

Warszawa, 10 lipca 2015 r.

Stanowisko Polskiej Izby Gospodarczej Energetyki Odnawialnej i Rozproszonej (PIGEOR)

do projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
i ustawy – Prawo budowlane

Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi w uzasadnieniu do projektu ustawy, intencją autorów było uregulowanie pewnych zagadnień dotyczących bezpieczeństwa obywateli i środowiska oraz akceptacji społecznej dla nowych inwestycji z branży energetyki wiatrowej.

Sprzeciw narastający w Polsce w tej kwestii od kilku lat, całkowicie abstrahuje od faktu, że mimo dynamicznego rozwoju energetyki wiatrowej od ponad 3 dekad w całym świecie, nie zgromadzono przekonujących dowodów naukowych na rzekomą szkodliwość i ryzyka powodowane zwłaszcza przez najnowsze generacje turbin, a zatem nie ma merytorycznego uzasadnienia dla tak silnego ograniczania rozwoju akurat tej branży. Podobne, a nawet większe pod względem skali, a zwłaszcza powszechności występowania oddziaływania na ludzi i środowisko generuje wiele innych rodzajów działalności, na czele z transportem samochodowym, czy liniami przesyłowymi energii elektrycznej, jednak nikomu nie przychodzi do głowy ograniczać ich rozwoju bardziej niż wynika to z konieczności przestrzegania obowiązujących i stosowanych powszechnie norm.

Należy w związku z tym podkreślić, że proponowane w projekcie zasadnicze zmiany w procesach planowania przestrzennego, w najmniejszym stopniu dotyczyć będą obiektów energetyki wiatrowej, które i tak realizowane są obecnie praktycznie wyłącznie na podstawie ustaleń z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Inwestorzy z tej branży, jak również z branży biogazowej, czy biomasowej budujący obiekty o większych mocach, gdzie nakłady inwestycyjne sięgają często kilka-kilkanaście milionów złotych na 1 MW mocy zainstalowanej wręcz zainteresowani są trwałym umocowaniem ich inwestycji w planach miejscowych, stanowiących przecież akty prawa lokalnego.

Będzie to natomiast bardzo silne i niczym nie usprawiedliwione uderzenie w raczkującą energetykę prosumencką i rozproszoną. Ograniczony zostanie rozwój nawet niewielkich, przydomowych instalacji służących wytwarzaniu energii z odnawialnych źródeł energii, jeżeli tylko ich moc przekroczy 40 kW, bez związku z faktem, czy urządzenia te powodować będą jakiegokolwiek oddziaływania na sąsiednie nieruchomości i jaka byłaby skala tej uciążliwości.

W praktyce oznacza to, że właściciel gospodarstwa rolnego może rozpocząć na swojej nieruchomości hodowlę kilkuset tuczników na podstawie decyzji o warunkach

zagospodarowania terenu, ale już zbudowanie małej biogazowni o wymiarach wielokrotnie mniejszych niż potrzebna do tego chlewnia, redukującej oddziaływanie hodowli na środowisko i produkującej energię na potrzeby tego gospodarstwa wymagałoby uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub zmiany istniejącego planu, co nie tylko generuje nieuzasadnione ochroną jakiegokolwiek interesu prawnego koszty (szacunkowo: biogazownia o mocy 40kW mogłaby być zastosowana dla gospodarstwa z chlewnią dla około 300 tuczników). Podobne obowiązki planuje się nałożyć na przykład na właścicieli gospodarstw agroturystycznych, którzy chcieliby obsługiwać swoich gości wykorzystując stosunkowo niewielkie i całkowicie nieuciążliwe dla otoczenia instalacje fotowoltaiczne, o powierzchni porównywalnej z powierzchnią użytkową budynków w takim gospodarstwie (szacunkowo: panele fotowoltaiczne o mocy 40kW zajmują powierzchnię około 200 m²).

Realizacja wszystkich takich i podobnych obiektów ma być możliwa tylko i wyłącznie w przypadku, jeżeli ich budowę przewidują zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli takich zapisów w planie nie ma, albo plan nie został dla tego terenu uchwalony, właściciel nieruchomości chcący zbudować instalację oze zmuszony będzie prosić władze gminne o wszczęcie stosownej procedury, do czego władze te nie będą w żaden sposób zobligowane, ani też dyscyplinowane jakimikolwiek terminami.

Posłowie podczas dyskusji na podkomisji i komisji sejmowej nie byli w stanie wskazać jakiegokolwiek konkretnego interesu prawnego lokalnych społeczności, które nowe normy prawne miałyby chronić, powołując się tylko na rzekome kontrowersje jakie w społeczeństwie wzbudza rozwój energetyki odnawialnej. W uzasadnieniu projektu nie podjęto nawet próby wyjaśnienia przestąnek, a także co ważniejsze, oceny skutków, w tym kosztów takiego podejścia.

Jest to zatem próba bezprecedensowej ingerencji w prawo właścicieli nieruchomości do dysponowania ich własnością w granicach już obowiązującego prawa bez jasnego wskazania mocnych podstaw merytorycznych uzasadniających konieczność wprowadzenia takiego ograniczenia.

Jest to także jawna dyskryminacja branży odnawialnych źródeł energii względem innych rodzajów działalności gospodarczej, które mogą się charakteryzować znacznie większym oddziaływaniem na środowisko niż fotowoltaika, mikrowiatraki, czy biogazownie przydomowe. Zamiar wprowadzenia tak rygorystycznych wymogów w odniesieniu tylko do tych obiektów nie może być postrzegany inaczej niż jako próba „ręcznej” manipulacji, psujących obszar prawa, niezwykle ważny dla przebiegu inwestycji budowlanych i generalnie rozwoju przedsiębiorczości na terenach wiejskich. Trudno się też oprzeć wrażeniu, że inicjatywa ta nie ma służyć rzekomej obronie interesów sąsiadów, ale administracyjnemu powstrzymywaniu energetyki rozproszonej, która dynamicznie rozwija się na całym świecie, a tylko w naszym kraju jest tępiona w celu obrony pozycji niewydolnego i chwiejącego się, ale kontrolowanego przez państwo, monopolu energetycznego.

Komplikacje wynikające z proponowanych zmian prawnych najbardziej odczują podmioty zamierzające zrealizować obiekty energetyki rozproszonej o niewielkiej mocy (czyli przede wszystkim biogazownie, instalacje fotowoltaiczne, małe elektrownie wodne i jednostki kogeneracji wykorzystujące biomasę, których zasięg oddziaływania na środowisko, w tym na sąsiednie nieruchomości, jest istotnie mniejszy niż dużych projektów wiatrowych), a nie inwestorzy w energetyce wiatrowej, którzy nastawieni są na długi, skomplikowany i kosztowny proces inwestycyjny i dla których już obecnie najważniejsze jest żeby procedura lokalizacji elektrowni miała silne umocowanie prawne, a tylko takie daje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący aktem prawa miejscowego.

Projekt ustawy nie podejmuje przy tym nawet próby rozwiązania największego problemu z jakim borykają się inwestorzy w dziedzinie energetyki odnawialnej, czyli z jednej strony braku obowiązku wskazywania w gminnych studiach uwarunkowań i w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego terenów pod rozwój energetyki odnawialnej, a jednocześnie zasadniczego braku kontroli nad rozprzestrzeniającą się chaotyczną zabudową rozproszoną. Taka sytuacja powoduje trudności w znalezieniu jakichkolwiek terenów pod budowę instalacji OZE, które nie sąsiadowałyby z względnie blisko położonymi zabudowaniami zagrodowymi, czy para-lotniskowymi.

Generalnie należy uznać, że opiniowany projekt ma charakter szkodliwej nadregulacji, która destruktywnie wpłynie na funkcjonowanie ukształtowanego już systemu planowania przestrzennego i systemu ocen oddziaływania na środowisko. Jeżeli takie zmiany miałyby zostać wprowadzone, musiałyby być zasadniczo udoskonalone i uzupełnione i należałoby nimi objąć wszystkie potencjalnie uciążliwe rodzaje działalności gospodarczej, bez wyjątku. Należy dodać, że w prawie polskim nie wskazano żadnych innych rodzajów działalności (poza objętymi ustawami specjalnymi), które mogą być zlokalizowane wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, łącznie z przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko, czyli także elektrowniami konwencjonalnymi, elektrociepłowniami, zakładami przemysłu ciężkiego, czy chemicznego.

Przyjęcie proponowanych przepisów znacząco ograniczyłoby również możliwość rozwoju sektora energetyki rozproszonej, co jest sprzeczne z międzynarodowymi zobowiązaniami naszego kraju i z prawem unijnym, ale także z długofalowym interesem gospodarczym Polski i nie sprzyja zwiększaniu bezpieczeństwa energetycznego oraz redukcji wykluczenia energetycznego regionów wiejskich. Biorąc pod uwagę, że proponowana zmiana wymierzona jest w konkretną branżę, można także uznać, że narusza ona zasadę równości podmiotów wobec prawa, a tym samym jest niekonstytucyjna.

Wnioskujemy zatem o odrzucenie projektu w całości.

Uwagi i propozycje szczegółowe

1. Art. 1 pkt. 2) b) projekt ustawy dołącza obowiązek wyłożenia **prognozy oddziaływania na środowisko** wraz z projektem studium. Obowiązek taki już istnieje i został określony w art. 46 i art. 54 ustawy 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. Proponowany przepis dubluje zatem już istniejące regulacje i wprowadza zamęt do ustalonych w tym zakresie procedur. Należy dodać, że zgodnie z ustaloną w praktyce hierarchią planowania i obowiązującymi przepisami *„Informacje zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, o których mowa w art. 51 ust. 2, powinny być opracowane stosownie do stanu współczesnej wiedzy i metod oceny oraz dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego dokumentu oraz etapu przyjęcia tego dokumentu w procesie opracowywania projektów dokumentów powiązanych z tym dokumentem”* (art.52 cyt. ustawy). Oznacza to, że na etapie sporządzania studium nie można oczekiwać oceny skutków środowiskowych o takiej szczegółowości, jaka byłaby wymagana na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym bardziej na etapie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia.
2. Art. 1 pkt. 2) c) narzucono formę wniosku do studium w zakresie inwestycji znacząco oddziałujących na środowisko, a w stosunku do obiektów służących wytwarzaniu energii z odnawialnych źródeł o mocy przekraczającej 40 kW, dodatkowo nałożono obowiązek wskazania planowanej mocy. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest sporządzane dla całego obszaru gminy i określa w sposób ogólny politykę przestrzenną i lokalne zasady zagospodarowania. Uszczegółowienie wniosku do studium na proponowanym poziomie kłóci się z podstawowym celem i rolą studium, które ma charakter aktu wewnętrznego gminy, określającego wytyczne dla wykonawców projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Akt ten powinien mieć przy tym dość trwały charakter, odzwierciedlający długofalową politykę rozwoju gminy.
Nie sposób nie zauważyć dyskryminującego stanowiska względem OZE – katalog inwestycji znacząco oddziałujących na środowisko obejmuje przedsięwzięcia konwencjonalne, przemysłowe o znanym i niekwestionowanym negatywnym oddziaływaniu na środowisko, jednak tylko na inwestycje OZE, nakłada się obowiązek konkretnego wskazania parametru charakterystycznego (mocy), co może być istotnym, ale niczym nie usprawiedliwionym ograniczeniem nakładanym na przyszłych inwestorów. Nie można nakładać na gminę obowiązku ustalania szczegółów przyszłych inwestycji już na tym etapie, biorąc pod uwagę, że gmina nie będzie w większości przypadków investorem takiego przedsięwzięcia, który na etapie uchwalania studium może nie być jeszcze znany, a zatem nie znane będą szczegóły przedsięwzięcia, ani też nie może antycypować zmian wynikających z postępu technicznego, który w tej dziedzinie jest szczególnie szybki.

3. Art. 1 pkt. 3) W obowiązującej praktyce planistycznej zapisy planu miejscowego **muszą być** zgodne z ustaleniami studium. Teoretycznie projekt ustawy dopuszcza jednoczesną pracę nad studium i planem, jednak formalne procedowanie i tak musi dać pierwszeństwo studium (pkt 5c). Podsumowując propozycja nie wprowadza żadnego realnego usprawnienia, ryzyko nie uchwalenia studium w wymaganym kształcie, nadal bezpośrednio wpływa na możliwość efektywnego prowadzenia i zakończenia prac prowadzonych w związku z planem miejscowym.
4. Art. 1 pkt. 4) wprowadzone zastrzeżenia względem inwestycji OZE mają dwójaki charakter: w pierwszej kolejności następuje istotne **ograniczenie praw** branży w zakresie możliwości budowy w oparciu o warunki zabudowy – taką wybiórczość w stosunku do jednego tylko działu gospodarki trudno wiązać z obiektywnymi przesłankami i na pewno może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Jako drugie, występuje obowiązek wyznaczenia w planie miejscowym granic strefy występowania **znaczącego oddziaływania** urządzeń na środowisko – oddziaływanie na środowisko podlega ocenie w odrębnym postępowaniu regulowanym dedykowaną do tego działania ustawą. Określenie strefy znaczącego oddziaływania na etapie planu może być niejednoznaczne, może budzić wątpliwości interpretacyjne, a ponadto dubluje kompetencje innego postępowania, które następuje na późniejszym etapie prowadzenia inwestycji.
5. Art. 4 ust. 1 Propozycje zapisów w art. 4 stanowią ingerencję w prawo własności polegającą na ograniczaniu możliwości zagospodarowania nieruchomości zgodnie z opinią Biura Analiz Sejmowych. Zakaz wprowadzania arbitralnych rozstrzygnięć normatywnych w tym zakresie wynika z zasady proporcjonalności mającej zastosowanie do ograniczeń prawa własności wprowadzanych w imię wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem PIGEOR interesy w toku postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy także powinny być objęte ochroną, a postępowania wszczęte przed dniem wejścia w życie projektu powinny być prowadzone w oparciu o dotychczasowe przepisy. W szczególności w Art. 4.1 postępowania w sprawie warunków wydania decyzji o warunkach zabudowy nie powinny być umarzane, ale prowadzone zgodnie z dotychczasowymi przepisami.
6. Art. 4 ust. 3 Kodeks postępowania administracyjnego (art. 156) określa enumeratywnie w jakich okolicznościach możliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w obecnym kształcie przewiduje dwie sytuacje, gdzie ostateczna decyzja o warunkach zabudowy może utracić ważność: inny inwestor uzyskał pozwolenie na budowę na teren, którego dotyczy decyzja, uchwalono miejscowy plan o zapisach sprzecznych z przedmiotową decyzją. Proponowana zmiana polegająca na wprowadzeniu terminu ważności już wydanych, ostatecznych decyzji o warunkach zabudowy jest sprzeczna z zasadami: powagi rzeczy osądzonej, ochrony praw nabytych, a także z zasadą o nie działaniu prawa wstecz. Jest to kolejny przykład, że projekt ustawy próbuje wadliwie regulować kwestie, już uporządkowane w aktualnym systemie prawnym.