

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. Abstrahując od faktu, że mimo dynamicznego rozwoju od ponad 3 dekad energetyki wiatrowej 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 ograniczania rozwoju akurat tej branży. Należy podkreślić, że w projekcie proponowane są zasadnicze zmiany w całym procesie planowania przestrzennego, nie tylko dla energetyki wiatrowej, ale dla wszystkich obiektów służących wytwarzaniu energii z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 40 kW, dla których zakłada się możliwość lokalizacji wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie ma w tekście ani projektu, ani uzasadnienia, wyjaśnienia takiego podejścia, a oddzielne traktowanie tylko tych obiektów prowadzi do naruszenia ustalonego porządku prawnego poprzez próbę „ręcznej” manipulacji przy aktach prawnych, niezwykle ważnych dla każdej inwestycji budowlanej. 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. Jeżeli więc taka regulacja miałaby zostać wprowadzona, należałoby nią objąć wszystkie rodzaje działalności gospodarczej, bez wyjątku.

Ponadto trzeba sobie zdawać sprawę, że będzie to silne i niczym nie usprawiedliwione uderzenie w raczkującą energetykę prosumencką. Komplikacje wynikające z proponowanych zmian prawnych najbardziej odczują podmioty zamierzające zrealizować obiekty energetyki rozproszonej o niewielkiej mocy (czyli przede wszystkim biogazownie, instalacje fotowoltaiczne 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.

Bardzo kontrowersyjną propozycją są zapisy umożliwiające przeniesienie roszczeń odszkodowawczych z gminy na inwestora, których wdrożenie prowadziłoby także do nierównego traktowania podmiotów (inwestorzy innych branż, którzy też mogą zabiegać o zmiany MPZP nie są traktowani w ten sposób, chociaż mogą powodować większe oddziaływanie na środowisko i sąsiedztwo, np. duże centra handlowe, punkty obsługi pojazdów, zakłady wytwórcze itp). Dodatkowo miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są uchwalane przez władze gminne i chociaż zmiany mogą powstać na wniosek inwestora, trudno, żeby ten brał na siebie ciężar roszczeń odszkodowawczych.

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 elektrowni wiatrowych czy średnioskalowych biogazowni, które nie sąsiadowałyby z względnie blisko położonymi zabudowaniami zagrodowymi, czy paralletniskowymi.

Trudno zrozumieć intencję projektodawców, którzy wymagają, aby bez zmiany mpzp nie było możliwe zainstalowanie w gospodarstwie rolnym mikrobiogazowni o mocy większej niż 40 kW (zmiany takiej nie wymaga wybudowanie chlewni, z której odchody zasilałby taką biogazownię), czy położenie na dachu dużej stodoły paneli fotowoltaicznych.

Generalnie należy uznać, że opiniowany projekt ma charakter nadregulacji, która destruktywnie wpłynie na funkcjonowanie ukształtowanego już systemu planowania przestrzennego i systemu ocen oddziaływania na środowisko. Przyjęcie proponowanych przepisów znacząco ograniczyłoby również możliwość rozwoju sektora energetyki rozproszonej, co jest sprzeczne nie tylko 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 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 inwestorem 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) 8) 9) wprowadzone zaostżenia względem inwestycji OZE mają dwojaki 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. 1 pkt. 5) Komentarz jak w pkt. 2 i 4.
6. Art. 1 pkt. 6) i 7) projekt ustawy przenosi odpowiedzialność finansową gminy za ograniczenie lub brak możliwości korzystania oraz spadek wartości nieruchomości lub jej części, w wyniku uchwalenia planu miejscowego, na grupę inwestorów tylko jednej branży OZE. Należy zaznaczyć, że autorem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest gmina, a także że miejscowy plan jest aktem prawa miejscowego – niezależnie od rodzaju planowanych inwestycji. Ponadto gmina w przypadku realizacji inwestycji, czerpie korzyści z podatków. Jeżeli jednak w wyniku uchwalenia planu (również dla inwestycji OZE) wartość nieruchomości wzrośnie – korzyść z takiego stanu rzeczy nadal będzie czerpać gmina i właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości. Wzrost wartości nieruchomości jest bardzo realny np. elektrociepłownia na biogaz oferuje energię elektryczną i ciepłą w bardzo konkurencyjnej cenie, przedsiębiorca inwestujący np. w uprawy szklarniowe chętnie zakupi teren pod inwestycję w pobliżu tego odnawialnego źródła energii i poniesie wyższy koszt niż by nabywał grunt rolny. Właściciel gruntu i gmina zyskają, inwestor pomimo ryzyka odwrotnej sytuacji, nie zyska nic.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w obecnej formie reguluje m.in. relacje między autorem planu miejscowego a właścicielem czy użytkownikiem wieczystym nieruchomości. Proponowana zmiana próbuje wprowadzić regulacje między podmiotami: inwestor (osoba prawna, osoba fizyczna, itp.), a właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, w odniesieniu do odszkodowania za skutki uchwalenia miejscowego planu.

Należy zauważyć, że w zakresie odszkodowania, stosowne uregulowania w stosunku do w/w podmiotów znajdują się m.in. w ustawie kodeks cywilny. Projekt ustawy dubluje funkcje innego aktu prawnego.

7. Art. 5 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.