



■ Jacek Ziemiński,
Adwokat,
Sadkowski i Wspólnicy



■ Barbara Hornowska,
Aplikant Radcowski,
Sadkowski i Wspólnicy

Instalacje fotowoltaiczne w zreformowanej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1688), dalej jako: „Nowelizacja” przyniosła duże zmiany nie tylko w kontekście ogólnych przepisów planistycznych wprowadzając plan ogólny, który jest aktem prawa miejscowego w miejsce niebędącego źródłem prawa powszechnie obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Uchwalone zmiany dotyczą również zagadnień planistycznych dotyczących lokalizacji odnawialnych źródeł energii.

Plan ogólny gminy, jako zupełnie nowy akt planowania przestrzennego ma być obligatoryjnie sporządzanym dokumentem dotyczącym całej gminy. Stanowić on będzie akt prawa miejscowego, a zatem przysługiwać mu będzie status źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jest to istotna różnica w kontekście dotychczasowego stanu prawnego przewidującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które co prawda były aktem określającym politykę przestrzenną gminy, stanowiły jednak wyłącznie akt wewnętrzny, co wywołało liczne spory dotyczące możliwości ich stosowania przy wydawaniu decy-

zji o warunkach zabudowy. O ile jednak sam fakt zastąpienia studium dokumentem planistycznym, który będzie miał status aktu prawa miejscowego należałoby ocenić pozytywnie, o tyle jednak wątpliwości budzi przede wszystkim krótki - szczególnie z perspektywy samorządów - czas na przygotowanie i uchwalenie planów ogólnych.

Idąc tym tropem, jednym z najbardziej doniosłych skutków Nowelizacji - również z perspektywy realizacji inwestycji OZE, w tym instalacji fotowoltaicznych - jest zablokowanie od 1 stycznia 2026 r. możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku planu ogólnego dla obszaru danej gminy. Zgodnie bowiem z art. 59 ust. 3 Noweli-

zacji, ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub wydanie decyzji o warunkach zabudowy na wniosek złożony od dnia 1 stycznia 2026 r. jest możliwe, jeżeli w danej gminie wszedł w życie plan ogólny gminy, a w przypadku gdy wniosek dotyczy terenu położonego w więcej niż jednej gminie - jeżeli w tych gminach weszły w życie plany ogólne.

Zgodnie z dodanym na mocy Nowelizacji ust. 6a do art. 14 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz.U. 2023 poz. 977), dalej jako: „**u.p.z.p.**” zmiana zagospodarowania terenu dotycząca niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii lokalizowanych:

- na użytkach rolnych klasy I-III i gruntach leśnych,
 - na użytkach rolnych klasy IV o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW lub wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej,
 - na gruntach innych, niż wskazane w lit. a) i b), o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW,
- następuje na podstawie planu miejscowego.

Nowelizacja zatem wskazuje wprost, że instalacje - o ile ich moc nie będzie większa niż 1 MW - będą mogły być lokalizowane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z uzasadnieniem Nowelizacji: „W zakresie instalacji OZE jest to zmiana podyktowana odmiennym podejściem do lokalizacji tych urządzeń w planie ogólnym, niż miało to miejsce w studium. W dotychczasowym stanie prawnym w studium należało wskazać obszary, na których lokalizacja OZE o dużej mocy jest możliwa. Zgodnie z przepisami wykonawczymi, zawierającymi charakterystykę stref planistycznych, w strefach otwartych, gospodarczych i górnictwa domyślnie dopuszczone będzie zlokalizowanie tego typu instalacji. Z uwagi na potrzeby zachowania ładu przestrzennego i w celu przeciwdziałania konfliktom społecznym wska-

zano jednak, że lokalizacja OZE o dużej mocy powinna przebiegać za pośrednictwem planów miejscowych. W związku z wprowadzeniem w art. 14 ust. 6a obowiązku lokalizacji obiektów handlu wielkopowierzchniowego oraz określonych instalacji odnawialnych źródeł energii na podstawie planu miejscowego, uchylono również pkt 3a i 4 w ust. 3. Przepis art. 15 ust. 4 uzupełniono o instalacje odnawialnych źródeł energii wykorzystujące do wytwarzania energii wyłącznie energię promieniowania słonecznego zamontowane na budynku, aby umożliwić ich lokalizację na takich samych zasadach jak mikroinstalacje”.

Analizując zaś art. 58 Nowelizacji, w związku z nowododanym ust. 6a do art. 14 u.p.z.p., dojdź należy do wniosku, iż ustawodawca **do 2026 r. umożliwi wydawanie decyzji WZ w przypadku instalacji fotowoltaicznych o mocy ponad 1 MW.**

Jest to zagadnienie o tyle ciekawe, że dotychczasowy stan prawny takiej możliwości nie przewidywał. Świadczyłyby o tym chociażby uzasadnienie projektu ustawy z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, zgodnie z którym: „(...) uniemożliwia posadowienie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW bez odpowiedniego uwzględnienia w studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego danej gminy, a co za tym idzie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które mogą być sporządzane dla tej gminy lub jej mniejszych obszarów”. Powyższe oznacza, że zdaniem ustawodawcy poprzedni stan prawny nie dawał możliwości realizacji instalacji fotowoltaicznej o mocy powyżej 100 kW, jeżeli nie były one przewidziane w gminnych aktach planistycznych (przy czym w celu wprowadzenia ułatwień realizacji inwestycji zmienione zostały progi do 500 i 1000 kW). Potwierdza to orzecznictwo - tak przykładowo wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 sierpnia 2021 r. wydany w sprawie o sygn. II SA/Po 672/20, zgodnie z którym: „wolą ustawodawcy jest, aby inwestycje, w ramach których planuje się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, były realizowane przede wszystkim na podstawie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego. Wobec tego, co do zasady wykluczona jest dopuszczalność ustalenia warunków zabudowy dla tego rodzaju zamierzeń w drodze ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, o ile prowadzi to do zmiany przeznaczenia terenu. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze uchwalenia miejscowego



Stan dotychczasowy	Stan obecny
<p>zabudowa przemysłowa, w tym zabudowa systemami fotowoltaicznymi lub magazynowa, wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 0,5 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy, • 1 ha na obszarach innych niż wymienione w lit. a; 	<p>zabudowa systemami fotowoltaicznymi o powierzchni wyznaczonej po obrysie zewnętrznych skrajnych modułów paneli nie mniejszej niż:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 0,5 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy, • 2 ha na obszarach innych niż wymienione w lit. a <p>- z wyłączeniem zabudowy systemami fotowoltaicznymi lokalizowanej na dachach i elewacjach obiektów budowlanych.</p>

Tab. 1.

planu zagospodarowania przestrzennego lub też zmiany istniejącego planu”.

Wracając jednak do nowych przepisów, na uwagę zasługują art. 64 ust. 2 Nowelizacji - wątpliwy w kontekście decyzji o warunkach zabudowy, które będą wydawane na podstawie znowelizowanych przepisów. Zgodnie bowiem z art. 13a ust. 5 u.p.z.p. plan ogólny w zakresie stref planistycznych, gminnych standardów urbanistycznych oraz obszarów zabudowy śródmiejskiej stanowi podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a w zakresie w jakim plan ogólny określa obszary uzupełnienia zabudowy, stanowi podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy. Oba te przepisy weszły w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia Nowelizacji. Co prawda zgodnie z art. 59 ust. 2 Nowelizacji do spraw dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego lub wydania decyzji o warunkach zabudowy, wszczętych od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy i przed dniem utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie:

- stosuje się przepisy art. 54 oraz art. 61 ust. 1 pkt 1, ust. 2, 3 i 5a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym,
 - nie stosuje się przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1a i ust. 1a ustawy zmienianej w art. 1,
- jednak przepis ten w żaden sposób nie odnosi się do problematycznego art. 64 ust. 2 Nowelizacji.

Powyższe oznaczałoby zatem, że skoro przez plan ogólny należy rozumieć studium, zaś art. 13a ust. 5 u.p.z.p.

mówi, że decyzje WZ mają być zgodne z planem ogólnym, to decyzje o warunkach zabudowy wydawane do końca 2025 r. powinny ze studium zgodne.

Choć przeważające poglądy, również wynikające ze statusu studium, który nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego zaprzeczają takiej interpretacji, ustawodawca powinien zmienić powyższy przepis w celu wyeliminowania możliwości dokonania takiej interpretacji.

Co więcej, zgodnie z art. 15 ust. 4 u.p.z.p. *plan miejscowy przewidujący możliwość lokalizacji budynków umożliwi również lokalizację zamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii wykorzystujących do wytwarzania energii wyłącznie energię promieniowania słonecznego oraz mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1436, 1597 i 1681), również w przypadku innego przeznaczenia terenu niż produkcyjne, chyba że ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich instalacji.* Powyższe oznacza, że gminy mogą, ale nie muszą wprost przewidzieć lokalizacji takich instalacji, aby istniała możliwość ich realizacji. Aby jednak nie odebrać gminom „samostanowienia” w tym zakresie, nadal mogą one przewidzieć zakaz lokalizacji takich instalacji.

Warto również zauważyć w kontekście procedury uchwalania i zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, że ustawodawca w art. 27b ust. 1 u.p.z.p. przewidział tzw. procedurę uproszczoną, która może mieć zastosowanie, jeżeli:

- plan miejscowy albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji in-

stalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownie wiatrowe w rozumieniu ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 724 oraz z 2023 r. poz. 553);

- zmiana planu miejscowego dotyczy wyłącznie - uchylecia zakazu lokalizacji zamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii wykorzystujących do wytwarzania energii wyłącznie energię promieniowania słonecznego lub mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.

Nowelizacja przewiduje również, że rada gminy, na wniosek inwestora złożony za pośrednictwem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta może uchwalić zintegrowany plan inwestycyjny, który jest szczególną formą planu miejscowego. Plany takie, jeżeli będą dotyczyły wyłącznie lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownie wiatrowe (oraz nie dotyczą warunków określonych w art. 27b ust. 2 u.p.z.p.), mają uproszczone zasady postępowania polegające chociażby na skróconym okresie prowadzenia konsultacji społecznych oraz możliwości przystąpienia do sporządzenia takiego planu bez wyrażenia przez radę gminy zgody na to przystąpienie.

Na koniec warto również zauważyć, że zmianie uległo również Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (tab. 1.) □