, baza orzeczeń NSA.

AKTY PRAWNE

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140, 05/06/2009 P. 0016–0062).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. z 1995 r. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2010 r. Nr 155, poz. 1043.

Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. z 2013 r., poz. 503.