

PRAWNE PROBLEMY GÓRNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA



NR
1/2017



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu ŚLĄSKIEGO
KATOWICE 2017

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska

Nr 1/2017

Komitet Naukowy

Zbigniew Bukowski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy)

Ryszard Mikosz (Uniwersytet Śląski, Katowice)

Soňa Košičiarová (Trnavská Univerzita, Trnava)

Wojciech Radecki (INP PAN, Warszawa—Wrocław)

Vojtěch Stejskal (Univerzita Karlova, Praha)

Kolegium Redakcyjne

Grzegorz Dobrowolski — redaktor naczelny

Ewa Olejarczyk, Małgorzata Piekarska — sekretarz

Recenzenci

Zbigniew Bukowski

Ewa Czech



Publikacja jest dostępna także w wersji internetowej

Central and Eastern European Online Library

www.cceol.com

Adres redakcji

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

ul. Bankowa 11B, 40-007 Katowice

www.kpgios.us.edu.pl

kpgios@us.edu.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Od Redakcji (<i>Grzegorz Dobrowolski</i>)	9
Aleksander Lipiński	
Komentarz do art. 6—9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze	11
Aleksander Lipiński	
Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako źródło prawa	33
Małgorzata Mokrosz	
Techniczne możliwości spalania biomasy w aspekcie obowiązujących przepisów	55
Filip Nawrot	
Budowa instalacji odnawialnych źródeł energii a planowanie przestrzenne . .	71
Gabriel Radecki	
Przeciwdziałanie bezczynności sejmiku województwa w zakresie uznania instalacji za regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych lub za instalację do zastępczej obsługi regionu	91

Contents

Abbreviation list	7
From the Editors (<i>Grzegorz Dobrowolski</i>)	9
Aleksander Lipiński	
Comment on Art. 6—9 of Mining and Geological Act	11
Aleksander Lipiński	
Local development (spatial) zoning plan as a source of law	33
Małgorzata Mokrosz	
Technical options for biomass combustion in view of the current legal	55
Filip Nawrot	
Construction project of the renewable energy installation and spatial planning	71
Gabriel Radecki	
Counteract failure to act of voivodeship sejmik concerning recognition installation as regional installation for disposal of municipal wastes or installation for substitute service	91

Содержание

Список сокращений	7
От составителей (<i>Гжегож Добровольский</i>)	9
Александр Липинский Комментарий к ст. 6—9 закона от 9 июня 2011г. «Геологическое и горное право»	11
Александр Липинский Местный план землепользования и застройки гмины как источник права .	33
Малгожата Мокрош Технические возможности сжигания биомассы в аспекте действующих пра- вовых регуляций	55
Филип Наврот Строительство установок возобновляемых источников энергии и простран- ственное планирование	71
Габрель Радэцкий Противодействие бездеятельности сеймику воеводства в предмете признания установки за региональную установку переработки коммунальных отходов или установку заместительного обслуживания региона . . .	91

Wykaz skrótów

- k.c. — ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Dz.U. 2016, poz. 380 ze zm.
- k.p.a. — ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 2016, poz. 23.
- p.p.s.a. — ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2017, poz. 1369 ze zm.
- pr.bud. — ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Dz.U. 2016, poz. 290 ze zm.
- pr.g.g. — ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. 2015, poz. 196 ze zm.
- pr.g.k. — ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Dz.U. 2015, poz. 520 ze zm.
- pr.o.ś. — ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Dz.U. 2016, poz. 672 ze zm.
- u.c.p.g. — ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dz.U. 2017, poz. 1289.
- u.g.n. — ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 2015, poz. 1774 ze zm.
- u.i.z.e.w. — ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Dz.U. 2016, poz. 961.
- u.o. — ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Dz.U. 2016, poz. 1987 ze zm.
- u.o.o.ś. — 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. 2016, poz. 353.

- u.o.p. — ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U. 2015, poz. 1651 ze zm.
- u.o.z.e. — ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Dz.U. 2015, poz. 478.
- u.p.z.p. — ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2016, poz. 778.
- u.s.d.g. — ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Dz.U. 2015, poz. 584.
- u.s.w. — ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz.U. 2016, poz. 486.

Od Redakcji

Przekazujemy na ręce Czytelników trzeci już numer „Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska”. Zespół redakcyjny dołożył wszelkich starań, ażeby zarówno poziom zawartych w nim artykułów, jak i ich charakter został zachowany. Rozpoczyna go, już tradycyjnie, komentarz do niektórych przepisów ustawy prawo ochrony środowiska. Tym razem Autor podjął się analizy art. 6—9 tego aktu.

Drugi z prezentowanych artykułów dotyczy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako źródeł prawa. Autor podejmuje w nim próbę umiejscowienia wspomnianego aktu w systemie źródeł prawa polskiego. Powyższy tekst zawiera również szereg ciekawych odniesień dotyczących wykładni i stosowania przepisów planu miejscowego.

Kolejny prezentowany artykuł, będący na styku nauk prawnych i technicznych, poświęcony jest problematyce spalania biomasy. Autorka zawarła w nim krótkie omówienie technologii procesu, próbując „osadzić” ją jednak w obowiązującym prawie, zarówno krajowym, jak i międzynarodowym.

Czwarty publikowany tekst traktuje o prawnych aspektach lokalizacji przedsięwzięć w zakresie odnawialnych źródeł energii. Co oczywiste, rozważania koncentrują się na aspektach planowania przestrzennego w zakresie zgodności inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy też możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Numer czasopisma kończy artykuł poświęcony problematyce przeciwdziałania bezczynności sejmiku województwa w zakresie uznania instalacji za regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych lub za instalację do zastępczej obsługi regionu. Zagadnienie to, pośrednio związane z prawem środowiska, dotyczy jednak w istocie nieco innego problemu. Chodzi tu o pra-

wo do sądu podmiotów, których instalacje nie zostały zamieszczone na liście RIPOK-ów.

Mamy nadzieję, że Czytelnicy i tym razem łaskawie przyjmą numer naszego czasopisma.

W imieniu zespołu redaktor naczelny
Grzegorz Dobrowolski

Aleksander Lipiński
Uniwersytet Śląski
Katowice

Komentarz do art. 6—9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze

Art. 6.

1. W rozumieniu ustawy:

- 1) danymi geologicznymi — są wyniki bezpośrednich obserwacji i pomiarów uzyskanych w toku prowadzenia prac geologicznych;
- 1a) działaniami naprawczymi — są działania podjęte w celu:
 - a) naprawienia lub usunięcia nieprawidłowości w procesie zatłaczania lub składowania dwutlenku węgla albo w kompleksie podziemnego składowania dwutlenku węgla, które wiążą się z ryzykiem wystąpienia wycieku dwutlenku węgla lub powstaniem zagrożenia zdrowia i życia ludzi oraz środowiska,
 - b) zatrzymania wycieku dwutlenku węgla, aby uniemożliwić lub zastrzymać wydostanie się dwutlenku węgla poza kompleks podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- 1b) formacją geologiczną — jest podstawowe wydzielenie litostratygraficzne, w ramach którego można wyodrębnić warstwy skał i przedstawić je na mapie;
- 1c) badaniami geofizycznymi w celu zbadania struktur geologicznych związanych z występowaniem złóż węglowodorów — jest wykonywanie prac geologicznych z zastosowaniem metod geofizycznych, w tym połączonych z robotami geologicznymi z wyłączeniem robót polegających na wykonywaniu otworów wiertniczych o głębokości przekraczającej 100 m lub robót z użyciem środków strzałowych;
- 2) informacją geologiczną — są dane i próbki geologiczne wraz z wynikami ich przetworzenia i interpretacji, w szczególności przedstawione

w dokumentacjach geologicznych oraz zapisane na informatycznych nośnikach danych;

- 2a) kompleksem podziemnego składowania dwutlenku węgla — jest podziemne składowisko dwutlenku węgla i otaczające je formacje geologiczne, które mogą mieć wpływ na stabilność i bezpieczeństwo podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- 3) kopaliną wydobytą — jest całość kopaliny odłączonej od złoża;
- 4) obiektem budowlanym zakładu górniczego — jest znajdujący się poza podziemnym wyrobiskiem górniczym obiekt zakładu górniczego będący obiektem budowlanym w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r. poz. 290), służący bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie:
 - a) wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostałym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, albo
 - b) podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, albo
 - c) podziemnego składowania odpadów, albo
 - d) podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- 5) obszarem górniczym — jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji;
- 5a) podziemnym składowiskiem dwutlenku węgla — jest część górotworu o określonej pojemności wykorzystywana w celu trwałego przechowywania dwutlenku węgla, połączona z powierzchnią instalacją zatłaczającą;
- 6) podziemnym składowiskiem odpadów — jest część górotworu, w tym podziemne wyrobisko górnicze, wykorzystywana w celu unieszkodliwiania odpadów przez ich składowanie;
- 7) poszukiwaniem — jest wykonywanie prac geologicznych w celu ustalenia i wstępnego udokumentowania złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- 8) pracą geologiczną — jest projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności, w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, wód podziemnych oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, określenia warunków hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych oraz projektowanie i wykonywanie badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych;

- 9) przedsiębiorcą — jest ten, kto posiada koncesję na prowadzenie działalności regulowanej ustawą;
- 10) przywróceniem stanu poprzedniego — jest odtworzenie stanu sprzed powstania szkody, w szczególności przez zapewnienie obiektom budowlanym, urządzeniom oraz instalacjom niepogorszonej odporności, ciepłochłonności, szczelności i użyteczności techniczno-funkcjonalnej;
- 11) robotą geologiczną — jest wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidacja wyrobisk po tych czynnościach;
- 12) robotą górniczą — jest wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwalowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą;
- 13) rozpoznawaniem — jest wykonywanie prac geologicznych na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla;
- 13a) rozliczeniem emisji — jest rozliczenie wielkości emisji, o którym mowa w *ustawie z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. poz. 695 oraz z 2013 r. poz. 1238)*;
- 14) środkami strzałowymi — są materiały wybuchowe w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1100 i 1893 oraz z 2016 r. poz. 544¹);
- 15) terenem górniczym — jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego;
- 16) węglowodorami — są ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca;
- 16a) wyciekami dwutlenku węgla — jest każde wydostanie się dwutlenku węgla poza podziemne składowisko dwutlenku węgla;
- 16b) wtłaczaniem wód do górotworu — jest wprowadzanie wód z odwodnień wyrobisk górniczych, wód złożowych oraz wykorzystanych wód leczniczych, wód termalnych i solanek, polegające na ich wtłaczaniu otworami wiertniczymi do formacji geologicznych izolowanych od użytkowych poziomów wodonośnych;
- 16c) wydobywaniem węglowodorów ze złóż — jest prowadzenie wydobywania węglowodorów, w tym przygotowanie wydobytych węglowodorów do transportu oraz ich transport w obrębie zakładu górniczego;

¹ Obecnie Dz.U. 2017, poz. 283.

- 17) **wyrobiskiem górniczym** — jest przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała w wyniku robót górniczych;
- 17a) **zakładem** — jest wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności określonej w art. 2 ust. 1 albo art. 86, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje;
- 18) **zakładem górniczym** — jest wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobywaniem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje;
- 18a) **zamknięciem podziemnego składowiska dwutlenku węgla** — jest trwale zaprzestanie zatłaczania dwutlenku węgla do podziemnego składowiska dwutlenku węgla;
- 19) **złożem kopaliny** — jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą;
- 20) **zwałowaniem nadkładu** — jest zespół czynności prowadzonych w odkrywkowych zakładach górniczych, nierozzerwalnie związanych technicznie i organizacyjnie z przemieszczeniem i składowaniem mas ziemnych i skalnych usuwanych znad złoża, w celu umożliwienia wydobycia kopaliny użytecznej.

2. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) **starostach** — rozumie się przez to również prezydentów miast na prawach powiatu;
- 2) **powiatach** — rozumie się przez to również miasta na prawach powiatu.

Szczegółowe komentowanie wszystkich przedstawionych wyżej definicji jest zbędne, toteż dalsze uwagi wypada ograniczyć wyłącznie do niektórych kwestii o charakterze kluczowym czy też związanych z istotną zmianą dotychczasowych rozwiązań. Problematyka podziemnego składowania dwutlenku węgla ma obecnie walor wyłącznie teoretyczny, co pozwala na pominięcie analizy rozwiązań dotyczących tej działalności. Niestety, za sprawą wadliwej techniki legislacyjnej wartość niektórych definicji jest problematyczna. Część z nich obarczona jest błędami logicznymi *idem per idem* (to samo przez to samo) bądź *ignotum per ignotum* (nieznane przez nieznane). Niektóre z nich

w istocie są zbędne, a znaczenie niektórych spośród definiowanych określeń w dostatecznym stopniu wynika z innych rozwiązań.

Ad. 1. Do „danych” geologicznych zalicza się niektóre rodzaje informacji nieprzetworzonej, w tym uzyskanej w wyniku robót geologicznych.

Ad. 2. Wyliczenie elementów składających się na pojęcie informacji geologicznej ma charakter wyłącznie przykładowy, o czym świadczy zwrot „w szczególności”. Nie ma wątpliwości co do tego, że informacje geologiczne nie muszą być zawarte ani w próbkach (geologicznych), ani w dokumentacjach geologicznych. Przykładem może być interpretacja wyników robót geologicznych. Bez znaczenia pozostaje też odpowiedź na pytanie, czy tak rozumiana „informacja” przybiera postać dokumentacji geologicznej, a nawet czy została utrwalona na jakimkolwiek materialnym nośniku informacji. O ile zaś znalazła się ona w dokumentacji geologicznej, nie ma znaczenia ani rodzaj takiej dokumentacji, ani to, czy została ona zatwierdzona.

Ad. 3. Nie istnieje ustawowa definicja „kopaliny”. W konsekwencji ustalenie znaczenia pojęć „kopalina wydobyta” (pkt 3 komentowanego artykułu) oraz „złoże kopaliny” (pkt 19 komentowanego artykułu) może być problematyczne, zwłaszcza wobec trudności z odróżnieniem „kopaliny” od „skały płonnej” (w zasadzie mogącej stanowić odpad). Źródłem dodatkowego zamieszania jest pojęcie „kopalina użyteczna” (pkt 20 komentowanego artykułu). Wbrew pozorom nie każde odłączenie kopaliny od złoża będzie jej wydobywaniem; przykładem mogą być głębokie wykopy stanowiące element robót budowlanych. W toku ich wykonywania może dojść (i niekiedy dochodzi) do pozyskania kopaliny, co jednak trudno uważać za ich wydobywanie w znaczeniu przyjętym przez komentowaną ustawę. W istocie „kopalina wydobyta” w rozumieniu komentowanego przepisu może być tylko taka, która została odłączona od złoża w celu jej pozyskania.

Ad. 4. Obiektem budowlanym zakładu górniczego jest tylko taki, który jednocześnie odpowiada następującym przesłankom, tj.:

- jest obiektem budowlanym w rozumieniu Prawa budowlanego,
- wchodzi w skład zakładu górniczego,
- znajduje się poza wyrobiskiem górniczym.

Obiektami budowlanymi w rozumieniu Prawa budowlanego są:

- a) budynki² wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi,
- b) budowle³ stanowiące całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, a także

² Należy przez to rozumieć obiekty budowlane trwale związane z gruntem, wydzielone z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, posiadające fundamenty i dach (art. 3 pkt 2).

³ Należy przez to rozumieć obiekty budowlane niebędące budynkami lub obiektami małej architektury, jak obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydro-

c) obiekty małej architektury⁴ (art. 3 ust. 1 pkt 1 pr.bud.).

Co do pojęcia „zakładu górniczego” zob. pkt 18 niniejszego artykułu oraz komentarz do tego przepisu. Bezspornie natomiast obiektami budowlanymi zakładu górniczego co do zasady nie będą obiekty (urządzenie, instalacje) służące do przygotowania wydobytej kopaliny do sprzedaży (zakład przeróbczy). Wyjątek dotyczy tylko podziemnych zakładów górniczych wydobywających węgiel kamienny.

Prawo budowlane nie stosuje się do wyrobisk górniczych, co m.in. oznacza, że te ostatnie nie są obiektami budowlanymi. Zob. komentarz do art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g.

Wbrew pozorom nadal sporny jest problem obciążania niektórych elementów podziemnej infrastruktury górniczej podatkiem od nieruchomości. Zob. w tej mierze wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011 r., P 33/09.

Ad. 5. Ustawa wyraźnie przesądza, że obszar górniczy wyznacza się nie tylko na potrzeby wydobywania kopaliny, ale również dla określenia przestrzeni, w granicach których ma być prowadzone podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji bądź podziemne bezzbiornikowe składowanie odpadów. Obszar ten obejmuje również przestrzeń, w granicach której adresat koncesji na opisane rodzaje działalności ma prawo wykonywania niezbędnych w tym celu robót górniczych. Pojęcie obszaru górniczego nie odnosi się natomiast do robót geologicznych, bez względu na cel ich wykonywania. W istocie pojęcie „obszar górniczy” można do pewnego stopnia utożsamiać z pojęciem „obszaru koncesyjnego”, tyle że wyznaczonego na potrzeby koncesji innej niż na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża kopaliny.

W praktyce mogą natomiast powstać wątpliwości, czy w odniesieniu do działalności wykonywanej metodą podziemną bądź otworową obszar górniczy obejmuje wyłącznie strukturę we wnętrzu skorupy ziemskiej (jej część), w granicach której przedsiębiorca może prowadzić działalność w zakresie wydobywania kopaliny, podziemnego magazynowania bądź składowania „oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji”. Obszarem

techniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową (art. 3 pkt 3 pr.bud.).

⁴ Należy przez to rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności:

- a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,
- b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,
- c) użytkowe służące rekreacji i utrzymaniu codziennego porządku, jak piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki (art. 3 pkt 4 pr.bud.)

górnictwem w tym znaczeniu byłaby np. nie tylko przestrzeń we wnętrzu skorupy ziemskiej, w granicach której występuje np. złoża kopaliny, ale również ta, w której przedsiębiorca zamierza wykonać roboty pozwalające na udostępnienie złoża (szyb transportowy, wentylacyjny itp.). Przy takim założeniu o miejscu udostępnienia złoża wydobywanego metodą podziemną powinna przesądzać koncesja, a w istocie obszar górniczy powinien wówczas obejmować te fragmenty górotworu, które miałyby być wykorzystywane w celu szeroko rozumianego udostępnienia złoża.

Ad. 6. Przez „odpad” w zasadzie należy rozumieć „każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany” (art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵). Nie dotyczy to np. „mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż, jeżeli koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż lub plan ruchu zakładu górniczego lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego określają warunki sposób ich zagospodarowania” (art. 2 pkt 11). Inaczej mówiąc, z mocy wspomnianych wyżej rozstrzygnięć niektóre substancje (przedmioty) powstające w zakładzie górniczym mogą nie być odpadami, pomimo że mieszczą się w ustawowej definicji tych ostatnich. Kluczowe znaczenie ma tu pojęcie „unieszkodliwianie odpadów przez ich składowanie”. Pojęcie „składowania” nie zostało zdefiniowane. „Unieszkodliwianiem odpadów” w rozumieniu cytowanej ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. jest „proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii (art. 3 ust. 1 pkt 30). Co prawda „składowiskiem odpadów” jest „obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów” (art. 3 ust. 1 pkt 25), tyle że skoro prawo budowlane nie stosuje się do wyrobisk górniczych, to w konsekwencji składowisko podziemne nie może być obiektem budowlanym. Z kolei przez „odzysk” należy rozumieć jakiegokolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce” (art. 3 ust. 1 pkt 14). Nie każde umieszczenie odpadów w wyrobisku podziemnym będzie ich składowaniem. Przykładem może być odzysk odpadów przez wypełnianie (podsadzenie) nimi wyeksploatowanych wyrobisk.

Ad. 8. Istotą „prac geologicznych” jest ich poznawczy charakter, tj. „ustalenie budowy geologicznej kraju”. Wyliczenie zawarte w tym przepisie ma charakter wyłącznie przykładowy, o czym świadczy zwrot „w szczególności”. Przy takim założeniu inne czynności o charakterze „badawczym”, w tym wyko-

⁵ Dz.U. 2016, poz. 1987 ze zm.

nywane poniżej powierzchni terenu, tyle że niezmiernie do poznania budowy geologicznej kraju, nie są pracami geologicznymi. Przykładem mogą być wiercenia wykonywane w celu ustalenia zanieczyszczenia środowiska. W zasadzie podobne rozwiązanie należy przyjąć w odniesieniu do pozostałych rodzajów działalności we wnętrzu skorupy ziemskiej, niemieszczących się w art. 1—2 omawianej ustawy. Z mocy przepisu szczególnego może jednak być inaczej. Dotyczy to robót geologicznych obejmujących:

- 1) wiercenia w celu wykorzystania ciepła Ziemi,
- 2) wykonywanie wkopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykonywania ujęć wód podziemnych na potrzeby poboru wód podziemnych w ilości nie przekraczającej 5 m³ na dobę na obszarach górniczych utworzonych w celu wykonywania działalności metodą otworów wiertniczych (art. 85 ust. 1).

W omawianych sytuacjach należy sporządzić projekt robót geologicznych. Nie podlega on jednak zatwierdzeniu, a wyłącznie zgłoszeniu staroście. Jest jednak oczywiste, że celem takich działań nie jest ustalenie budowy geologicznej kraju, a budowa instalacji wykorzystującej ciepło Ziemi bądź wody podziemne. Co prawda można mieć wątpliwości, czy tego rodzaju działania mieszczą się w pojęciu „robót geologicznych” (bo nie mają charakteru poznawczego), jednak wydaje się, że ustawodawca zaliczył je do tej kategorii. W przeciwnym razie takie działania (gdyby nie wspomniany art. 85) w ogóle nie podlegałyby Prawu geologicznemu i górniczemu.

Ad. 9. Co prawda definicja „przedsiębiorcy” nie budzi istotnych uwag, to jednak warto zwrócić uwagę, że pojęcie to zdefiniowane zostało również na potrzeby innych ustaw, jak np. kodeksu cywilnego⁶, ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁷, ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁸, ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁹ oraz wielu innych. Co prawda definicje

⁶ Jest nim osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, która wprawdzie nie posiada osobowości prawnej, jednak z mocy ustawy przysługuje jej zdolność prawna — prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub handlową (art. 43¹).

⁷ Dz.U. 2016, poz. 1829 ze zm. Jest nim osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną — wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą (art. 4 ust. 1).

⁸ Dz.U. 2003, nr 153, poz. 1503 ze zm. Jest nim osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, która prowadząc, chociażby ubocznie, działalność zarobkową lub zawodową uczestniczy w działalności gospodarczej (art. 2).

⁹ Dz.U. 2017, poz. 229. Jest nim przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, a także:

- a) osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej,

te są do siebie zbliżone, tyle że nie są jednakowe. Rozwiązanie wynikające z art. 6 pkt 9 pr.g.g. stworzone zostało tylko na potrzeby komentowanej ustawy. Warto zwrócić uwagę, że aby uzyskać status „przedsiębiorcy” w rozumieniu Prawa geologicznego i górniczego, najpierw trzeba stać się „przedsiębiorcą” w rozumieniu wymagań dotyczących swobody działalności gospodarczej.

Pojęcie przedsiębiorcy w rozumieniu cytowanego przepisu stosuje się odpowiednio do innych podmiotów prowadzących niekoncesjonowaną działalność regulowaną prawem geologicznym i górniczym (zob. np. art. 2 ust. 3, art. 39 ust. 4).

Ad. 10. Pojęcie „przywrócenia stanu poprzedniego” jest wprawdzie doskonale znane kodeksowi cywilnemu (art. 363 § 1), to jednak nie zostało zdefiniowane na jego potrzeby. Mimo to jego istota nie budzi wątpliwości, czego dowodem jest chociażby bogate orzecznictwo sądowe. Powszechnie przyjmuje się, że „przywrócenie stanu poprzedniego” (restytucja naturalna) ma na celu doprowadzenie do „sytuacji, która istniałaby, gdyby nieprawidłowe działanie lub zaniechanie nie miało miejsca. Obejmuje ona [...] przywrócenie poprzedniego stanu faktycznego (np. naprawienie uszkodzonej rzeczy)”¹⁰. Inaczej mówiąc, chodzi o przywrócenie stanu, jaki by istniał, gdyby nie doszło do powstania szkody. Zdaniem SN „w rezultacie przywrócenia do stanu poprzedniego rzecz winna odzyskać takie same walory użytkowe i estetyczne, jakie miała przed wyrządzeniem szkody. Restytucja naturalna charakteryzuje się tym, że zmierza do naprawienia poszczególnego naruszonego dobra lub interesu i może przybrać różnorodne postacie w zależności od charakteru naruszonego dobra i rodzaju szkody. Rekompensata przy tym oznacza nie tylko przywrócenie stanu poprzednio istniejącego, lecz również stworzenie takiego stanu, który w przybliżony sposób zaspakajałby, jak poprzednio, naruszone potrzeby poszkodowanego. Restytucja naturalna nie musi zatem oznaczać konieczności doprowadzenia rzeczy do identycznie takiego samego stanu, jaki posiadała przed wyrządzeniem szkody”¹¹.

Definicja przewidziana w art. 6 pkt 10 pr.g.g. ewidentnie powstała na potrzeby rozwiązań dotyczących odpowiedzialności za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego (zob. art. 144 i nast. pr.g.g.), tyle że skoro w sy-

b) osoba fizyczna wykonująca zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadząca działalność w ramach wykonywania takiego zawodu,

c) osoba fizyczna, która posiada kontrolę, w rozumieniu pkt. 4, nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji [...],

d) związek przedsiębiorców [...], z wyłączeniem przepisów dotyczących koncentracji.

¹⁰ Zob. *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*. Red. G. BIENIEK. T. 1. Warszawa 2002, s. 76.

¹¹ Wyrok SN z dnia 19 lutego 2003 r., V CKN 1690/00, LEX 83828.

tuacjach nieregulowanych prawem geologicznym i górnictwem stosuje się wymagania kodeksu cywilnego, to za w pełni wystarczające należy uznać (dorozumiane) odesłanie do znaczenia tego pojęcia w rozumieniu kodeksu cywilnego. Przy takim założeniu komentowany przepis byłby zbędny. Co więcej, wnikliwa analiza art. 6 pkt 10 pr.g.g. może uzasadnić ocenę, że ma ono mieć charakter szczególny w stosunku do „przywrócenia stanu poprzedniego” w rozumieniu kodeksu cywilnego. Terminologia przyjęta w omawianej definicji odbiega od przyjętej w innych ustawach, bowiem „budynek”, „budowlę” i „infrastrukturę techniczną” przeciwstawiono „obiektowi budowlanemu”, a „niepogorszona odporność, ciepłochronność i użyteczność techniczno-funkcjonalna” nawiązuje do znanej prawu górnictwu z 1953 r. koncepcji „przywrócenia stanu poprzedniej użyteczności”, której skutkiem było to, że część uszczerbków, jakich doznał poszkodowany, w istocie nie była szkodą w prawnym znaczeniu tego określenia. Nie ma wreszcie żadnej racjonalnej przesłanki przemawiającej za zamieszczeniem tej definicji w słowniczku ustawowym (art. 6 pr.g.g.). Zob. także komentarz do art. 144 i nast., a zwłaszcza art. 147 pr.g.g.

Ad. 11. „Robota geologiczna” jest pojęciem pochodnym od „pracy geologicznej” i ewidentnie obejmuje wyłącznie czynności „poniżej powierzchni terenu” i to nawet wówczas, gdy wykonywane będą na nieznacznej głębokości. Zasadą jest, że muszą one być poprzedzone zatwierdzeniem¹² projektu robót geologicznych; w razie poszukiwania i rozpoznawania kopalin stanowiących przedmiot własności górniczej taki projekt jest elementem wniosku o koncesję (na poszukiwanie i rozpoznawanie) złoża kopaliny. Nie ma znaczenia głębokość tak rozumianych „robót geologicznych” ani technologia ich wykonywania. Omawiana definicja obejmuje wszelkie (prowadzone w ramach prac geologicznych) czynności poniżej powierzchni terenu, w tym również płytkie wkopy i wiercenia.

Niejasno przedstawia się natomiast różnica pomiędzy robotami „geologicznymi” oraz „geotechnicznymi”. W świetle art. 3 pkt 7 pr.g.g. badania geotechniczne bez wykonywania robót geologicznych w ogóle nie podlegają rygorom omawianej ustawy. Jeżeli jednak badania geotechniczne obejmują czynności wykonywane poniżej powierzchni ziemi, wymagają sporządzenia i zatwierdzenia projektu robót geologicznych, a w dodatku mogą je wykonywać wyłącznie osoby posiadające kwalifikacje zawodowe w zakresie geologii.

Ad. 12. Ustawodawca nie wykazał zainteresowania usunięciem błędu logicznego polegającego na tym, że „roboty górnicze” zdefiniowane zostały przez pojęcie „wyrobisk górniczych” i odwrotnie, co trafnie wytknął Trybunał Konstytucyjny w pkt 4.4.1 wyroku z dnia 13 września 2011 r. (P 33/09). Roboty górnicze określono m.in. jako służące wykonywaniu „wyrobiska górniczego”,

¹² Niekiedy zgłoszeniem.

podczas gdy to ostatnie zostało zdefiniowane jako powstałe w wyniku „robót górniczych”.

Do „robót górniczych” w odkrywkowych zakładach górniczych zalicza się również zwałowanie nadkładu, co zostało pomyślane w celu stworzenia możliwości zlokalizowania takiego zwałowiska w granicach obszaru górniczego, a w konsekwencji ułatwienia nabycia niezbędnych w tym celu nieruchomości (zob. komentarz do pkt. 20).

Ad. 13. Również i ta definicja budzi wątpliwości. Przede wszystkim skoro chodzi tu o obszar wstępnie udokumentowany, to nie sposób zakładać, że rozpoznaniem jest wykonywanie w jego granicach wszelkich prac geologicznych, w tym również niemających nic wspólnego z „wstępnym udokumentowaniem”, o którym mowa w komentowanej definicji. Przykładem mogą być prace geofizyczne związane z poszukiwaniem węglowodorów, wykonywane na nieruchomości, w granicach której występuje już udokumentowane złożę piasku. Biorąc pod uwagę funkcję omawianego rozwiązania, wypada bronić zapatrywania, że chodzi tu wyłącznie o takie prace, które zmierzają do bardziej dokładnego rozpoznania tej struktury, której dotyczyły wcześniejsze badania.

Ad. 14. Stosownie do powołanej ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego przez „materiały wybuchowe” rozumieć należy „substancje chemiczne stałe lub ciekłe albo mieszaniny substancji zdolne do reakcji chemicznej z wytwarzaniem gazu o takiej temperaturze i ciśnieniu i z taką szybkością, że mogą powodować zniszczenia w otaczającym środowisku, a także wyroby wypełnione materiałem wybuchowym”. Ich rodzajem są „plastyczne materiały wybuchowe”, czyli mające giętką lub elastyczną prasowaną postać, których opis jest przedstawiony w części 1 ust. I „Opis materiałów wybuchowych” załącznika technicznego do Konwencji w sprawie znakowania plastycznych materiałów wybuchowych w celu ich wykrywania, podpisanej w Montrealu dnia 1 marca 1991 r.¹³. Materiałami wybuchowymi przeznaczonymi do użytku cywilnego są:

- 1) substancje i wyroby, które w toku procedury klasyfikacyjnej, o której mowa w załączniku A do umowy ADR, zostały zaliczone do klasy 1 materiałów niebezpiecznych,
- 2) materiały wybuchowe w stanie niewybuchowym ujęte w klasie 4.1 materiałów niebezpiecznych, wymienione w załączniku A do umowy ADR, jeżeli przez wysuszenie lub przemycie mogą być im przywrócone właściwości wybuchowe,
- 3) przedmioty ratownicze ujęte w klasie 9 materiałów niebezpiecznych, wymienione w załączniku A do umowy ADR, jeżeli zawierają materiały i przed-

¹³ Dz.U. 2007, nr 135, poz. 948.

mioty wybuchowe zaliczone do klasy I materiałów niebezpiecznych (art. 3 pkt 1, pkt 20, art. 4 cyt. ustawy).

Ad. 15. Definicję terenu górniczego trudno uważać za fortunną, bowiem nie sposób zakładać, że zakład górniczy może prowadzić roboty górnicze. W istocie chodzi tu o roboty górnicze prowadzone przez przedsiębiorcę, niekoniecznie w już istniejącym zakładzie górniczym. Drażnienie wyrobisk może zresztą stanowić dopiero element budowy zakładu górniczego. Granice tak rozumianego „terenu górniczego” określa koncesja (art. 32 ust. 1 pr.g.g.), w istocie w sposób hipotetyczny. O ile hipoteza stanowiąca podstawę ustalenia granic takiego terenu górniczego nie znajdzie potwierdzenia w praktyce i rzeczywiste wpływy wspomnianych robót wykroczą poza granice ustalone koncesją, ta ostatnia podlega zmianie (art. 34 ust. 2—3 pr.g.g.).

Ad. 16. Z chemicznego punktu widzenia metan jest węglowodorem. Wyłączenie „metanu występującego jako kopalina towarzysząca” ma na celu stworzenie możliwości wydobywania go bez zachowania rygorów dotyczących koncesjonowania węglowodorów. Ustawodawca nie jest jednak konsekwentny, bowiem metan może też występować jako kopalina towarzysząca złożom innych kopalin, np. soli.

Ad. 16b. Przede wszystkim nie jest dostatecznie jasne, czy wtłaczanie wymienionych w tym przepisie rodzajów wód ma być sposobem ich „pozbycia się”, czy też środkiem technologicznym, np. wspomagającym wydobywanie. Wiele przemawia za tym pierwszym rozwiązaniem. Przy takim założeniu wyliczenie rodzajów „wtłaczanych” wód sprawia wrażenie całkowicie przypadkowego, bo m.in. nie obejmuje wód znajdujących się w podziemnych magazynach ropy i gazu ani też mieszanin innych wód.

Ad. 17. Błędem logicznym obarczona jest także definicja „wyrobiska górniczego” jako powstałego w wyniku „robót górniczych”. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 13 września 2011 r. (P 33/09) rozstrzygnął trwający od końca poprzedniego stulecia spór o zakres przedmiotowy podatku od nieruchomości, przyjmując że: „art. 2 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych [...], rozumiany w taki sposób, że nie odnosi się do podziemnych wyrobisk górniczych oraz może odnosić się do obiektów i urządzeń zlokalizowanych w tych wyrobiskach, jest zgodny z zasadą ustawowej określoności regulacji podatkowych i zasadą poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 217 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Inaczej mówiąc, zdaniem TK brak podstaw do obciążenia podziemnego wyrobiska górniczego wspomnianym podatkiem, nie można jednak wykluczyć objęcia nim zlokalizowanych tam obiektów i urządzeń. Zob. komentarz do pkt 12.

Ad. 17a. W komentowanej ustawie pojęcie „zakładu” jest nowością i jest skierowane pod adresem podmiotów, które prowadzą działalność określoną

w art. 2 ust. 1¹⁴ oraz w art. 86¹⁵. Obejmuje ono wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania takiej działalności, do którego stosuje się odpowiednio m.in. wymagania dotyczące zakładu górniczego. Niekiedy określano je jako „zakład podobny do górniczego”. W ślad za prawnym wyodrębnieniem pojęcia „zakładu” (w rozumieniu komentowanego pkt. 17a) nie poszły jednak dalsze rozwiązania szczegółowe, a w konsekwencji sposób rozumienia zwrotu „odpowiednie stosowanie” wymagań dotyczących „zakładu górniczego” nadal może budzić wątpliwości. Z całą zaś pewnością brak jakichkolwiek podstaw do konstrukcji zakładającej, jakoby zwrot „stosuje się odpowiednio” oznaczał „stosuje się w możliwie pełnym zakresie”.

Ad. 18. Istotna zmiana dotyczy pojęcia zakładu górniczego. Co prawda jak dotychczas jest nim wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbionikowego magazynowania substancji albo podziemnego składowania odpadów, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje, tyle że (w odróżnieniu od dotychczasowego stanu prawnego) tylko wyjątkowo jego elementem będzie tzw. zakład przeróbczy. Dotyczyć to będzie wyłącznie sytuacji, w której istnieje technologiczny związek pomiędzy podziemnym wydobywaniem węgla kamiennego oraz przygotowaniem go do sprzedaży. Inaczej mówiąc, w pozostałych sytuacjach (np. w odniesieniu do eksploatacji odkrywkowej, bez względu na rodzaj kopalin) zakład przeróbczy nigdy nie będzie wchodził w skład zakładu górniczego. Rzecz jasna kryteria istnienia wspomnianego technologicznego związku mogą być niezwykle sporne. W praktyce rozstrzygnie o nich decyzja organu nadzoru górniczego zatwierdzająca plan ruchu zakładu górniczego. Nie da się zresztą wykluczyć sytuacji, w której cały urobek wydobyty na powierzchnię zostanie

¹⁴ Tj. w zakresie:

- 1) budowy, rozbudowy oraz utrzymywania systemów odwadniania zlikwidowanych zakładów górniczych,
- 2) robót prowadzonych w wyrobiskach zlikwidowanych podziemnych zakładów górniczych w celach innych niż określone ustawą, w szczególności turystycznych, leczniczych i rekreacyjnych,
- 3) robót podziemnych prowadzonych w celach naukowych, badawczych, doświadczalnych i szkoleniowych na potrzeby geologii i górnictwa,
- 4) drążenia tuneli z zastosowaniem techniki górniczej,
- 5) likwidacji określonych wyżej w pkt. 1—4 obiektów, urządzeń oraz instalacji.

¹⁵ Tj. robót geologicznych służących poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin oraz poszukiwaniu i rozpoznawaniu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, a także robót geologicznych służących innym celom wykonywanych z użyciem środków strzałowych albo wykonywanych na głębokości większej niż 100 m albo wykonywanych na obszarze górniczym utworzonym w celu wykonywania działalności metodą robót podziemnych albo metodą otworów wiertniczych.

sprzedany innemu przedsiębiorcy bez poddania go „przygotowaniu”. W takiej sytuacji nie sposób wykazywać, że przeróbka (*verba legis* — przygotowanie do sprzedaży) dokonywana przez innego przedsiębiorcę pozostanie w jakimkolwiek związku technologicznym z samym wydobywaniem. Zasadność konstrukcji umożliwiającej poddanie przygotowania węgla kamiennego do sprzedaży rygom dotyczącym zakładu górniczego staje pod znakiem zapytania w sytuacji, w której taki węgiel nie będzie przedmiotem sprzedaży, a wykorzystania we własnym zakresie.

Ad. 19. Co prawda definicja złoża kopaliny nie wykazuje istotnych różnic w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym, to jednak warto zwrócić uwagę, że jest ona pozbawiona istotnej wartości poznawczej. W istocie takim złożem może być każde naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji. Źródłem wątpliwości może także stać się przewidziane w pkt. 20 określenie „kopalina użyteczna”. Kryterium „możliwości” uzyskania korzyści gospodarczej zdaje się nie mieć istotnego znaczenia, bowiem nigdy nie da się wykluczyć możliwości jej osiągnięcia, zwłaszcza w przyszłości. Szczegóły mogą zależeć od wielu czynników zmiennych w czasie, jak np. relacje ekonomiczne, dostęp do technologii itd. Bez znaczenia pozostaje natomiast okoliczność, czy tak rozumiane złożo kopaliny zostało rozpoznane bądź udokumentowane. W szczególności zaś brak najmniejszych podstaw, by zakładać, że o złożu kopaliny można mówić dopiero po zatwierdzeniu jego dokumentacji geologicznej.

Ad. 20. Z prawnego punktu widzenia elementem robót górniczych prowadzonych w odkrywkowym zakładzie górniczym może również być „zwałowanie nadkładu”. Będzie tak wówczas, jeżeli czynności te pozostają w technicznym i organizacyjnym związku z przemieszczeniem i składowaniem mas ziemnych. Prawny status tych ostatnich może zależeć m.in. od przesłanek formalnych (zob. komentarz do pkt. 6 niniejszego artykułu). Zapewne chodzi tu o sytuację, w której wspomniany „nadkład” nie jest odpadem. Gdyby bowiem był on odpadem, wówczas zasady postępowania z nim regulowane byłyby ustawami:

- z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach,
- z dnia 10 października 2008 r. o odpadach wydobywczych¹⁶.

Art. 7.

1. Podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach.

2. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzy-

¹⁶ Dz.U. 2013, poz. 1136 ze zm.

stywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach.

1. Komentowany przepis wyraża ogólną zasadę przesądzającą o dopuszczalności podejmowania działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym, zwłaszcza zaś wymagającej koncesji bądź innej decyzji (np. w sprawie zatwierdzenia projektu robót geologicznych, zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego). Najogólniej rzecz biorąc, taka działalność nie może naruszać przeznaczenia nieruchomości (jak się wydaje — nieruchomości gruntowej). W praktyce szczegóły mogą zależeć od sposobu jej wykonywania. Jeżeli ma ona się odbywać w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowych (np. w razie odkrywkowego wydobywania kopalin), uzyskanie niezbędnej w tym celu koncesji będzie dopuszczalne tylko wówczas, gdy dana nieruchomość będzie przeznaczona na wspomniany cel. Inaczej problem ten może wyglądać w odniesieniu do działalności podziemnej (wydobywanie kopalin, podziemne magazynowanie i składowanie). W przeważającej mierze (tj. poza niezbędną infrastrukturą powierzchniową) jest ona wykonywana we wnętrzu skorupy ziemskiej, a więc poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych i może nie kolidować z ich przeznaczeniem. W porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym komentowana ustawa nie wymaga, aby regulowana nią działalność była zgodna z tak ustalonym przeznaczeniem; wystarczy, aby go nie naruszała. W odniesieniu do działalności podziemnej oznacza to m.in., że wydobywanie kopalin nie musi być dopuszczone planem miejscowym. Wystarczy, aby było ono prowadzone w taki sposób, że nie naruszy ustalonego przeznaczenia nieruchomości (np. budowlanego). Oznacza to, że nieruchomości położone w granicach terenu górniczego mogą znaleźć się w zasięgu szkodliwych wpływów ruchu zakładu górniczego, jednak ten ostatni musi być prowadzony tak, aby nie powodował braku możliwości wykorzystania nieruchomości w sposób określony przede wszystkim przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

2. Rozwiązanie to w pełni koresponduje z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷. Wspomniany plan jest bowiem aktem prawa miejscowego, powszechnie obowiązującym na danym terenie. Wiadomo natomiast, że dla znacznej części terytorium kraju plany te nie zostały sporządzone. W obecnym stanie prawnym sporządzenie planu miejscowego (z nielicznymi wyjątkami) nie jest bowiem obowiązkowe, a rozstrzygnięcie o potrzebie jego sporządzenia pozostawiono radzie gminy.

3. Sprawa komplikuje się w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. O ile przeznaczenia (ograniczenia w zakresie wykorzystywania) danej nieruchomości nie zostały określone w drodze „przepisów odręb-

¹⁷ Dz.U. 2016, poz. 778 ze zm.

nych”, jako kryterium dopuszczalności podjęcia działalności ustawa wskazuje na sposób wykorzystania nieruchomości określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co zresztą jest powtórzeniem rozwiązania obowiązującego w stanie prawnym bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie komentowanej ustawy. Rozwiązanie to z wielu powodów należy ocenić jako wadliwe, wręcz szkodliwe. Co prawda wspomniane studium przyjmowane jest w drodze uchwały rady gminy, to jednak nie jest ono aktem prawa miejscowego i nie może być powoływane jako podstawa decyzji administracyjnych i innych rozstrzygnięć organów administracji publicznej. W istocie stanowi ono tylko usystematyzowaną inwentaryzację dotychczasowego stanu zagospodarowania terytorium gminy oraz określa zamierzenia w zakresie jej polityki przestrzennej. Przykładem wadliwości takiej konstrukcji może być prawomocny wyrok WSA z dnia 8 marca 2010 r. (IV S.A./Wa 470/10). Wydano go w następującym stanie faktycznym. Wobec braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ wykonawczy gminy dokonał uzgodnienia koncesji na odkrywkowe wydobywanie kopaliny w oparciu o studium, w konsekwencji czego doszło do wydania zamierzonej koncesji. Część obszaru górniczego stanowił las. Stosownie do ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączenie gruntów leśnych z produkcji wymaga decyzji organu administracji leśnej i musi być poprzedzone zmianą przeznaczenia takiego gruntu, która może nastąpić w zasadzie tylko w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie da się jej dokonać na podstawie studium i to nawet wówczas, gdy przewiduje ono możliwość takiej zmiany. W rezultacie, wobec braku możliwości wyłączenia wspomnianego gruntu leśnego z produkcji, wydobywanie kopaliny na znacznej części obszaru górniczego okazało się niemożliwe.

4. Przeznaczenie nieruchomości może nadto być kształtowane różnymi rozstrzygnięciami — zarówno generalnymi, jak i indywidualnymi, o niejednorodnym charakterze. Tytułem przykładu można wskazać na uwarunkowania stanowiące konsekwencje:

- ochrony gruntów rolnych i leśnych (ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁸); zasadą jest, że taki grunt nie może być wykorzystywany w celach innych niż rolne (leśne),
- ustanowienia niektórych form ochrony przyrody (w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁹), czego konsekwencją mogą być zakazy bądź ograniczenia wydobywania kopaliny,
- obszarowej ochrony wód (strefa ochronna ujęcia wody, obszar ochronny zbiornika wód śródlądowych) bądź ochrony przeciwpowodziowej (w rozu-

¹⁸ Dz.U. 2015, poz. 909.

¹⁹ Dz.U. 2016, poz. 2134 ze zm.

- mieniu ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. — Prawo wodne²⁰), czego konsekwencją mogą być zakazy bądź ograniczenia dotyczące wydobywania kopalin,
- ustanowienia ochrony uzdrowiskowej, zwłaszcza w razie lokalizacji zamierzonego przedsięwzięcia we wszystkich (A, B, C) strefach ochrony w rozumieniu ustawy z dnia 28 lipca 2007 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach, obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych²¹,
 - objęcia określonych terenów ochroną realizowaną na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²².

Rzecz jasna sporny może być przestrzenny zakres takich ograniczeń, a zwłaszcza odpowiedź na pytanie, czy dotyczą one wyłącznie nieruchomości gruntowych, czy również znajdującego się poniżej wnętrza skorupy ziemskiej. Wiele przemawia za pierwszym z tych rozwiązań.

5. Rozwiązanie przewidziane w art. 7 jest wskazówką postępowania kierowaną przede wszystkim do organów właściwych w sprawie przewidzianych ustawą decyzji zezwalających na podejmowanie regulowanej nią działalności, zarówno dla organów podejmujących decyzje (np. koncesje), jak i organów współdziałających.

6. W świetle 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 środowisko²³ większość koncesji na działalność regulowaną prawem geologicznym i górnictwem musi być poprzedzona tzw. decyzją w sprawie środowiskowych uwarunkowań. W odniesieniu do działalności podlegającej koncesjonowaniu przesłanki jej podjęcia nie zostały zsynchronizowane z wymaganiami prawa geologicznego i górnictwa. Stosownie bowiem do art. 80 ust. 2 cytowanej ustawy z dnia 3 października 2008 r. przesłanką decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań jest stwierdzenie zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wydaje się jednak, że wymagania te nie mogą iść dalej niż te, które dotyczą podjęcia decyzji koncesyjnej.

7. Koncepcja przyjęta w komentowanym przepisie częściowo koresponduje z prawomocnym wyrokiem WSA z dnia 2 lipca 2008 r. (II SA/Bd 315/08), gdzie przyjęto, że „w odniesieniu do kopalin wydobywanych metodą odkrywkową planowana działalność powinna być zgodna z planem miejscowym, co oznacza, że przeznaczenie terenu w planie miejscowym musi być identyczne z planowaną działalnością na tym terenie. Nie jest zatem wystarczające, aby planowana działalność była niesprzeczna z planem miejscowym, tj. dała się

²⁰ Dz.U. 2015, poz. 469 ze zm.

²¹ Dz.U. 2016, poz. 879 ze zm.

²² Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

²³ Dz.U. 2016, poz. 353 ze zm.

pogodzić z przeznaczeniem terenu, jak w wypadku działalności polegającej na wydobywaniu kopalin metodą podziemną”.

8. Praktyka nie zawsze zdaje się dostrzegać istotę zmian wprowadzonych przez art. 7 pr.g.g. (zob. np. prawomocny wyrok WSA z dnia 2 października 2014 r., II S.A./OI 845/14), w którym przyjęto, że przesłanką uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża jest zgodność takiej działalności z planem miejscowym. Z taką tezą można zgodzić się tylko o tyle, o ile odnosilaby się ona do wydobywania prowadzonego metodą odkrywkową.

Art. 8.

Decyzje wydawane na podstawie ustawy, które dotyczą morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz pasa nadbrzeżnego, wymagają uzgodnienia z dyrektorem urzędu morskiego.

Decyzje wydawane na podstawie ustawy, które dotyczą wyłącznej strefy ekonomicznej, wymagają uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej.

Co do pojęcia morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego, pasa nadbrzeżnego oraz wyłącznej strefy ekonomicznej zob. ustawę z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej²⁴. Do najważniejszych spośród decyzji, o których mowa w niniejszym artykule, należeć będą:

- koncesja,
- projekt robót geologicznych,
- plan ruchu zakładu górniczego,
- plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego,
- decyzje interwencyjne organów nadzoru górniczego oraz administracji geologicznej (np. nakazy, zakazy itp.).

Odpowiednio dotyczy to również zmian wspomnianych wyżej decyzji, ich uchylenia, cofnięcia, stwierdzenia nieważności itp.

Art. 9.

1. Jeżeli ustawa uzależnia rozstrzygnięcie organu administracji od współdziałania (uzgodnienia lub wyrażenia opinii) z innym organem administracji, zajmuje on stanowisko nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia projektu rozstrzygnięcia.

2. Jeżeli organ współdziałający nie zajmie stanowiska w terminie określonym w ust. 1, uważa się, że aprobuje przedłożony projekt rozstrzygnięcia.

3. Termin do zajęcia stanowiska jest zachowany, jeżeli przed upływem 14 dni od dnia doręczenia wniosku o zajęcie stanowiska w sprawie organ

²⁴ Dz.U. 2016, poz. 2145 ze zm.

współdziałający doręczył postanowienie w tej sprawie lub dokonał jego wysyłki.

1. Podjęcie niektórych decyzji przewidzianych prawem geologicznym i górnictwem uzależnione jest od współdziałania z innym organem (wyrażenia opinii, dokonania uzgodnienia). Co prawda stosownie do art. 106 k.p.a. tzw. organ współdziałający ma obowiązek zajęcia stanowiska w terminie 14 dni, jednakże w ogólnej procedurze administracyjnej brak skutecznej sankcji z tytułu uchybienia temu terminowi. Stronie wprowadzie przysługuje wówczas prawo wniesienia ponaglenia²⁵ (art. 37 k.p.a.), jednakże jego uwzględnienie może spowodować w istocie tylko wyznaczenie dodatkowego (nowego) terminu załatwienia sprawy. Rozwiązanie przewidziane w art. 9 ust. 2 pr.g.g. wprowadza niewzruszalne domniemanie aprobaty organu współdziałającego (opinii, uzgodnienia). Nie ma ono charakteru oryginalnego i częściowo wzorowane jest na art. 105a pr.g.g. 1994 oraz na licznych rozwiązaniach znajdujących się w odrębnych przepisach. Wspomniany termin 14 dni ma charakter bezwzględny i w jakikolwiek sposób nie może zostać zmieniony. Niedopuszczalne jest wydłużenie go wedle zasad przewidzianych w art. 36 k.p.a.

2. Celem rozwiązania przewidzianego w art. 9 ust. 3 jest uniknięcie wątpliwości związanych z ustaleniem, czy w przewidzianym terminie 14 dni organ współdziałający zajął stanowisko. O ile przed upływem terminu 14 dni od doręczenia organowi projektu rozstrzygnięcia nie dysponuje on dowodem doręczenia postanowienia w przedmiocie współdziałania bądź dowodem dokonania jego wysyłki, zachodzi skutek określony w ust. 2. Pozwoli to wyeliminować praktyki w postaci antydatowania postanowień w opisywanych sprawach.

Co prawda w orzecznictwie pojawił się pogląd, że jeżeli toczy się postępowanie zmierzające do zmiany studium polegającej na ujawnieniu w nim informacji o złożu kopaliny, to organ wykonawczy gminy, orzekając w sprawie uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża, może zawiesić postępowanie w tej sprawie traktując zmianę studium jako kwestię wstępną (prawomocny wyrok z dnia 16 kwietnia 2014 r., II S.A./Ke 209/14), co jednak rażąco koliduje z art. 9 pr.g.g.

Literatura

DOBROWOLSKI G.: *Współdziałanie z organem wykonawczym gminy w postępowaniu koncesyjnym (na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze)*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2011, nr 10.

²⁵ „Zażalenia na beczynność” w dotychczasowym stanie prawnym.

- Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania.* Red. G. BIENIEK. T. 1. Warszawa 2002.
- LIPIŃSKI A., LIPIŃSKA K.: *New Polish Geological and Mining Law.* „Polish Yearbook of Environmental Law” [Toruń] 2011, s. 57—84.
- LIPIŃSKI A.: *Niektóre problemy planowania przestrzennego w związku z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górnictwem.* „Studia Iuridica Agraria” 2012, T. 10, s. 170—184.
- LIPIŃSKI A.: *Niektóre problemy współuczestnictwa organów administracji w procedurach regulowanych prawem geologicznym i górnictwem.* „Finanse Komunalne” 2013, nr 9, s. 64—68.
- LIPIŃSKI A.: *Uchwalenie nowego prawa geologicznego i górnictwa.* „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2011, nr 2, s. 13—21.
- LIPIŃSKI A.: *Zakres i przedmiot prawa geologicznego i górnictwa.* W: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia.* Red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI. Katowice 2014, s. 11—21.
- Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz.* Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015.
- SCHWARZ H.: *Prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz.* T. 1. Wrocław 2013.
- Wybrane problemy prawa geologicznego i górnictwa.* Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2016.
- Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska.* Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2016.

Aleksander Lipiński

Comment on Art. 6—9 of Mining and Geological Act

Summary

Art. 6 contains over twenty definitions of key terms of the GMA; Art. 7 provides that the mining and geological activity must not violate the use of the land, determined first of all by the local development plans and the acts of law; according to Art. 8 decisions referring to the marine waters must be agreed with marine authorities and determines who they are; Art. 9 provides that, if the cooperating authority does not take a solution within the time provided by law, it shall be presumed that it does not object to the decision sought.

Key words: Definitions of basic terms of the GMA, some relations between mining (geological) activity and land use, cooperation in granting decisions referring to marine waters, binding time to cooperating in granting decisions, presumption of the lack of the objection

Александр Липинский

Комментарий к ст. 6—9 закона от 9 июня 2011г. «Геологическое и горное право»

Резюме

Ст. 6 содержит дефиниции более 20 ключевых понятий из области обсуждаемого закона; Ст. 7 предусматривает, что регулируемая им деятельность не может нарушать назначения недвижимости; В соответствии со ст. 8, решения касающиеся морских вод

требуют согласования с органами морской администрации по указанной в ней ведомственности этих органов; Ст. 9 предусматривает, что если взаимодействующий орган в определённый срок не выразит свое мнение, предполагается отсутствие возражения.

Ключевые слова: дефиниции и основные понятия закона «Геологическое и горное право», некоторые отношения между горными (геологическими) работами и землепользованием, взаимодействие при вынесении решений касающихся морских вод, срок взаимодействия при вынесении решений, презумпция отсутствия возражения

Aleksander Lipiński
Uniwersytet Śląski
Katowice

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako źródło prawa*

1. Stosownie do art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są:

- Konstytucja,
- ustawy,
- ratyfikowane umowy międzynarodowe,
- rozporządzenia, jak również
- akty prawa miejscowego.

Wyliczenie to jest źródłem sporu związanego z odpowiedzią na pytanie, czy ma ono charakter zamknięty, czy być może otwarty. Wiele przemawia za drugim z tych rozwiązań. Zarówno Konstytucja, jak i ustawy oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe przypisują charakter normatywny innym wartościom, czego przykładem mogą być zwyczaje międzynarodowe¹, zasady współżycia społecznego², Polskie Normy³ czy chociażby prawo Unii Europejskiej.

2. Do cech wyróżniających akty prawa miejscowego należy przede wszystkim to, że:

- są one wydawane przez organy terenowe, a w konsekwencji przestrzenny zakres ich obowiązywania nie może wykraczać poza właściwość miejscową danego organu,

* Artykuł jest rozbudowaną wersją wystąpienia przedstawionego na konferencji „Źródła prawa w samorządzie terytorialnym”, Katowice 9—10 marca 2017.

¹ Zob. np. art. 9 Konstytucji, wedle którego „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”.

² Zob. art. 5 k.c.

³ Zob. art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji. Dz.U. 2015, poz. 1483.

— mają charakter wykonawczy w stosunku do ustaw. Inaczej mówiąc — określają one lokalne standardy postępowania w określonych nimi sprawach.

O szczegółach rozstrzygają ustawy, niestety w dość zróżnicowany sposób. Wspomnianymi aktami są przede wszystkim niektóre uchwały organów stanowiących samorządów terytorialnych, zarządzenia ich organów monokratycznych, ale również rozporządzenia oraz niektóre zarządzenia terenowych organów administracji rządowej. O szczegółach przesądzają, niestety w sposób daleki od jednolitości, przepisy ustaw. Również badania naukowe nad omawianymi zagadnieniami dalekie są od wyczerpania tematu. Wydaje się, że w znacznej mierze przyczyną tego zjawiska jest lekceważenie problematyki mogącej stanowić przedmiot prawa miejscowego. Można nadto odnieść wrażenie, że prawodawca chętnie przekazuje niewygodne dla siebie problemy do rozwiązania władzom lokalnym. O znaczeniu prawa miejscowego świadczy natomiast bogate orzecznictwo sądownoadministracyjne, które koncentruje się na kwestiach zgodności wspomnianych aktów z regulacją wyższego rzędu, zwłaszcza ustawową. Brak miejsca nie pozwala na rozwinięcie szczegółów.

3. Z punktu widzenia tematu co najmniej część sygnalizowanych wątpliwości jest natomiast bezprzedmiotowa. O tym, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, jednoznacznie przesądza ustawa⁴. W konsekwencji taki plan na objętym nim terenie ma moc powszechnie obowiązującą, w tym stając się (co do zasady) podstawą decyzji podejmowanych w stosunku do objętych nim nieruchomości. Ma on charakter wiążący nie tylko dla właścicieli tych ostatnich, ale również i dla organów państwa⁵. Warto jednak odnotować, że niekiedy istnienie planu miejscowego o określonej treści jest jedną z przesłanek podjęcia dalszego aktu prawa miejscowego; przykładem może być utworzenie tzw. strefy przemysłowej⁶. Podstawową funkcją miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest określenie przeznaczenia terenu, w tym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Brak miejsca nie pozwala na rozwinięcie tej kwestii. Dość wspomnieć, że rozwiązania te mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia:

- gospodarki gruntami,
- budownictwa,
- gospodarki wodnej,
- ochrony środowiska.

Zależność ta znajduje swój wyraz w tych przepisach, które uzależniają określone rozstrzygnięcia (zwłaszcza decyzje) zezwalające na niektóre sposoby korzystania ze środowiska od określonej relacji do miejscowego planu zagospo-

⁴ Art. 14 ust. 8 u.p.z.p.

⁵ Prawomocny wyrok z dnia 4 sierpnia 2011 r., II S.A./Lu 229/11.

⁶ Zob. art. 136b pr.o.ś.

darowania przestrzennego⁷. Jego brak wyklucza taką możliwość. Przykładami mogą być:

- zmiana przeznaczenia niektórych gruntów rolnych (leśnych)⁸,
- lokalizacja elektrowni wiatrowej⁹.

Jedną z przesłanek uzyskania pozwolenia na budowę (zgłoszenia budowy obiektu niewymagającego takiego pozwolenia, legalizacji samowoli budowlanej) jest zgodność z istniejącym planem miejscowym¹⁰. Pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać m.in. ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a jedną z przesłanek legalizacji urządzenia wodnego wykonanego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo zgłoszenia jest nienaruszanie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹.

4. Niekiedy bywa jednak inaczej, czego przykładem są ustawy określające szczegółowe zasady realizacji objętych nimi przedsięwzięć, np. w zakresie budownictwa drogowego, ochrony przeciwpowodziowej, strategicznych sieci przesyłowych i innych, potocznie określane jako „specustawy”. Ich wspólną cechą jest bowiem to, że wyłączają system planowania i zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji zarówno istnienie (czy też brak) takiego planu oraz jego ewentualna treść nie mają znaczenia w procesie podejmowania decyzji dotyczących tego rodzaju przedsięwzięć. Ocena trafności takiej konstrukcji wykracza poza ramy opracowania.

5. Plan miejscowy co do zasady nie jest obowiązkowy. Przede wszystkim nie sporządza się go dla większości terenów zamkniętych (art. 4 ust. 3—4 u.p.z.p.). W pozostałych sytuacjach opracowanie planu zależy od uznania rady gminy, chyba że ustawa stanowi inaczej, to jest nakazuje sporządzenie planu. Przykładami tego ostatniego rozwiązania są ustawy:

- z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady¹² — w odniesieniu do obszarów Pomników Zagłady oraz wyznaczonych wokół nich stref ochronnych (art. 5 ust. 1),
- z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze¹³ — w odniesieniu do lotnisk użytku publicznego objętych planem generalnym,

⁷ Zob. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Red. Z. NIEWIADOMSKI. Warszawa 2015; W. FEDERCZYK, A. FOGEL, A. KOSIERADZKA-FEDERCZYK: *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*. Warszawa 2015; *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Red. M. WIERZBOWSKI, A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ. Warszawa 2016.

⁸ Zob. ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dz.U. 2015, poz. 909 ze zm.

⁹ Zob. ustawę z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Dz.U. 2016, poz. 961.

¹⁰ Zob. np. art. 30 ust. 6 pkt 2, art. 35 ust. 1 pkt 1, art. 49 ust. 1, art. 49b ust. 2 pr.bud.

¹¹ Zob. art. 125 pkt 2 oraz art. 63b ust. 2 pr.wodn.

¹² Dz.U. 2015, poz. 2120.

¹³ Dz.U. 2016, poz. 605 ze zm.

- z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁴ — w odniesieniu do parków kulturowych (art. 16 ust. 6),
- z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych¹⁵ — w odniesieniu do strefy „A” ochrony uzdrowiskowej (art. 38b),
- z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego¹⁶ — w odniesieniu do niektórych nieruchomości zajętych przez byłe lotniska wojskowe, przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego (art. 98 ust. 2).

Konsekwencją rozwiązania zakładającego fakultatywność planu miejscowego jest to, że większość terytorium państwa nie jest objęta takimi planami. Dodatkowymi przyczynami takiego stanu są skomplikowany stan prawny (czego efektem jest złożoność procedury planistycznej) oraz związane z tym koszty (które co do zasady obciążają gminę).

6. Powstaje w związku z tym pytanie, czy dopuszczalne jest sporządzenie wspomnianego planu na potrzeby realizacji takich przedsięwzięć, których lokalizacja ustalana jest w trybie odrębnych przepisów, na podstawie decyzji podejmowanej z wyłączeniem systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Źródłem wątpliwości może być m.in. art. 21 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. Zasadą jest bowiem, że koszt sporządzenia planu ponosi gmina, chyba że jego sporządzenie jest konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego. W tej sytuacji nie ma wprowadzić zakazu uchwalenia planu miejscowego, tyle że sporządzenie go jest ryzykowne, a nawet niecelowe. Przede wszystkim skoro w postępowaniach zmierzających do wydania na podstawie wspomnianych „specustaw” nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to nie da się wykluczyć, że przedsięwzięcie zrealizowane zostanie w innym wariantcie niż określony planem miejscowym. Z kolei za spowodowany planem miejscowym brak możliwości wykorzystania nieruchomości w sposób dotychczasowy (zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem) bądź istotnie ograniczenie takiego sposobu wykorzystywania odpowiedzialność ponosi gmina. Nie można więc wykluczyć sytuacji, w której gmina poniesie konsekwencje wspomnianego spadku nieruchomości, zaś przedsięwzięcie zrealizowane zostanie w innym wariantcie. Ustawa nie zapewnia zaś gminie roszczenia zwrotnego pod adresem tego, kto realizuje taką inwestycję celu publicznego. Praktyka niestety nie dostrzega tego problemu¹⁷.

¹⁴ Dz.U. 2014, poz. 1446 ze zm.

¹⁵ Dz.U. 2016, poz. 879 ze zm.

¹⁶ Dz.U. 2016, poz. 614 ze zm.

¹⁷ Zob. uchwałę Nr XVI/120/16 Rady Miejskiej w Nowem z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla lokalizacji inwestycji celu publicznego, jaką jest dwutorowa napowietrzna linia elektroenergetyczna 400 kV Grudziądz—Pelplin—Gdańsk Przyjaźń, Dz.Urz. Woj. Kuj-Pom. 2016, poz. 1267 ze zm.

7. Procedura sporządzania planu miejscowego jest niezwykle złożona, a w dodatku regulowana również ustawami znajdującymi się poza u.p.z.p. Dość wspomnieć, że przesłanką uchwalenia wspomnianego planu jest uprzednie opracowanie i przyjęcie tzw. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁸. Postępowanie zmierzające do opracowania planu miejscowego inicjuje uchwała rady gminy. Przeważnie plany miejscowe sporządza się tylko dla niektórych fragmentów terytorium gminy, a w konsekwencji elementem takiej uchwały jest określenie granic „obszaru objętego projektem planu” (art. 14 ust. 1–2 u.p.z.p.). Powstaje w związku z tym wątpliwość, jak rozumieć wspomniane granice. Ustawa zamiennie używa określeń „obszar” i „teren”. O ile stosunkowo łatwo¹⁹ ustalić ich powierzchniowy przebieg, o tyle brak odpowiedzi na pytanie, czy plan dotyczy tylko nieruchomości gruntowych, czy być może obejmuje również wnętrze skorupy ziemskiej „pod” powierzchnią objętą władztwem terytorialnym gminy. Wątpliwość ta ma znaczący wymiar praktyczny i sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy „władztwo planistyczne” gminy obejmuje np. złoża kopalin znajdujących się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowych (we wnętrzu skorupy ziemskiej). Podobna wątpliwość dotyczy również słupa powietrza nad takimi nieruchomościami. Ustawa nie daje w tej mierze jakichkolwiek wskazówek, a każde rozwiązanie może być kwestionowane. Wydaje się, że najbardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby postawienie znaku równości pomiędzy wspomnianym „terenem”, „obszarem” oraz „nieruchomością gruntową”²⁰. Niestety, kryteria wyznaczające przestrzenne granice tej ostatniej też są niezwykle trudne do ustalenia (zob. art. 46 w zw. z art. 143 k.c.). Niekiedy przepisy szczególne mogą stanowić inaczej, czego przykładem jest plan zagospodarowania terenu górniczego, sporządzany na podstawie art. 104 Prawa geologicznego i górniczego²¹. Podobnie problem ten należy widzieć w sytuacji, gdy plan obejmuje całe terytorium gminy. Omówienie pozostałych szczegółów dotyczących procedury planistycznej wykracza poza ramy tematu.

¹⁸ Zarówno treść, jak i procedura powstawania wspomnianego studium są bardzo podobne do tych, które odnoszą się do planu miejscowego. Studium nie jest natomiast aktem prawa miejscowego.

¹⁹ W oparciu o załącznik graficzny do uchwały.

²⁰ Tak też P. SZCZĘŚNIAK. W: P. CZERSKI, A. HANUSZ, M. MUSIAŁ, A. NIEZGODA, P. SZCZĘŚNIAK: *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*. Red. A. HANUSZ. Warszawa 2015, s. 290. Zob. prawomocny wyrok WSA z dnia 11 kwietnia 2013 r. (II S.A./Go 240/13), gdzie „teren” (zamknięty) utożsamiono z „nieruchomością”.

²¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., Dz.U. 2016, poz. 1131 ze zm. W świetle art. 6 ust. 1 pkt 15 terenem górniczym jest „przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego”, co bezspornie obejmuje również wnętrze skorupy ziemskiej.

8. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego podawana jest do publicznej wiadomości²² i każdy ma prawo zgłaszania uwag pod adresem przyszłego planu. Stosownie do art. 15 ust. 1 oraz art. 17 pkt 4 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy sporządza m.in.:

- projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, wraz z uzasadnieniem,
- prognozę oddziaływania na środowisko.

9. Rozwiązania te wymagają komentarza, a ich gramatyczna wykładnia może prowadzić do błędnych wniosków. W istocie cytowany przepis oznacza tylko tyle, że organ wykonawczy gminy jest odpowiedzialny za opracowanie projektu planu i sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko. Autorzy obydwu tych dokumentów muszą bowiem wykazać się stosownymi kwalifikacjami zawodowymi. W odniesieniu do projektu planu są to kwalifikacje określone w art. 5 u.p.z.p.²³. Oczywistym celem tego rozwiązania jest zapewnienie wysokiego poziomu merytorycznego projektu planu miejscowego. Wiąże się z tym jednak pewna wątpliwość. Skoro wspomniany plan jest aktem prawa miejscowego, to rzecz jasna jego projekt jest projektem takiego aktu. Inaczej mówiąc, opracowanie projektu aktu prawa miejscowego ustawa zastrzegła do wyłącznej kompetencji osób, które posiadają wspomniane kwalifikacje zawodowe. Nasuwa się pytanie, czy dysponują one również wiedzą niezbędną do projektowania prawa. Ze znacznym prawdopodobieństwem można przyjąć, że wspomniana wątpliwość zostanie potraktowana przez urbanistów i architektów jako *votum* nieufności (wręcz obraza). Cóż, przeczytać przepis prawa potrafi dziecko w przedszkolu. Czytanie ze zrozumieniem jest jednak znacznie trud-

²² Doręcza się ją również określonym ustawą organom współdziałającym w procedurze planistycznej.

²³ Chodzi tu o osoby, które:

- 1) nabyły uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, bądź
- 2) nabyły uprawnienia urbanistyczne na podstawie art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym,
- 3) posiadają kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uzyskane na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów,
- 4) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej,
- 5) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie innym niż określony wyżej oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej,
- 6) są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) — strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe do projektowania zagospodarowania przestrzeni i zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej odpowiadające wymaganiom określonym w pkt. 4 lub 5.

niejsze, zwłaszcza że wymagania, jakie musi spełnić plan miejscowy (zarówno materialnoprawne, jak i procesowe), sformułowane są nie tylko w u.p.z.p., ale również wielu innych ustawach. Stosownie do art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zrozumienie tego przepisu, a w konsekwencji prawidłowe zredagowanie planu, nie jest możliwe bez dobrej znajomości istoty „prawa własności”, jak i wspomnianych „innych przepisów”. Potwierdzeniem przedstawionych wyżej wątpliwości są liczne wyroki sądów administracyjnych podjęte w wyniku skarg zarówno na same plany miejscowe, jak i rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów dotyczące tych planów. Również analiza wielu planów, które nie zostały zaskarżone do sądów administracyjnych, dostarcza licznych dowodów świadczących o tym, że dokumenty te zawierają błędy świadczące o braku dostatecznej wiedzy z zakresu prawa, w tym rozwiązania sprzeczne z aktami wyższej rangi. Jak widać, kwalifikacje zawodowe w zakresie urbanistyki i architektury nie zawsze są wystarczające do poprawnego zaprojektowania przepisu prawa. Niestety, przykład idzie z góry. Znaczna część projektów aktów normatywnych powszechnie obowiązujących również powstaje bez udziału specjalistów z zakresu prawa, a w dodatku stają się one prawem bez poddania ich krytycznej analizie.

Zbliżony problem dotyczy prognozy oddziaływania na środowisko. Opracowanie i uchwalenie planu miejscowego wymaga bowiem tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art. 46 i nast. ustawy z dnia 3 października 2008 r.²⁴), której elementem jest wspomniana prognoza. Jej wymagania określają art. 51 i nast. u.o.o.ś. Począwszy od 1 stycznia 2017 r., sporządzenie tego dokumentu wymaga kwalifikacji zawodowych²⁵.

Inaczej mówiąc, określenie „organ wykonawczy gminy sporządza” oznacza wyłącznie tyle, że jest on odpowiedzialny za powstanie wspomnianych dokumentów (projektu planu, prognozy). Nie ma natomiast znaczenia, czy zostaną one opracowane przez osoby pozostające w strukturze urzędu gminy (miasta), czy też tzw. podmioty zewnętrzne.

²⁴ O udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko u.o.o.ś.

²⁵ Może ją sporządzać wyłącznie ten, kto ukończył studia wyższe na kierunkach związanych z kształceniem w obszarze nauk:

- a) ścisłych z dziedzin nauk chemicznych,
- b) przyrodniczych z dziedzin nauk biologicznych oraz nauk o Ziemi,
- c) technicznych z dziedzin nauk technicznych z dyscyplin: biotechnologia, górnictwo i geologia inżynierska, inżynieria środowiska,
- d) rolniczych, leśnych i weterynaryjnych z dziedzin nauk rolniczych, nauk leśnych lub innych (niż wyżej wymienione) i posiada co najmniej 5-letnie doświadczenie w pracach w zespołach przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko, lub brała udział w przygotowaniu co najmniej 5 (takich) raportów lub prognoz.

10. Od niedawna istotną nowością jest obowiązek sporządzenia uzasadnienia projektowanego planu miejscowego. Powinno ono w szczególności przedstawiać:

- a) sposób realizacji wymagań określonych w art. 1 ust. 2—4,
- b) zgodność z wynikami analizy (dokonywanej przez organ wykonawczy gminy) zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, wraz ze wskazaniem daty uchwały rady gminy dotyczącej oceny aktualności studium i planów miejscowych,
- c) wpływ na finanse publiczne, w tym na budżet gminy (art. 15 ust. 1 u.p.z.p. *in principio*).

Wyliczenie to ma jednak charakter wyłącznie przykładowy. Nie wyłącza ono obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do pozostałych elementów planu. Warto też zwrócić uwagę, że to ostatnie musi również wykazywać zasadność:

- a) przyjętych rozwiązań planistycznych,
- b) ustalonego planem wpływu na wartość nieruchomości, w tym stawek opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (art. 36 u.p.z.p.).

Rozwiązania te należy ocenić jako w pełni uzasadnione, aczkolwiek trudne do realizacji. Warto też zwrócić uwagę, że plan miejscowy podlega kontroli sądownoadministracyjnej, co bezspornie odnosi się zarówno do odpowiedzi na pytanie dotyczące ustalenia przeznaczenia objętego nim „terenu”, jak i wysokości stawki tzw. renty planistycznej. Wymagania dotyczące wspomnianego „uzasadnienia” wprowadzone zostały ustawą z dnia 3 listopada 2015 r. o rewitalizacji²⁶ (art. 41), obowiązującą (w tej mierze) od dnia 18 listopada 2015 r. Brak jakichkolwiek przepisów przejściowych powoduje powstanie wątpliwości, czy rozwiązanie to dotyczy wszystkich planów miejscowych uchwalonych po tej dacie (również wtedy, gdy procedura planistyczna wszczęta została przed wspomnianą datą), czy wyłącznie sytuacji, w której procedura planistyczna została wszczęta później (art. 15 u.p.z.p.). Zasada bezpośredniego stosowania nowej ustawy uzasadnia pierwsze z tych rozwiązań. Wspomniane „uzasadnienie” musi również odnosić się do tych rozwiązań, które ustalają stawki z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Pod rządem dotychczasowego stanu prawnego kontrola planu w części odnoszącej się do wspomnianych stawek w praktyce była niezwykle ograniczona. W istocie racjonalne określenie wspomnianych stawek bez szacowania wartości nieruchomości nie jest możliwe. Ustawa jednak nie daje żadnych wskazówek w tej mierze.

11. Minimalna treść projektowanego planu wynika z art. 15 ust. 2 u.p.z.p.; do jego „obowiązkowych” elementów zalicza się określenie:

- 1) przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- 2) zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;

²⁶ Dz.U. 2015, poz. 1777.

- 3) zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
- 3a) zasad kształtowania krajobrazu;
- 4) zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
- 6) zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy (rozumianej jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej), minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania (w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową) i sposobu ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów;
- 7) granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
- 8) szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- 9) szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- 10) zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- 11) sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
- 12) stawek procentowych, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 (czyli z tytułu zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w wyniku uchwalenia planu).

Dalsze wymagania, stosownie do potrzeb, określają art. 15 ust. 2a oraz ust. 3 u.p.z.p., jak i inne przepisy ustawowe. Katalog tych ostatnich jest niezwykle obszerny. Tytułem przykładu można tu wskazać na nakazy przewidziane:

- Prawem ochrony środowiska²⁷, np. dotyczące ochrony złóż kopalin czy też ochrony wód, gleby i ziemi w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej (art. 72),
- Prawem wodnym, np. dotyczące ochrony przeciwpowodziowej (art. 88f, ust. 5),

²⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. 2017, poz. 519 ze zm.

- ustawą z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁸, np. w odniesieniu do terenów przeznaczonych do zalesiania,
- ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁹, np. w odniesieniu do procedury sporządzania oraz treści planów miejscowych (art. 20 ust. 1 pkt 7),
- Prawem geologicznym i górniczym w odniesieniu do ochrony złóż kopalin (art. 95).

Co prawda omawiany art. 15 ust. 2 u.p.z.p. sformułowany jest w sposób imperatywny („w planie miejscowym określa się obowiązkowo”), to jednak trafnie dostrzeżono relatywny charakter tego nakazu. W istocie bowiem wspomniane określenie oznacza, że przewidziane cytowanym przepisem wymagania muszą być spełnione tylko wówczas, gdy zachodzi tego potrzeba. Skoro np. na terenie objętym planem nie występują „obszary usuwania się mas ziemnych”, to nie sposób wymagać, by plan miejscowy określał ich granice oraz sposób zagospodarowania³⁰.

12. W świetle art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej, w tym uchwalanie planów miejscowych, jest zadaniem własnym gminy, która musi je realizować w zasadzie na własny koszt i na własną odpowiedzialność, a w dodatku korzystając ze znacznej swobody w zakresie określania sposobu jego realizacji. Przykładów jej ograniczeń dostarcza zarówno u.p.z.p., jak i liczne przepisy szczegółowe, w tym zarówno takie, które zawierają rozwiązania kształtujące treść planów miejscowych, jak i takie, które (na potrzeby realizacji określonych przedsięwzięć) wyłączają system planowania i zagospodarowania przestrzennego. Istnienie wspomnianych „specustaw” należy ocenić jako wyraz niedowładu wymagań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza dotyczących wprowadzania do planu miejscowego niektórych przedsięwzięć celu publicznego.

13. Wykaz spraw stanowiących przedmiot planu miejscowego ma charakter zamknięty. Stanowi to konsekwencję rozwiązania przewidującego, że wspomniany plan jest aktem prawa miejscowego, a przepisy u.p.z.p. (a po części ustaw szczegółowych, które określają zagadnienia objęte planem), określając podstawę jego uchwalenia, wyznaczają jednocześnie jego merytoryczne granice, podobnie zresztą jak to jest w odniesieniu do aktów normatywnych o charakterze wykonawczym. W konsekwencji rada gminy nie może wyjść poza wspomniane ramy, pod rygorem uznania danego planu za nieważny, w całości lub w części³¹.

²⁸ Dz.U. 2015, poz. 2100 ze zm.

²⁹ Dz.U. 2016, poz. 2134 ze zm.

³⁰ A. KOSIERADZKA-FEDERCZYK. W: W. FEDERCZYK, A. FOGEL, A. KOSIERADZKA-FEDERCZYK: *Prawo ochrony środowiska...*, s. 71 i nast.

³¹ M. SZEWCZYK. W: M. KRUS, Z. LEOŃSKI, M. SZEWCZYK: *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Warszawa 2012, rozdz. 3.1 (LEX).

14. Wiąże się z tym następny problem. Skoro wspomniany plan jest aktem prawa miejscowego (a zatem źródłem prawa), to powstaje pytanie, czy musi on być sporządzony stosownie do wymagań przewidzianych w tzw. zasadach techniki prawodawczej. Te ostatnie mają postać rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów³². Wydano je na podstawie art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³³, wedle którego „Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Rady Legislacyjnej ustala, w drodze rozporządzenia [...] zasady techniki prawodawczej”. Określono tam m.in. wymagania odnoszące się do „aktów prawa miejscowego”, bez różnicowania czy chodzi tu o akty terenowych organów administracji rządowej, czy również stanowione przez organy samorządu terytorialnego. Rozwiązanie to stało się przedmiotem polemiki. Zdaniem T. Bąkowskiego brak podstaw, by rozporządzenie wykonawcze do ustawy poświęconej funkcjonowaniu Rady Ministrów mogło ingerować w proces tworzenia prawa stanowionego przez organy samorządu terytorialnego³⁴. Co prawda ocenę tę wypowiedziano w komentarzu do już nieobowiązującego § 142 z.t.p.³⁵, tyle że pomimo uchylenia tego przepisu należy uznać ją za trafną.

15. Pomimo braku formalnych podstaw stosowania z.t.p. do aktów samorządowych należy zgodzić się z poglądem, że w istocie określone tam rozwiązania są próbą kodyfikacji zasad wypracowanych w toku wykładni prawa — zarówno teoretycznej, jak i praktycznej³⁶. W konsekwencji nie można odmówić odniesienia ich również do projektów planów miejscowych. Zadanie to niestety często przekracza możliwości autorów tych ostatnich, czego dowodem są błędy (niekiedy o charakterze rażącym), jakimi cechuje się znaczna część uchwał rad gmin w omawianych sprawach. Ich uchwycenie wymaga szczegółowej analizy wspomnianych dokumentów, co — biorąc zwłaszcza pod uwagę znaczną ilość planów miejscowych — możliwe jest w ograniczonym zakresie.

16. Przykładami wadliwych rozwiązań niektórych planów miejscowych³⁷, wykazanych przez sądy administracyjne, czy też stwierdzonych w toku nadzoru sprawowanego przez wojewodów, mogą być:

³² Z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz.U. 2016, poz. 283 (dalej cyt. jako: z.t.p.).

³³ Dz.U. 2012, poz. 392 ze zm.

³⁴ T. BĄKOWSKI, P. BIELSKI, K. KASZUBOWSKI, M. KOKOSZCZYŃSKI, J. STELINA, J.K. WARYLEWSKI, G. WIERCZYŃSKI: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*. Warszawa 2003.

³⁵ Zawierającego niezbyt fortunne wyliczenie aktów prawa miejscowego.

³⁶ Zdaniem sądów z.t.p.:

— zawierają ważne zalecenia dotyczące tworzenia aktów prawnych i ustalają zasady poprawnej legislacji (wyrok SN z dnia 15 czerwca 2012 r., II CSK 436/11),

— z.t.p. są zbiorem dyrektyw wskazujących, jak poprawnie wyrażać normy prawne (wyrok NSA z dnia 5 maja 2011 r., I OSK 1059/10); odzwierciedlają standardy kultury prawnej (prawomocny wyrok WSA z dnia 16 kwietnia 2006 r., III S.A./Wa 2433/05).

³⁷ Częściowo odnoszą się one do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

- przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze bez wymaganej zgody właściwego organu³⁸,
- uzależnienie w planie miejscowym określonych rozwiązań od zgody właściciela nieruchomości³⁹,
- sporządzenie planu (część graficzna) na mapie w skali nie przewidzianej ustawą⁴⁰,
- pominięcie w planie miejscowym całej strefy ochronnej cmentarza⁴¹,
- przeznaczenie terenu pod zabudowę zagrodową z agroturystyką z jednoczesnym wprowadzeniem zakazu realizacji budynków inwentarskich⁴²,
- ignorowanie ustawowego nakazu zapewnienia potrzeb w zakresie wydobywania kopalin ze złóż i wprowadzanie zakazu wydobywania kopalin⁴³,
- wprowadzanie dla części złoża ograniczeń w zakresie sposobu i wielkości wydobywania kopaliny, w dodatku w sposób rzutujący na właściwość organów koncesyjnych⁴⁴,
- pomijanie obowiązkowych elementów planu, a jednocześnie wprowadzanie do niego nakazów znajdujących swe podstawy w aktach normatywnych w ogóle nieodnoszących się do zagospodarowania przestrzennego⁴⁵,
- ignorowanie istnienia (w granicach gminy objętej planem) złóż kopalin i to w dodatku takich, które udokumentowano już dawno temu i nie sposób zakładać, że rada gminy nie ma świadomości ich istnienia⁴⁶,
- wprowadzanie niemożliwych do spełnienia ograniczeń w zakresie wydobywania kopalin⁴⁷,

³⁸ Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2007 r., II OSK 1379/07.

³⁹ Prawomocny wyrok WSA z dnia 12 maja 2015 r., II S.A./Ol 1/15.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2010 r., II OSK 871/10.

⁴¹ Prawomocny wyrok WSA z dnia 16 grudnia 2014 r., II S.A./Wr 564/14.

⁴² Prawomocny wyrok WSA z dnia 10 lipca 2014 r., II S.A./Rz 589/14.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 20 maja 2015 r., II OSK 294/15. Nie sposób zakładać, by obowiązek zapewnienia w planie miejscowym aktualnych i przyszłych potrzeb eksploatacji złóż kopalin określony w art. 71 pr.o.ś. był spełniony w drodze stwierdzenia, że „Wszystkie obszary objęte planem leżą w granicach udokumentowanych złóż węgla kamiennego wraz z kopaliną towarzyszącą — metanem” (§ 27 uchwały Nr XVII/183/16 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wodzisławia Śląskiego, Dz.Urz. Woj.Śl. 2016, poz. 2182 ze zm.).

⁴⁴ Wyroki NSA: z dnia 29 maja 2013 r., II OSK 2675/12; z dnia 21 lipca 2016 r., II OSK 3069/15.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2016 r., II OSK 2880/14.

⁴⁶ Zob. uchwałę Nr 711/XLIII/05 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wschodniej i południowo-wschodniej części gminy Sosnowiec, Dz.Urz. Woj.Śl. 2004 Nr 126, poz. 3159 ze zm.

⁴⁷ Zob. § 6 ust. 1 pkt 1e oraz nast. uchwały nr 123/X/11 Rady Miasta Żory z dnia 14 lipca 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żory. Dz.Urz. Woj.Śl. Nr 230, poz. 3924.

- wprowadzanie rozwiązań kształtujących właściwość organów administracji⁴⁸,
 - powtarzanie rozwiązań przewidzianych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa,
 - odesłanie w tekście do przepisów (planu), które w ogóle nie mają zastosowania w sprawie⁴⁹,
 - uchwalenie planu miejscowego dla terenu większego niż określony w uchwale inicjującej procedurę planistyczną oraz pominięcie informacji wynikających z map zagrożenia powodziowego⁵⁰,
 - rozbieżność pomiędzy częścią tekstową oraz graficzną planu w odniesieniu do granic terenów (obiektów) podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów (w części tekstowej granice te określono jako „orientacyjne”, na rysunku jako obowiązujące ustalenia planu) oraz sprzeczność z przepisami powszechnie obowiązującymi⁵¹,
 - istotne naruszenie wymagań określających treść planu miejscowego⁵².
17. Innymi przykładami mogą być:
- zakaz odprowadzania do kanalizacji ścieków oraz wód opadowych i roztopowych, które nie spełniają obowiązujących norm czystości⁵³; problematyka tzw. zbiorowego odprowadzania ścieków jest przedmiotem regulacji odrębnej ustawy i brak jakichkolwiek podstaw prawnych do regulowania tej materii w drodze planu miejscowego,
 - zakaz składowania i utylizacji odpadów oraz gospodarowania nimi w sposób niezgodny z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁵⁴; przede wszystkim powołana tu ustawa nie obowiązywała w dacie uchwalenia planu, a ponadto nie sposób ustalić, na czym miałyby polegać istota wspomnianej

⁴⁸ Zob. powołaną uchwałę Nr 711/XLIII/05 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wschodniej i południowo-wschodniej części gminy Sosnowiec.

⁴⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IFIII.4131.188.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 2 grudnia 2015 r., Dz.Urz. Woj.Śl. 2015, poz. 6354.

⁵⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IFIII.4131.1.90.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 27 listopada 2015 r., Dz.Urz. Woj.Śl. 2015, poz. 6272.

⁵¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IFIII.4131.1.88.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 3 grudnia 2015 r., Dz.Urz. Woj.Śl. 2015, poz. 7143.

⁵² Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IFIII.4231.1.94.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 4 grudnia 2015 r., Dz.Urz. Woj.Śl. 2015, poz. 6621.

⁵³ Zob. § 10 ust. 1 pkt 1g uchwały nr XXIII/391/12 Rady Miasta Chorzów z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Chorzów dla części obszaru gminy Chorzów położonego w rejonie ulicy Siemianowickiej. Dz.Urz. Woj.Śl. 2012, poz. 3138 ze zm.

⁵⁴ Zob. § 10 ust. 1 pkt 4 uchwały Nr XLVI 929/14 Rady Miasta Chorzów z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chorzów dla części obszaru gminy położonego w rejonie ulic Kadeckiej i Siemianowickiej. Dz.Urz. Woj.Śl. 2014, poz. 3975.

tu „utylizacji”, jako że określenie to nie jest znane prawu. Jedną z podstawowych zasad ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁵⁵ jest natomiast nakaz postępowania z odpadami wyłącznie w sposób nią określony,

- nakaz przestrzegania zasad ochrony i kształtowania środowiska we wszystkich zamierzeniach inwestycyjnych, zgodnie z przepisami odrębnymi, a także zakazy: grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, jak również zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar⁵⁶.

18. Analiza co najmniej niektórych planów miejscowych prowadzi natomiast do wniosku, że wymagania znajdujące się w rozdziałach poświęconych „ochronie środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego” zawierają również:

- bezwartościowe stwierdzenia typu „na obszarze planu nie występują obiekty i obszary chronione na mocy ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych”⁵⁷; nasuwa się zatem pytanie o merytoryczną wartość takiego „stwierdzenia”, zwłaszcza że wspomniane formy ochronne mogą zostać utworzone po wejściu planu w życie,
- zakaz realizacji przedsięwzięć mogących zawsze i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko⁵⁸, który wprowadzić może być uzasadniony, tyle że staje się przeszkodą w realizacji niektórych zadań własnych gminy, jak i innych związanych z zabudową miejską,
- stwierdzenie, że „w planie, z uwagi na ochronę środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego [...] dla wszystkich terenów i działek niezależnie od ustaleń zdefiniowanych dla poszczególnych przeznaczeń obowiązującymi w zakresie ochrony środowiska są wymogi wynikające z obowiązujących przepisów związanych z ochroną środowiska i przyrody”⁵⁹; pokretna stylistyka tego przepisu może uzasadniać ocenę, że intencją rady gminy jest uznanie mocy powszechnie obowiązujących wymagań ustawowych dotyczących ochrony środowiska i przyrody,
- odnoszący się do ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem nakaz stosowania paliw ekologicznych, o niskiej zawartości związków siarki i popio-

⁵⁵ Dz.U. 2016, poz. 1987 ze zm.

⁵⁶ Zob. § 5 ust. 1 oraz ust. 4 zd. 2 powołanej uchwały Nr XIII/120/2015 Rady Gminy Zawoja z dnia 26 listopada 2015 r. Przytoczone tu zakazy dotyczące wód stanowią niedopuszczalną modyfikację art. 27 Prawa wodnego.

⁵⁷ Zob. np.:

— § 9 uchwały Nr XLI/776/14 Rady Miasta Chorzów z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chorzów dla części obszaru gminy położonego w rejonie ulic ks. Piotra Skargi, Tadeusza Kościuszki i Katowickiej. Dz.Urz. Woj.Śl. 2014, poz. 927.

— § 9 powołanej uchwały XLVI/929/14 Rady Miasta Chorzów z dnia 26 czerwca 2014 r.

⁵⁸ Zob. § 10 ust. 1 pkt 1j powołanej uchwały Nr XLVI/776/14 Rady Miasta Chorzów.

⁵⁹ Zob. § 10 ust. 1 pkt 2 powołanej uchwały Nr 44/2011 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 marca 2011 r.

łu⁶⁰ czy też nakaz stosowania czystych nośników energii⁶¹; brak natomiast normatywnej definicji „paliwa ekologicznego”, nie wiadomo, co to znaczy „niska zawartość”, jakie wskaźniki mają charakteryzować „czysty” nośnik energii, a wreszcie rozwiązaniu temu można postawić zarzut wykroczenia poza materię planistyczną⁶²,

- dopuszczenie do stosowania systemów grzewczych innych niż zdalaczynne bądź zasilane ze źródeł energii odnawialnej, o ile spełniają kryteria energetyczne i emisyjne na znak bezpieczeństwa ekologicznego⁶³; problem w tym, że polskiemu systemowi prawa (jak dotychczas) nie jest znane pojęcie „znaku bezpieczeństwa ekologicznego”; znak ten jest nadawany przez jeden z instytutów naukowo-badawczych.

19. Odpowiedź na pytanie, dlaczego plany miejscowe (a także studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin) cechują się sygnalizowanymi wyżej usterkami, wykracza poza ramy opracowania. Można jednak zakładać, że jej przyczynami są przede wszystkim:

- przekonanie organów gmin o swojej omnipotencji,
- brak dostatecznej znajomości (projektanci planu⁶⁴, organy uczestniczące w procedurze powstawania planu, organ stanowiący gminy) przepisów prawa regulujących treść wspomnianych dokumentów, procedury ich sporządzania, jak również dotyczących podstaw systemu prawa i zasad funkcjonowania władz publicznych,

⁶⁰ Zob. § 10 ust. 2 powołanej uchwały Nr 44/2011 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 marca 2011 r. oraz § 10 ust. 2 oraz ust. 5 powołanej uchwały Nr L/12044/06 Rady Miasta Chorzowa.

⁶¹ Zob. § 8 ust. 2 uchwały Nr L/1044/06 Rady Miasta Chorzów z dnia 5 października 2006 r. w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta Chorzów dla części obszaru gminy Chorzów położonego w rejonie ulic Marii Skłodowskiej-Curie, Rodziewiczówny i Pl. Św. Jana. Dz.Urz. Woj.Śl. 2006, nr 153, poz. 4879.

⁶² Problem ten staje się bezprzedmiotowy wraz z wejściem w życie tzw. „uchwał smogowych”. Zob. w tej mierze np. uchwały:

- Nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Dz.Urz. Woj.Małop. 2017, poz. 787,

- Nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Dz.Urz. Woj.Śl. 2017, poz. 2624.

⁶³ Zob. § 5 ust. 5 uchwały Nr XXXVIII/748/2009 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 29 września 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mikołowa. Dz.Urz. Woj.Śl. 2009, nr 205, poz. 3757.

⁶⁴ Pomimo że muszą oni legitymować się stosownymi kwalifikacjami zawodowymi w zakresie gospodarki przestrzennej (art. 5 u.p.z.p.). W istocie oznacza to jednak, że projektowanie aktów prawa miejscowego powierzono osobom, które nie muszą legitymować się wiedzą z zakresu prawa.

- uleganie projektantów planu naciskom ze strony organów wykonawczych gmin,
- bierność oraz ignorancja organów stanowiących gmin.

Bezspornie jednak plan miejscowy nie może w tej części powtarzać rozwiązań o charakterze powszechnie obowiązującym, wynikających z aktów normatywnych wyższej rangi. Analiza niektórych planów miejscowych prowadzi jednak do wniosku, że praktyka:

- nierzadko zmierza jednak w odmiennym kierunku⁶⁵, co może zostać odczytane w ten sposób, że rady niektórych gmin wychodzą z założenia, jakoby podstawą obowiązywania ustaw i rozporządzeń wykonawczych były akty prawa miejscowego (nakaz przestrzegania wymagań ochrony środowiska przewidzianych odrębnymi przepisami); konstrukcja takiego „powtarzania” jednak rażąco koliduje z Konstytucją (art. 7), co znajduje swój wyraz w orzecznictwie sądowoadministracyjnym⁶⁶, jak się wydaje nieznanym zarówno projektantom planów, jak i uchwalającym je radom gmin,
- wymagań stanowiących treść wspomnianych planów przeważnie operuje kryteriami pozbawionymi dostatecznej precyzji⁶⁷, co może prowadzić do stanu niepewności prawnej.

20. Skoro plan miejscowy jest aktem normatywnym o charakterze powszechnie obowiązującym na objętym nim „terenie”, to w konsekwencji musi być interpretowany w taki sposób, w jaki dokonuje się wykładni przepisów prawa⁶⁸. Można spotkać się z oceną, że najbardziej kompetentne w tym zakresie są orga-

⁶⁵ Tytułem przykładu można wskazać, że uchwała Nr 44/2011 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Watoły w Siemianowicach Śląskich (Dz.Urz. Woj.Śl. Nr 114, poz. 2182) przewiduje, że „z uwagi na ochronę środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego [...] dla wszystkich terenów i działek niezależnie od ustaleń zdefiniowanych dla poszczególnych przeznaczeń obowiązującymi w zakresie ochrony środowiska są wymogi wynikające z obowiązujących przepisów związanych z ochroną środowiska” (§ 10 ust. 1 pkt 2). Dla odmiany uchwała Nr XIII/120/2015 Rady Gminy Zawoja z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Zawoja dla obszaru wsi Zawoja (Dz.Urz. Woj.Małop. 2015, poz. 8355) przewiduje, że w celu zachowania wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych terenu objętego planem nakazuje się przestrzeganie zasad ochrony i kształtowania środowiska we wszelkich zamierzeniach inwestycyjnych, zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi (§ 5 ust. 1).

⁶⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 28 września 2012 r., II OSK 1598/12.

⁶⁷ Zob. np. uchwałę Nr XXIX/437/2004 Rady Miejskiej w Mikołowie z dnia 28 grudnia 2004 r. W sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu Miasta Mikołowa (Dz.Urz. Woj.Śl. 2005, nr 16, poz. 427 ze zm.), gdzie ustalono nakaz zaopatrzenia w ciepło poprzez (m.in.) zastosowanie lokalnych, proekologicznych urządzeń ciepłowniczych (§ 13 ust. 3).

⁶⁸ Tak trafnie m.in. NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2016 r., II OSK 2775/14.

ny gminy⁶⁹. Ocena ta jest rażąco błędna. Przede wszystkim organ wykonawczy gminy odpowiedzialny jest wyłącznie za opracowanie projektu planu oraz procedurę jego uchwalenia, zaś projekt ten może ulec zmianie, chociażby w wyniku stanowiska rady gminy jako organu uchwalającego plan. Co więcej, decyzje, których podstawą jest plan miejscowy, przeważnie podejmują organy pozagminne. Przykładem może być pozwolenie na budowę, kiedy to organem I instancji jest starosta. Jedną z kluczowych przesłanek pozwolenia na budowę (jak również niektórych innych decyzji opartych na wspomnianej ustawie) jest właśnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (rzecz jasna, o ile został on uchwalony). Obowiązkiem starosty jest zatem zbadanie zgodności zamierzonej budowy z planem miejscowym. Innym przykładem może być decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań (art. 72 i nast. zwł. art. 80 u.o.o.s.). Musi ona być zgodna z (istniejącym) planem miejscowym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Również i w takiej sytuacji organ właściwy w sprawie (np. regionalny dyrektor ochrony środowiska) musi zbadać zgodność projektowanej decyzji z planem. Praktyka nierzadko jednak zmierza w innym kierunku. Organy pozagminne, orzekając na podstawie planów miejscowych, bardzo chętnie zasięgają stanowiska organów wykonawczych gmin w odniesieniu do treści planów miejscowych. Przykładami mogą być tzw. opinie lokalizacyjne sporządzane przez organy wykonawcze gmin na potrzeby postępowań o pozwolenia na budowę toczących się przed starostami. Z kolei np. regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, orzekając w sprawie decyzji środowiskowych zamiast samodzielnego ustalenia relacji pomiędzy planem miejscowym oraz projektowanym przedsięwzięciem, występują do organów wykonawczych gmin o opinię w przedmiocie zgodności zamierzonego przedsięwzięcia (wnioskowanej decyzji) z planem miejscowym. Co prawda nie ma zakazu tego rodzaju praktyk, jednakże:

- wszechstronne wyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy jest obowiązkiem orzekającego o niej organu administracji (art. 7 oraz 77 k.p.a.), a w konsekwencji
- wspomniana opinia może wprawdzie być traktowana jako dowód w sprawie⁷⁰, tyle że podlegający krytycznej ocenie organu orzekającego (art. 75 i nast. k.p.a.), a w konsekwencji
- nie zwalnia ona organu orzekającego w sprawie z obowiązku weryfikacji takiej opinii, a skutki błędnego stanowiska organów gminy obciążają organy orzekające w sprawie.

Praktyka zna sytuacje, w których organ wykonawczy gminy, orzekając w oparciu o rozwiązania planu miejscowego, kierował się przesłankami całkowicie pozaprawnymi, w tym niechęcią w stosunku do potencjalnego inwestora

⁶⁹ Zob. J. MURZYDŁO: *Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze*. „Finanse Komunalne” 2013, nr 3, s. 45 i nast.

⁷⁰ Brak podstaw, by traktować ją jako dokument urzędowy.

czy też rodzaju przedsięwzięcia, które wprowadzie mieściło się w granicach dopuszczonych przez plan miejscowy, tyle że organ wykonawczy gminy był mu przeciwny.

Trafnie też przyjmuje się, że wykładnia planu miejscowego powinna odbywać się z zastosowaniem metod właściwych dla wykładni aktów normatywnych⁷¹. Oznacza to, że akt ten musi być interpretowany tak jak każdy inny przepis prawa.

21. Prawdą jest, że administracja publiczna wręcz „kocha” okólniki, wyjaśnienia, interpretacje itp. stanowiska innych organów, zwłaszcza takich, które opracowały projekt danego aktu normatywnego czy też go wydały. Nie ma jednak ku temu dostatecznych podstaw prawnych. Co prawda jedną z metod wykładni jest wykładnia autentyczna (urzędowa), tyle że:

- musi pochodzić od organu wyraźnie do tego umocowanego przez ustawę,
- nie jest wiążąca dla sądu, zwłaszcza administracyjnego.

De lege lata wspomniana konstrukcja dopuszczona jest wyłącznie w odniesieniu do prawa podatkowego, w tym danin publicznych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, a także składek na ubezpieczenie społeczne (art. 14a i nast. ordynacji podatkowej⁷², art. 10a i nast. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁷³) i brak najmniejszych podstaw, by odnosić ją do problematyki planów zagospodarowania przestrzennego. Praktyka zmierza jednak w odwrotnym kierunku. Zapytania o „sposób rozumienia” przepisu prawa kierowane są pod adresem organów administracji, nawet niewłaściwych w sprawie, są zjawiskiem codziennym.

22. Skoro plan miejscowy ma charakter normatywny (jest aktem prawa miejscowego), to w konsekwencji podlega interpretacji dokonywanej przez tego (podmiot prawa, organ administracji, sąd), kto jest właściwy do jego stosowania; taka wykładnia musi być dokonywana z uwzględnieniem wszystkich dopuszczalnych jej metod. Tytułem przykładu — sąd administracyjny, rozpoznając skargę na plan miejscowy, musi dokonać jego wykładni (odniesionej do całego systemu prawa) i odpowiedzieć na pytanie, czy taki plan jest zgodny z przepisami prawa⁷⁴. Żadna norma prawna nie przyznaje natomiast radzie gminy kompetencji do dokonywania interpretacji rozwiązań planu miejscowego.

23. Plan miejscowy ma postać uchwały rady gminy, to w konsekwencji nadzór nad jej zgodnością z prawem sprawuje wojewoda, stosowanie do art. 90

⁷¹ Tak trafnie H. IZDEBSKI, I. ZACHARIASZ: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Warszawa 2013 (komentarz do art. 14, teza 15); *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 151 oraz NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2016 r., II OSK 2775/14. Por. M. SZEWCZYK: *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, rozdz. 2.1 (LEX).

⁷² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Dz.U. 2017, poz. 201 ze zm.

⁷³ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r., Dz.U. 2016, poz. 1839 ze zm.

⁷⁴ Zob. J. KACZOR: *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*. „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10, s. 35.

i nast. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷⁵. W praktyce skuteczność tego instrumentu jest ograniczona, przede wszystkim ze względu na znaczną ilość uchwał rad gmin (a także aktów innych organów samorządowych poddanych nadzorowi wojewody). Co prawda kontrolę zgodności planów miejscowych z prawem sprawują również sądy administracyjne, tyle że społeczna świadomość możliwości skorzystania z tego instrumentu oraz umiejętność jego zastosowania dopiero zaczynają się kształtować.

24. Istotne naruszenie:

- zasad sporządzania planu miejscowego (co wypada odnieść do tych przepisów prawa, które określają wymagania dotyczące treści planu),
- trybu ich sporządzania (co wypada odnieść do wymagań proceduralnych), a także naruszenie właściwości organów powodują nieważność uchwały (w sprawie przyjęcia planu miejscowego) w całości lub w części (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Brak miejsca wyklucza rozwinięcie tego wątku.

25. Z kolei zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, jaki dotyczy uchwalania tego aktu (art. 27). W literaturze przyjmuje się, że „zmiana” planu obejmuje również jego „uchylenie”⁷⁶, z czym jednak trudno się zgodzić. Istota zmiany polega bowiem na wprowadzeniu odmiennych (w stosunku do tego, co ustalono uprzednio) rozwiązań, w całości bądź w części, ale nie na ich eliminacji. Rozwiązanie to trudno wprawdzie ocenić jako racjonalne, tyle że bezspornie wszelkie normy kompetencyjne muszą być interpretowane w sposób ścisły. Ustawodawca zdecydowanie nie dostrzegł tego problemu. Z kolei zwrot „w takim trybie” oznacza konieczność spełnienia wszystkich wymagań, nie tylko proceduralnych, jakie wiążą się z uchwaleniem planu (uchwała inicjująca, obwieszczenia, strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, opinie i uzgodnienia, udział społeczeństwa itd.). Rzecz jasna wiąże się to z kosztami oraz wymaga czasu. W praktyce powstało pytanie, jak wymagania te mają się do tych, które wiążą się ze skargą sądowoadministracyjną. Nie jest bowiem tajemnicą, że plany miejscowe coraz częściej stają się przedmiotem tego rodzaju skarg. Przesłanką tej ostatniej jest przede wszystkim wezwanie rady gminy do usunięcia naruszenia prawa poprzez dokonanie stosownej zmiany planu miejscowego. Droga sądowa otwiera się dopiero po bezskutecznym upływie 30-dniowego terminu od dokonania takiego wezwania (art. 52 ust. 3—4 i nast. Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷⁷). Stosownie zaś do art. 54 § 3 p.p.s.a. „organ, którego działanie [...] zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia wyznaczenia rozprawy”. Powstaje pytanie, czy rozwiązanie to odnosi się również do planów miejscowych. Część orzecznictwa sądowoadministracyjnego oraz literatura przed-

⁷⁵ Dz.U. 2016, poz. 446 ze zm.

⁷⁶ Z. NIEWIADOMSKI: *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Warszawa 2003, s. 120 i nast.

⁷⁷ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm. (dalej cyt. jako „p.p.s.a.”).

miotu wypowiadają się przeciwko takiej możliwości, wychodząc z założenia, że art. 54 § 3 p.p.s.a. nie stanowi metanormy kompetencyjnej, przyznającej radzie gminy prawo do stwierdzania nieważności własnych uchwał⁷⁸. Aprobata takiego stanowiska wyklucza możliwość skorzystania z prawa do autokontroli uchwały w sprawie przyjęcia planu miejscowego. Odmienne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 18 listopada 2014 r., przyjmując, że rada gminy, działając na podstawie powołanych wyżej przepisów, może uwzględnić skargę do sądu administracyjnego na własną uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i stwierdzić jej nieważność. Wyłączenia stosowania art. 54 § 3 p.p.s.a. nie można (w takiej sytuacji — A.L.) wyprowadzać w drodze wykładni, wymagałoby to bowiem regulacji ustawowej⁷⁹. Stanowisko to spotkało się z rozbieżnymi ocenami⁸⁰. Wspomniany wyrok nie zapadł zresztą jednomyślnie, złożone zostało zdanie odrębne. Wydaje się, że trafna jest jednak ocena, że zwrot „w zakresie swojej właściwości” wyklucza samokontrolę w odniesieniu do aktów prawa miejscowego. Uwzględnienie skargi w ramach samokontroli musiałoby bowiem odbyć się w drodze stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego. Odesłanie do „właściwości” organu oznacza również odesłanie do norm pozwalających na stwierdzenie takiej nieważności. Skoro jednak kompetencji takiej nie ma organ właściwy do podjęcia wspomnianego aktu, to tym samym nie może dokonać jego samokontroli⁸¹. Nie sposób jednak powstrzymać się od konkluzji, że prawodawca nie dostrzegł istoty analizowanego problemu. Warto zatem pomyśleć o zmianie omawianych wymagań.

26. Normatywny kształt sądownictwa administracyjnego uformowany został przede wszystkim pod kątem weryfikacji rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym (decyzji administracyjnych oraz niektórych postanowień), czemu podporządkowano zdecydowaną większość rozwiązań p.p.s.a. Otwarty pozostaje problem, do jakiego stopnia te rozwiązania oraz ukształtowana pod ich

⁷⁸ Zob. prawomocne wyroki:

— NSA z dnia 2 lipca 2007 r., II OSK 1046/07,

— WSA z dnia 5 marca 2013 r., II S.A./Łd 1069/12,

— WSA z dnia 2 kwietnia 2014 r., I S.A./Gl 18/14,

— WSA z dnia 13 lipca 2016 r., II S.A./Go 405/16.

Zob. także: Z. KMIECIAK: *Glosa do wyroku WSA z dnia 18 stycznia 2007 r., II S.A./Gl 385/06. „Orzecznictwo Sądów Polskich”* 2008, z. 4, s. 250 i nast.; B. DAUTER, B. GRUSZCZYŃSKI, A. KABAT, M. NIEZGÓDKA-MEDEK: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*. Warszawa 2016, s. 306.

⁷⁹ II OSK 2377/14.

⁸⁰ B. JAWORSKA-DĘBSKA: *Glosa (krytyczna) do wyroku NSA z dnia 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/14. „Samorząd Terytorialny”* 2015, nr 9, s. 83 i nast.; T. SZEWC: *Glosa (aprobuująca) do wyroku NSA z dnia 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/14. „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”* 2016, nr 4, s. 111 i nast.

⁸¹ Zob. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. T. Woś. Warszawa 2016, s. 481.

rzędem wykładnia może znaleźć zastosowanie do aktów o charakterze generalnym. Warto natomiast zwrócić uwagę, że stwierdzenie nieważności decyzji podjętej w kwalifikowanym trybie (np. formalizującym wymagania wniosku, przewidującym konieczność jej uzgodnienia z innym organem), następuje bez spełnienia tych wymagań. Co prawda niekiedy ustawa stanowi inaczej⁸², tyle że takie rozwiązanie ma charakter wyjątkowy.

Literatura

- BĄKOWSKI T., BIELSKI P., KASZUBOWSKI K., KOKOSZCZYŃSKI M., STELINA J., WARYLEWSKI J.K., WIERCZYŃSKI G.: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*. Warszawa 2003.
- CZERSKI P., HANUSZ A., MUSIAŁ M., NIEZGODA A., SZCZĘŚNIAK P.: *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*. Red. A. HANUSZ. Warszawa 2015.
- DAUTER B., GRUSZCZYŃSKI B., KABAT A., NIEZGÓDKA-MEDEK M.: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa 2016.
- DĄBEK D.: *Prawo miejscowe*. Warszawa 2015.
- FEDERCZYK W., FOGEL A., KOSIERADZKA-FEDERCZYK A.: *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*. Warszawa 2015.
- IZDEBSKI H., ZACHARIASZ I.: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Warszawa 2013.
- JAWORSKA-DĘBSKA B.: *Glosa do wyroku NSA z dnia 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/14. „Samorząd Terytorialny”* 2015, nr 9.
- KACZOR J.: *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*. „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10.
- KMIECIAK Z.: *Glosa do wyroku WSA z dnia 18 stycznia 2007 r., II S.A./GI 385/06. „Orzecznictwo Sądów Polskich”* 2008, z. 4.
- KRUŚ M., LEŃSKI Z., SZEWCZYK M.: *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Warszawa 2012.
- MURZYDŁO J.: *Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 r. — Prawo geologiczne i górnicze*. „Finanse Komunalne” 2013, nr 3.
- NIEWIADOMSKI Z.: *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Warszawa 2003.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Red. Z. NIEWIADOMSKI. Warszawa 2015.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. T. WOŚ. Warszawa 2016.
- SZEW C.: *Glosa do wyroku NSA z dnia 18 listopada 2014 r., II OSK 2377/14. „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”* 2016, nr 4.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Red. M. WIERZBOWSKI, A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ. Warszawa 2016.

⁸² Zob. art. 106 ust. 1 u.o.o.ś., wedle którego wymagania dotyczące transgranicznego oddziaływania na środowisko stosuje się odpowiednio m.in. do stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań oraz niektórych innych decyzji wymienionych w tej ustawie.

Aleksander Lipiński

Local development (spatial) zoning plan as a source of law

Summary

In the light of the Constitution the source of universally binding law in the Republic of Polish is, *inter alia*, the local law (art. 87). Feature of the local law is that it is created by the local authorities on the basis of acts of the Parliament and for their implementation. It shall be binding only within the limits of the jurisdiction of a local authority. An example of such local law is a resolution of the municipal council on the adoption of a local development (spatial) plan. Such a plan is optional and only in a few cases the law requires its adoption. The primary function of the local development (spatial) plan is to determine the destination area covered by it, including the delimitation of areas with different functions. This is very important from the point of view of the requirements for land management and environmental protection. If such a plan is the universally binding local law, it must be edited according to such rules that apply to the drafting of the texts of the law. Also, its interpretation must be done according to those rules.

Key words: Local development plan, source of law, determination of the land use, environmental protection

Александр Липинский

Местный план землепользования и застройки гмины как источник права

Резюме

В соответствии с Конституцией источником общеобязательного права Республики Польша являются в частности акты местного права. Местное право характеризуется тем, что оно создается местными органами на основании законов с целью их реализации и оно действует только на территории деятельности установивших его органов. Примером данного акта является постановление совета гмины о принятии местного плана землепользования и застройки гмины. Этот план имеет факультативный характер и только в немногочисленных случаях закон требует его принятия. Основная задача местного плана это определение назначения недвижимости, в том числе разграничение территорий о разных функциях, что имеет большое значение с точки зрения требований в сфере землеустройства и охраны окружающей среды. Если такой план является актом местного права о общеобязательном характере, то он должен редактироваться в соответствии с принципами редактирования нормативно правовых текстов. Также его толкование должно происходить с использованием надлежащих правил.

Ключевые слова: местный план землепользования и застройки гмины, источник права, назначение недвижимости, охрана окружающей среды

Małgorzata Mokrosz
Uniwersytet Śląski
Katowice

Techniczne możliwości spalania biomasy w aspekcie obowiązujących przepisów

Analiza obowiązujących uregulowań prawnych (polityka klimatyczna UE)

Polityka ochrony środowiska, jak wielokrotnie podkreślano na forum unijnym na przestrzeni ostatnich lat, posiada najwyższy priorytet w strategii i programach ochrony zasobów naturalnych. Nie ulega wątpliwości, iż przesłanki ekologiczne były impulsem do przyjęcia w 1997 r. w Kioto w Japonii Protokołu w sprawie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych¹. Protokół z Kioto wszedł w życie w 2004 r. po wypełnieniu wytycznych określonych w art. 25 ust. 1. Warunkiem koniecznym do wejścia w życie protokołu z Kioto było złożenie dokumentów ratyfikacyjnych przez taką grupę państw, których emisje dwutlenku węgla wynosiły więcej niż 55% całkowitych emisji w 1990 r. Protokół z Kioto został przyjęty na okres dziesięcioletni, dlatego na kolejnych konferencjach klimatycznych (Poznań 2008 r., Kopenhaga 2009 r.) prowadzono rozmowy w celu uzgodnienia nowego porozumienia². Uczestnicy rozmów klimatycznych nie osiągnęli kompromisu w sprawie nowego światowego porozumienia klimatycznego. W konsekwencji na konferencji klimatycznej ONZ w katarskim mieście Doha (Dauha) w 2012 r., postanowiono przedłużyć obowiązywanie protokołu z Kioto do 2020 r. Poprawka dauhańska do protokołu z Kioto jak dotąd

¹ Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto 11 grudnia 1997 r. Dz.U. 2005, nr 203, poz. 1683, 1684.

² *Prawo ochrony środowiska*. Red. M. GÓRSKI. Warszawa 2014, s. 230—231.

nie weszła w życie. W grudniu 2015 r. na konferencji ONZ w podparyskiej miejscowości Le Bourget osiągnięto kompromis i podpisano globalną umowę o zapobieganiu zmianom klimatu³. Paryskie porozumienie w sprawie zmian klimatu weszło w życie 4 listopada 2016 r. Warunkiem koniecznym do wejścia w życie porozumienia była ratyfikacja umowy przez grupę 55 państw⁴. Należy stwierdzić, że również Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych⁵ była przejawem promowania źródeł odnawialnych i powodem wprowadzania zmian w polskich aktach prawnych. Od 2005 r. funkcjonują w Polsce tzw. zielone certyfikaty, będące w zasadzie głównym systemem wsparcia produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. System zielonych certyfikatów uzyskał swe podwaliny w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. — Prawo energetyczne⁶. Dodatkowo w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2008 r. (należy pamiętać o licznych późniejszych zmianach) precyzyjnie określono system tzw. zielonych świadectw⁷.

Biorąc pod uwagę politykę klimatyczną Unii Europejskiej, dotyczącą problematyki ochrony środowiska, można stwierdzić, że w zasadzie od 2007 r., kiedy to rozpoczęto negocjacje pakietu klimatyczno-energetycznego, najważniejszym zagadnieniem rozpatrywanym przez Unię Europejską była sprawa redukcji emisji gazów cieplarnianych⁸.

Postępujący rozwój przemysłu i urbanizacja sprawiają, że zapotrzebowanie na energię (paliwa) stale wzrasta⁹. W celu obniżenia emisji gazów cieplarnianych państwa członkowskie przyjęły pakiet energetyczno-klimatyczny, zwany również pakietem 3 × 20 lub 20—20—20. Przyjęty program działań skupiony był na trzech kluczowych założeniach: zredukowaniu emisji gazów

³ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzone w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu 2015 r., Dz.U. 2017, poz. 36.

⁴ Polska ratyfikowała porozumienie paryskie 7 października 2016 r.

⁵ Dz.U. L 283 z 27.10.2001. Warto odnotować również dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającą i następnie uchylającą dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE. Dz. Urz. UE L 2009 r., nr 140, s. 16—62.

⁶ Dz.U. 2006, nr 89, poz. 625 z późn. zm.

⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii. Dz.U. 2008, nr 156, poz. 969 uznany za uchylony.

⁸ J. JAROSIŃSKI: *Techniki czystego spalania*. Warszawa 1996, s. 306—311.

⁹ M. ŚWIĄTKOWSKA: *Produkcja przemysłowa oparta na źródłach energii — odnawialnych i nieodnawialnych*. W: *Współczesne osiągnięcia w ochronie powietrza atmosferycznego*. Red. A. MUSIALIK-PIOTROWSKA, J.D. RUTKOWSKI. Wrocław 2010, s. 369.

ciepłarnianych w Unii o 20% do 2020 r. w porównaniu do emisji z 1990 r., zwiększeniu udziału energii produkowanej z odnawialnych źródeł energii do 20% do 2020 r. i zwiększeniu efektywności energetycznej o 20% do 2020 r. Również w perspektywie długoterminowej, w ramach polityki klimatu i energii do 2030 roku, przywódcy poszczególnych krajów UE przyjęli w październiku 2014 r. kontynuację trzech głównych celów opartych na pakiecie klimatyczno-energetycznym do 2020 r.

Biorąc powyższe pod uwagę, jak również wzrastające ceny surowców, w tym ropy naftowej, gazu czy paliw kopalnych, na których opiera się polska energetyka, konieczne okazało się promowanie odnawialnych źródeł energii, w warunkach polskich głównie biomasy. W celu spełnienia zobowiązań wynikających z pakietu klimatycznego wprowadzono system nieodpłatnego przydzielania przez rządy uprawnień, który miał być zastępowany przez system aukcyjny, z pewnymi wyjątkami czasowymi w niektórych krajach członkowskich, w tym również Polski. Zgodnie z przyjętymi ustaleniami system uprawnień miał ulegać stopniowej redukcji aż do poziomu zerowego w roku 2020, w którym to brakujące pozwolenia miały być nabywane w drodze aukcji (mechanizm redukcji był bardziej rozbudowany, należy pamiętać o podziale na obszar ETS i non-ETS, problem ten tylko zasygnalizowano w artykule). Celem tych ustaleń było skłonienie przemysłu energetycznego do inwestycji w produkcję energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii. Jednocześnie, aby otrzymać darmowe uprawnienia, podmioty branży energetycznej zobligowane zostały do inwestycji obniżającej emisję dwutlenku węgla, a tym samym sprzyjającym ochronie środowiska. W warunkach polskich najbardziej dostępnym odnawialnym źródłem jest biomasa, co wynika z korzystnego dla produkcji rolnej klimatu i powierzchni lasów w Polsce wynoszącej 9197,9 tys. ha (według GUS — stan w dniu 31.12.2014 r.), co odpowiada lesistości na poziomie 29,4%. Spalanie biomasy w wyniku wprowadzonych regulacji prawnych było dla branży energetycznej opłacalne, dlatego też sektor energetyczny poczynił znaczne nakłady umożliwiające przetwarzanie energii ze źródeł odnawialnych. Z ekonomicznego punktu widzenia najprostszym rozwiązaniem, choć niekoniecznie najlepszym technicznie¹⁰, było współspalanie biomasy w istniejących kotłach, zamiast w kotłach przewidzianych (specjalnie zaprojektowanych) do spalania biomasy. Proces współspalania wdrożyły niemal wszystkie największe podmioty energetyczne.

Firmy przetwarzające energię z odnawialnych źródeł energii otrzymywały zielone certyfikaty, które mogły później sprzedawać na rynku. Ponadto Unia Europejska zakwalifikowała biomasę jako źródło energii z zerową emisją

¹⁰ M. ŚCIAŻKO, J. ZUWAŁA, M. PRONOBIS, G. WINNICKA: *Problemy związane ze współspalaniem biomasy w kotłach energetycznych*. W: *Współspalanie biomasy i paliw alternatywnych w energetyce*. Red. M. ŚCIAŻKO, J. ZUWAŁA, M. PRONOBIS. Zabrze 2007, s. 17—41.

dwutlenku węgla (CO_2) — przyjmując w bilansie, że rośliny w trakcie wzrostu pochłaniają tyle samo dwutlenku węgla, ile powstaje przy ich spalaniu, nie brano pod uwagę emisji innych substancji, np. dioksyn, furanów. Zatem spalając biomasę, elektrownie mogły odgraniczyć „na papierze” emisję dwutlenku węgla, za którą muszą ponosić opłaty¹¹. Następstwem wprowadzonych regulacji prawnych był ogromny import biomasy do Polski. Krajowe elektrownie preferowały import biomasy — związane było to z niższą ceną i zakupem od jednego podmiotu, zamiast od rodzimych rozproszonych dostawców. Unijna polityka ochrony środowiska, w zderzeniu z ekonomią stała się antyekologiczna. Trudno przyjąć, że spalanie biomasy jest ekologiczne, gdy znaczna część biomasy pochodzi z importu, a biomasa transportowana jest setki kilometrów, co również przyczynia się do emisji dwutlenku węgla, a co nie zostało uwzględnione w pakiecie klimatycznym. Według szacunków Stowarzyszenia Producentów „Polska Biomasa” w 2013 r. import biomasy kształtował się na poziomie 40%. Opłacalność spalania biomasy związana była również z korzystną ceną tzw. zielonych certyfikatów, znajdujących się w obrocie Towarowej Giełdy Energii. Spalanie biomasy zaczęło być mniej opłacalne wskutek spadku wartości zielonych certyfikatów w 2012 r., na wskutek ich nadpodaży. Dodatkowo w 2012 r. Ministerstwo Gospodarki wprowadziło definicję drewna pełnowartościowego, nie przewidując jednocześnie od 1 stycznia 2013 r. wsparcia dla energii z niego przetwarzanej, co było równoznaczne z wyłączeniem drewna pełnowartościowego z katalogu odnawialnych źródeł energii¹². Ustawodawca zawarł definicję drewna pełnowartościowego w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 18 października 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii (Dz.U. 2012, poz. 1229). Z ekologicznego punktu widzenia było to posunięcie słuszne¹³, jednak nie zatamowało eksportu drewna pełnowartościowego do zachodnich elektrowni, gdzie nie wprowadzono analogicznych ograniczeń. A warto za-

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/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.U. L 140/16 5.06.2009.

¹² Zgodnie z § 2 ust. 7 Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 18 października 2012 r., Dz.U. 2012, poz. 1229 — „drewno pełnowartościowe” oznacza drewno spełniające wymagania jakościowe określone w normach określających wymagania i badania dla drewna wielkowymiarowego liściastego, drewna wielkowymiarowego iglastego oraz drewna średniowymiarowego dla grup oznaczonych jako S1, S2 i S3 oraz materiał powstały w wyniku procesu celowego rozdrobnienia tego węgla.

¹³ Temat skutków ekologicznych biomasy poruszają J. KONIECZYŃSKI, A. PASOŃ-KONIECZYŃSKA: *Zastosowanie technologii wychwytu i składowania dwutlenku węgla*. W: *Ochrona powietrza w teorii i praktyce*. Red. J. KONIECZYŃSKI. Zabrze 2010, s. 163—164.

uważyć, iż lesistość w wielu krajach zachodnich jest większa. Popyt sektora energetycznego na biomasę bezsprzecznie uzależniony jest od obowiązujących regulacji prawnych, które zmieniają się zbyt często, dodatkowo zjawisko to jest niekorzystne dla długofalowej polityki energetycznej zakładającej żywotność bloku energetycznego na minimum 25 lat, a wobec niepewnej sytuacji prawnej firmy energetyczne wstrzymują inwestycje lub ograniczają się wyłącznie do działań doraźnych.

W ramach proponowanych zmian zielone certyfikaty mają zostać zastąpione przez system aukcyjny, w ramach którego producenci energii z odnawialnych źródeł mają uczestniczyć w aukcjach, podmioty, które zaoferują produkcję zielonej energii najtaniej, mają wygrywać aukcję (mechanizm ten w istocie jest bardziej rozbudowany, uzależniony od różnych czynników). Ustawodawca wielokrotnie do projektu wprowadzał liczne korekty, co przyczyniało się do niepewnej sytuacji na rynku energetycznym. Jednym z kluczowych i najbardziej kontrowersyjnych założeń ustawy o odnawialnych źródłach energii (dalej: OZE), było ograniczenie wsparcia dla współspalania biomasy, aby ograniczyć koszty systemu. Zmiana wysokości wsparcia dla współspalania biomasy wzbudzała i wzbudza wiele kontrowersji. Przeciwnicy wsparcia dla współspalania biomasy podnoszą argumenty, iż dotowanie przestarzałych elektrowni, jak i tej technologii z ekonomicznego i ekologicznego punktu widzenia jest nieopłacalne¹⁴. Zwolennicy wsparcia dla współspalania biomasy podnoszą argumenty, iż polski sektor energetyczny poczynił znaczące inwestycje w celu przystosowania istniejących instalacji do współspalania biomasy, a bez współspalania nie zrealizujemy planowanego udziału odnawialnych źródeł energii w polskiej energetyce, gdyż za mało posiadamy energetycznych kotłów spalających wyłącznie biomasę. Ministerstwo Gospodarki zaproponowało podział współspalania na proste i dedykowane, argumentując wsparcie dla instalacji bezpiecznych.

1 lipca 2016 r. weszły w życie kolejne nowe regulacje dotyczące odnawialnych źródeł energii. Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 925) zmienia m.in. przepisy dotyczące systemu aukcyjnego wsparcia OZE, mikroinstalacji, prosumentów oraz biomasy. Nowelizacja wprowadza definicję biomasy lokalnej, czyli pozyskanej w promieniu do 300 km od instalacji, co jest ważne z punktu widzenia wykorzystania surowców dostępnych lokalnie i ograniczenia importu. W powyżej wymienionej nowelizacji wsparcie procesu współspalania jest dominujące, kosztem elektrowni wiatrowych i fotowoltaniki. Celem przyjętego rozwiązania według ustawodawcy jest promowanie podmiotów wytwarzających energię w sposób stabilny i przewidywalny. Ponadto nowelizacja wprowadza definicję drewna energe-

¹⁴ R. WRÓBLEWSKI: *Biomasa w energetyce*. „Energia Gigawat” 2015, nr 11—12. http://cire.pl/pliki/2/wr_blewski-robert.pdf [dostęp: 2.02.2016].

tycznego, czyli surowca drzewnego, który ze względu na cechy jakościowo-wymiarowe i fizyko-chemiczne posiada obniżoną wartość techniczną i użytkową uniemożliwiającą jego przemysłowe wykorzystanie (z ustawy wyłączono zapisy o „drewnie pełnowartościowym”). Koniecznie należy zauważyć, iż Ministerstwo Gospodarki zapowiedziało ponowną nowelizację wyżej wymienionej ustawy, w celu doprecyzowania przepisów.

Tak intensywna dynamika zmian stanu prawnego dotyczącego odnawialnych źródeł energii niekorzystnie wpływa na sektor energetyczny, który stanowi jedną z kluczowych gałęzi gospodarki.

Należy zauważyć, iż polityka klimatyczna Unii Europejskiej oparta jest na dość rygorystycznych założeniach, biorąc pod uwagę możliwości techniczne poszczególnych unijnych państw, w szczególności stan rozwoju sektora energetycznego. Unia Europejska, wprowadzając tak restrykcyjne założenia, przyczynia się do sytuacji, w której wiele firm przenosi fabryki do państw niebędących w Unii Europejskiej, z uwagi na brak tak ostrych wymagań, a tym samym emisje światowe nadal rosną. Z całą pewnością redukcja emisji nie może opierać się tylko na handlu emisjami. Polityka klimatyczna musi być prowadzona w sposób racjonalny, z uwzględnieniem możliwości technicznych. Polska niejednokrotnie krytykowała obostrzenia polityki klimatycznej na forum unijnym, w znacznej mierze z powodu trudności technicznych w dostosowaniu polskiej energetyki do wymagań unijnych, gdyż wielu zakładom groziło zamknięcie w przypadku niedostosowania się do założeń przyjętego pakietu. Jednak należy pamiętać, że wstępując do Unii Europejskiej, zobowiązano się do dostosowania do rygorystycznych wymagań środowiskowych.

Definicja, charakterystyka i proces spalania biomasy

Biomasa to najczęściej wykorzystywane źródło energii odnawialnej, gdyż może stanowić ją w zasadzie cała materia organiczna. Pojęcie biomasy jest rozmaicie definiowane w wielu aktach prawnych¹⁵.

Zgodnie z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE biomasa to ulegająca biodegradacji część produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa (łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi), leśnictwa i związanych działów przemysłu, w tym rybołówstwa i akwakultury, a także ulegająca biodegradacji część odpadów przemysłowych i miejskich.

¹⁵ G. WIELGOSIŃSKI, P. ŁECHTAŃSKA: *Emisja zanieczyszczeń z procesu spalania biomasy*. W: *Współczesne osiągnięcia w ochronie powietrza atmosferycznego*. Red. A. MUSIALIK-PIOTROWSKA, J.D. RUTKOWSKI. Wrocław 2010, s. 391—399.

W ustawie o odnawialnych źródłach energii (OZE) z 2015 r. zdefiniowano biomasę jako stałe lub ciekłe substancje pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego, które ulegają biodegradacji, pochodzące z produktów, odpadów i pozostałości z produkcji rolnej i leśnej oraz przemysłu przetwarzającego ich produkty, ziarna zbóż niespełniające wymagań jakościowych dla zbóż w zakupie interwencyjnym i ziarna zbóż, które nie podlegają zakupowi interwencyjnemu, a także ulegająca biodegradacji część odpadów przemysłowych i komunalnych pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego, w tym odpadów z instalacji do przetwarzania odpadów oraz odpadów uzdatniania wody i oczyszczania ścieków, w szczególności osadów ściekowych, zgodnie z przepisami o odpadach w zakresie kwalifikowania części energii odzyskanej z termicznego przekształcenia odpadów¹⁶.

Najnowsza nowelizacja ustawy o OZE wprowadziła definicję biomasy lokalnej — biomasa pochodząca z upraw energetycznych, a także odpady lub pozostałości z produkcji rolnej oraz przemysłu przetwarzającego jej produkty, zboża inne niż pełnowartościowe, pozyskiwane w sposób zrównoważony¹⁷.

Należy zaznaczyć, iż istnieją różne kryteria podziału biomasy, również w literaturze prezentowana jest spora liczba definicji i podziału biomasy, ze względu na przyjęte kryteria. Najkrócej rzecz ujmując, zasadniczo można podzielić biomasę na dwie grupy:

Surowce pierwotne składające się w całości z substancji roślinnych pochodzących z rolnictwa lub leśnictwa oraz odpady, m.in. pochodzące z rolnictwa, leśnictwa, z produkcji pierwotnej masy celulozowej, papieru, przeróbki drewna. Spalanie lub współspalanie odpadów z procesów przemysłowego przetwarzania biomasy traktowane jest ulgowo z punktu widzenia prawnego, w szczególności podlega standardom emisyjnym określonym dla spalania paliw, a nie dla spalania i współspalania odpadów, dodatkowo nie podlega ono surowemu reżimowi prowadzenia procesu termicznego przekształcenia opadów.

Z technicznego punktu widzenia dokonuje się podziału biomasy, przyjmując jako kryterium zawartość części mineralnych w popiele. Ze względu na znaczne różnice w procesie jej spalania biomasę podzielono na trzy grupy (kategorie) według CEN/TS 14961¹⁸: biomasa z drewna (grupa I), biomasa z roślin (grupa II), biomasa z owoców (grupa III).

W praktyce, z punktu widzenia prowadzenia procesu spalania, stosowny jest jeszcze inny podział biomasy¹⁹:

¹⁶ Art. 2 ust 3 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Dz.U. 2015, poz. 478.

¹⁷ Art. 1 ust 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2016, poz. 925.

¹⁸ CEN/TS 14961, Solid biofuels — Fuel specifications and classes.

¹⁹ W. MOKROSZ: *Migracja związków chloru z biomasy w procesie spalania oraz ich wpływu na procesy korozyjne i eksploatacyjne kotłowni*. W: *Nowoczesne kotłownie, inwestycje, bezpie-*

Grupa I — Biomasa zawierająca popiół o dużej zawartości wapnia i potasu, ubogi w krzemionkę, którą stanowi głównie biomasa z drewna, charakteryzuje się niską zawartością azotu 0,3%—0,7% (w stanie suchym), zawartością siarki na poziomie 0,03%—0,05% (w stanie suchym) oraz zawartością popiołu w zakresie 0,1%—6,0% (w stanie suchym), wartości te są porównywalne z wieloma paliwami kopalnymi. Wilgotność takiej biomasy jest często bardzo wysoka, sięgająca do 50%—80%. Spalanie biomasy z drewna jest trudniejsze w porównaniu z węglem czy torfem, technologie spalania drewna obecnie powszechnie stosuje się ze względu na ciągły rozwój nowych kotłów i materiałów oraz sprzyjające temu procesowi regulacje prawne. Spalanie biomasy z drewna w wysoko sprawnych kotłach w wysokiej temperaturze i przy wysokich parametrach pary uwidacznia negatywne właściwości biomasy w postaci zarastania kotła, tworzenie się osadów oraz wzmożonej korozji wysokotemperaturowej. Biomasa drzewna jest aktualnie współspalana w kotłach o tradycyjnej konstrukcji, tj. przewidzianych do spalania paliw kopalnych.

Grupa II — Biomasa z popiołem bogatym w krzemionkę, ubogim w wapń i potas. Paliwa w tej grupie są bardzo zróżnicowane pod względem składu chemicznego i właściwości spalania, należą do niej rośliny jednoroczne lub rolne biopaliwa (tzw. biomasa agro). Charakteryzuje je stosunkowo duża zawartość potasu (K) i/lub chloru (Cl). Niektóre z paliw należące do tej grupy biomasy, np. łupiny ryżu i bagassa, mają bardzo dużą zawartość SiO_2 w popiele. Zawartość chloru w słomach jest wysoka i wynosi do 2% (np. w suchej słomie z pszenicy). Paliwa z tej grupy posiadają skłonności obniżania temperatury topnienia popiołu, temperatura spiekania kształtuje się w zakresie 700—900°C, a temperatura mięknięcia popiołu wynosi poniżej 1000°C, zaś pełne topnienie zachodzi często poniżej 1200°C. Słoma znana jest jako reaktywne i trudne paliwo, charakteryzujące się skłonnościami do zanieczyszczania powierzchni wymiany ciepła, wzmożonymi właściwościami korozyjnymi oraz skłonnościami do tworzenia żużli²⁰. Spalanie słomy w dużych kotłach przemysłowych jest trudne, niemniej jednak wykonalne, jeżeli słoma współspalana jest w małych ilościach z paliwami takimi jak węgiel.

Grupa III — Biomasa z popiołem bogatym w wapń, potas i fosfor, którą stanowią łodygi słonecznika lub makuchu rzepakowego z procesów produkcji olejów jadalnych i biopaliw skład popiołów kształtuje się następująco K_2O 20%—30%, CaO 5—15 i P_2O_5 15%—45%. Podobnie jak biomasa II grupy zawiera ona chlor zwiększający ryzyko powstawania korozji chlorowej prze-

czekstwo, Zawiercie, 23—25 marca 2011 r. [B.m.w.] 2011. <http://www.apbiznes.pl/wp-content/uploads/2011/03/dr-Wojciech-Mokrosz-Politechnika-Slaska.pdf> [dostęp: 6.02.2013], s. 1—22.

²⁰ H. NEVALAINEN, T. LEINO, A. TOURUNEN, M. HITUNEN, E. CODA ZABETTA: *Deposits and emissions during the co-combustion of biodiesel residue with coal and biomass in a CFB pilot, Circulating Fluidized Bed Technology IX, May 13—16, 2008*. Hamburg, Germany. Proceedings, s. 863—868.

grzewaczy wywołanej wysoką temperaturą. Biomasa tego rodzaju jest zwykle źródłem dużych osadów, ale może być ona współspalana z węglem w niewielkich ilościach w cyrkulacyjnych kotłach fluidalnych²¹.

Biomasa, jako surowiec do spalania i produkcji energii elektrycznej, jest paliwem specyficznym i zupełnie odmiennym od węgla stanowiącego w naszym kraju główne i podstawowe źródło energii. Biomasa to surowiec, który w porównaniu do paliw kopalnych (stałych) ma niską wartość opałową i dodatkowo — niską gęstość usypową, co wiąże się z koniecznością posiadania dużych powierzchni do jej składowania, optymalnie zadaszonych. Ponadto wysoka i nieprzewidywalna zawartość wilgoci wpływa negatywnie na jej wartość opałową i kinetykę spalania. Biomasa charakteryzuje się wysoką zawartością części lotnych i niską zawartością popiołu²². Zasadniczo w biomase występuje niska zawartość azotu i siarki, ale dużym zagrożeniem jest możliwość występowania dużej zawartości związków chloru²³, które z uwagi na wysoką reaktywność znacząco skracają okres eksploatacji kotła i innych urządzeń energetycznych, dodatkowo w przypadku stosowania mokrych technologii oczyszczania spalin większa emisja chloru skutkuje koniecznością odprowadzania większej ilości ścieków z instalacji oczyszczania spalin. Warto dodać, że biomasa traktowana jest jako zeroemisyjne źródło CO₂, ale w skrajnych przypadkach, np. w przypadku dużej zawartości chloru i związków węglowodorów aromatycznych, może być źródłem emisji dioksyn i furanów do środowiska²⁴.

Przechodząc do zasadniczego zagadnienia artykułu, przeanalizować należy problematykę spalania i współspalania biomasy. Ze względu na uwarunkowania geograficzne, polityczne i ekonomiczne polski sektor energetyczny oparty był i najprawdopodobniej długo jeszcze pozostanie na własnych paliwach kopalnych (węgiel kamienny i węgiel brunatny). Tym samym polskie elektrownie przewidziane były (zaprojektowane) na przetwarzanie/uzyskiwanie energii elektrycznej ze spalania w kotłach energetycznych węgla. Uzyskiwanie energii elektrycznej, poprzez współspalanie biomasy w kotłach energetycznych zaprojektowanych do spalania węgla, z punktu widzenia technicznego, stanowiła wyzwanie stymulowane mechanizmami ekonomicznymi i odpowiednimi środkami prawnymi, wymuszało dostosowanie zarówno kotłów, jak i całej infrastruktury

²¹ P. DERDA, M. ZAVENHOVEN, M. HUPA, K. DAVIDSSON, L. AMAND, H. KASSMAN, E. CODA ZABETTA: *Fate of alkali metals during co-combustion of biodiesel residues with coal in a semi-industrial CFB boiler, Circulating Fluidized Bed Technology IX, May 13—16, 2008*. Hamburg, Germany. Proceedings, s. 857—862.

²² F. STRZELCZYK, A. WAWSZCZAK: *Efektywność biomasy jako paliwa energetycznego*. „Rynek Energii” 2008, z. 5, s. 51—57.

²³ Z. MAKLES, A. ŚWIĄTKOWSKI, S. GRYBOWSKA: *Niebezpieczne dioksyny*. Warszawa 2001, s. 77.

²⁴ G. WIELGOSIŃSKI: *Emisja dioksyn z procesów termicznych i metody jej ograniczenia*. Łódź 2009, s. 37.

elektrowni do spalania nowego surowca. Ponadto, jak wykazano, definicja biomasy jest pojęciem niezwykle szerokim, a każdy rodzaj biomasy spala się inaczej i ma inną wartość opałową oraz inne zanieczyszczenia, dlatego współspalanie biomasy związane było i jest zwykle z obniżeniem sprawności kotła. Dodatkowo mogą występować problemy z korozją chlorową i emisją drobnych cząstek pyłu poniżej 10 μm , które nie pozostają bez wpływu na środowisko naturalne i/lub instalacje oczyszczania spalin. Proces wykorzystania biomasy to nie tylko problem po stronie kotła i urządzeń towarzyszących, ale również kwestia logistyki transportu do elektrowni, magazynowania w celu zapewnienia wymaganej retencji surowca, dostosowania infrastruktury elektrowni w celu odpowiedniego przygotowania biomasy do spalania (procesów rozdrabniania, suszenia, transportu wewnętrznego itd.) oraz dodatkowo problemy związane z wybuchowymi właściwościami rozdrobnionej biomasy. Jak wielki problem stanowi odpowiednia infrastruktura umożliwiająca zasadne z punktu widzenia technicznego spalanie biomasy ilustrują dwa proste przykłady biomasy: słoma sezonowo (raz w roku) zbierana z pól wilgotna i zawierająca dużo chloru oraz pelet drzewny (np. z przemysłu meblarskiego) uzyskiwany w sposób stały o parametrach energetycznych zbliżonych do węgla kamiennego.

W kontekście omawianych zagadnień należy zwrócić uwagę, że spalanie/przetwarzanie biomasy na energię elektryczną możliwe jest zasadniczo na dwa sposoby: w kotłach biomasowych i w kotłach węglowych. Spalanie wcześniej zdefiniowanej biomasy w kotłach specjalnie do tego celu zaprojektowanych, z punktu widzenia technicznego możliwe jest uzyskanie dużej wcześniej zakładanej efektywności procesu przetwarzania energii chemicznej paliwa na energię elektryczną. Współspalanie biomasy z węglem, gdzie wykorzystywane są do tego celu istniejące kotły węglowe zaprojektowane pierwotnie do spalania paliw kopalnych. Możliwy jest jeszcze, nieanalizowany w niniejszym artykule, wariant pośredni uzyskania gazu generatorowego z biomasy i spalanie go później w palniku zabudowanym w kotle energetycznym.

Jak wcześniej wykazano, biomasa to bardzo szerokie spektrum paliw i z technicznego punktu widzenia odpowiedni jej rodzaj wymaga stosownych urządzeń w celu przetworzenia jej na energię elektryczną, innych dla słomy, traw i innych roślin jednorocznych, innych dla wierzby energetycznej, jeszcze innych dla osadów ściekowych itd.

Ilość biomasy dodawanej do węgla w procesie współspalania kształtuje się zwykle na poziomie ok. 10%, i nawet ta proporcja bywa utrudnieniem dla produkcji energii elektrycznej. Istotnym problemem są wilgoć i chlor występujące w biomasie. Wilgoć pogarsza kinetykę spalania, chlor przyczynia się do niebezpiecznej korozji (tzw. chlorowej) urządzeń kotłowych²⁵. Z technicznego

²⁵ K. KUBICA, M. JEWIARZ, A. SZŁĘK, R. KUBICA, W. MOKROSZ, K. KOWALCZYK: *Spalanie słomy zbożowej — laboratoryjne i pilotażowe badania w kotle rusztowym, Spalanie biomasy*

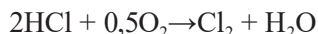
punktu widzenia dość problematyczne jest transportowanie, magazynowanie i podawanie biomasy do komory paleniskowej. Biomasa jest lżejsza od paliw kopalnych, co oznacza konieczność posiadania większej powierzchni magazynowej, dodatkowo zadaszanej, aby uniknąć dodatkowego zawilgocenia. Biomasa, w porównaniu do paliw kopalnych, posiada zupełnie inną strukturę, bywa włóknista i trudna do rozdrobnienia w istniejących młynach węglowych. Mielenie mieszanki węglowo-biomasowej, ze względu na wzrost temperatury na wskutek tarcia, niesie dodatkowo ryzyko pożaru i eksplozji trudnej do przewidzenia, o czym świadczą wypadki w polskich elektrowniach. Wypada przypomnieć tragiczny wypadek w Dolnej Odrze czy pożar w Elektrowni w Turowie.

Powszechnymi technologiami przemysłowego przetwarzania (spalania) biomasy są: spalanie w kotłach rusztowych, spalanie w kotłach fluidalnym ze złożem stacjonarnym pęcherzykowym (BFB), fluidalnych ze złożem cyrkulacyjnym (CFB) oraz współspalanie w kotłach na paliwa kopalne.

W kotłach, przetwarzających biomasę, często występują niekorzystne zjawiska: formowania się osadów, powstawania spieków na powierzchniach wymiany ciepła, tworzenie żużla, destabilizacja złoża oraz korozja przegrzewacza. Głównym czynnikiem powodującym utrudnienia jest zawartość części mineralnych w biomacie (skład popiołu), w szczególności zawartość siarki i chloru.

Chlor (Cl_2) zawarty w biomacie jest bardzo reaktywny względem stali w wysokiej temperaturze. Powoduje on procesy korozyjne, niszcząc ochronną warstwę tlenków. Źródłem chloru (Cl_2) przy powierzchni metalu jest obecny w spalinach chlorowódz (HCl) oraz występujące w osadach chlorki metali alkalicznych.

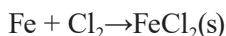
Mechanizm utleniania chlorowodoru HCl (reakcja Deacona)



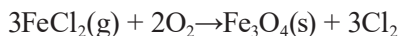
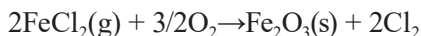
Na wskutek wysokiej temperatury reakcja przebiega powoli (dużo HCl i mało Cl_2), jednak katalityczne działanie tlenków zawartych w osadzie (tzw. proces Weltona) powoduje, że powstaje chlor. Źródłem Cl_2 mogą być dodatkowo reakcje kondensujących na rurach chlorków K i Na z tlenkami żelaza w osadzie:



Chlor przenika przez osady do metalu i reaguje z nim według reakcji:



Powstające na powierzchni chlorki wzmagają procesy korozyjne według reakcji:



Wygenerowany na powierzchni metalu tlenek żelaza nie posiada właściwości ochronnych ze względu na swoją porowatość. Powstały na skutek reakcji chlor dyfunduje przez warstwę tlenków do metalu. Korozja chlorkowa jest szczególnie niebezpieczna, gdy na powierzchni metalu obecne są osady zawierające chlorki potasu i sodu, w szczególności występujące w fazie ciekłej. Temperatura topnienia chlorków K i Na jest wysoka, niemniej jednak ich eutektyki z chlorkami innych metali mają znacznie niższą temperaturę topnienia. W związku z czym w kotłach, w których spala się odpady zawierające chlor, alkalia i metale ciężkie, procesy korozyjne obserwowane są już w temperaturze 250°C. Należy również dodać, że chlorki K i Na intensyfikują procesy korozyjne na powierzchni metalu nawet w stanie stałym.

Jak wykazano, racjonalne przetwarzanie energii z biomasy wymaga zastosowania odpowiednich urządzeń stosownie do rodzaju przetwarzanej biomasy. Potwierdzają to również aplikacje i zróżnicowane konstrukcje kotłów dedykowane do konkretnych węgla o różnych parametrach energetycznych, podobnie lokalizacja tych obiektów posiada związek z dostępem do surowca.

Z technicznego punktu widzenia proces współspalania określonego wolumenu biomasy w kotłach węglowych, bez wpływu na jego efektywność, możliwy jest do realizacji jedynie w przypadku spalania biomasy o określonych właściwościach tzn.: granulowanej suchej i posiadającej wartość opałową na poziomie minimum 15 MJ. Wymaga to jednak stworzenia odpowiedniej infrastruktury poza energetyką. Przy czym zaznaczyć należy, że i tak specyfika polskiej energetyki jest taka, że proces produkcji biomasy będzie posiadał równomierne rozproszenie, a istniejące obiekty energetyczne są zlokalizowane w rejonach zurbanizowanych, uprzemysłowionych oraz w pobliżu występowania surowców energetycznych.

Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania, stwierdzić, po pierwsze, należy, że wdrażanie przedsięwzięć na rzecz ochrony środowiska musi być prowadzone w sposób racjonalny i dostosowane do możliwości technicznych oraz potencjału ekonomicznego kraju, aby nie zaburzać efektywności gospodarczej. Energetyka

jako jedna ze strategicznych gałęzi przemysłu potrzebuje stabilnego i zrównoważonego rozwoju.

Polski przemysł, aby móc realizować założenia klimatyczne, potrzebuje dwóch obligatoryjnych elementów: stabilności prawa i gwarancji wsparcia. Oczywistym jest, że jeżeli spalanie biomasy będzie nieopłacalne, to firmy będą spalać paliwa kopalne. Tworząc odpowiednie akty prawne, należy zdawać sobie sprawę z posiadanej w kraju infrastruktury i dostosowywać je tak, aby zmiany te były wykonalne z technicznego punktu widzenia. Wykorzystanie OZE jest właściwym kierunkiem przetwarzania energii w szczególności w krajach naszej strefy klimatycznej. Należy jednak podkreślić, że istotnym zagadnieniem jest odpowiednia efektywność energetyczna procesu przetwarzania energii w odróżnieniu od spalania-przetwarzania określonej ilości biomasy w celu uzyskania korzyści ekonomicznej w postaci certyfikatów.

Konieczność ograniczenia emisji gazów cieplarnianych przy jednoczesnym wzroście zużycia energii wiąże się z koniecznością wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Niemniej jednak spalanie biomasy powinno odbywać się w kotłach technicznie do tego przeznaczonych, aby zapewnić wymaganą efektywność i bezpieczeństwo techniczne oraz ekologiczne procesu przetwarzania paliwa na energię elektryczną.

W porównaniu z paliwami konwencjonalnymi, takimi jak węgiel i torf, biomasa generuje szereg trudności w procesie spalania. Charakteryzuje ją różna jakość w zależności od sezonu i regionu, wysoka wilgotność, która musi zostać odparowana w procesie spalania, co znacznie pogarsza sprawność procesu przetwarzania energii, bardziej skomplikowana logistyka dostaw, trudności związane z podawaniem paliwa.

Dodatkowo, kocioł biomasowy powinien być przewidziany dla danej grupy biomasy. Proces współspalania biomasy z technicznego punktu widzenia może być prowadzony, niemniej jednak wymaga to zorganizowania również rynku biomasy, który zapewniłaby dostępność biomasy przez cały rok o zdefiniowanych parametrach energetycznych i wilgotności. Przypomnieć należy, że spalanie biomasy losowo pozyskanej z rynku prowadzi do tego, że jej parametry są nieprzewidywalne i skutkuje to nieefektywnym przetwarzaniem energii chemicznej w niej zawartej. Ponadto ze względu na cechy surowca, takie jak niski ciężar usypowy, a co się z tym wiąże — problem magazynowania i koszty transportu powinno być realizowane w lokalnych zakładach energetycznych, w tym również w ciepłownictwie.

Powstaje zatem pytanie skierowane do ustawodawcy, zważywszy na fakt, że głównym źródłem ciepła w Polsce wykorzystywanego do ogrzewania mieszkań i ciepłej wody użytkowej (cwu) jest węgiel, czy warto go wozić i spalać w gospodarstwach domowych i ciepłownictwie, które w większości emitują spaliny nieoczyszczone i są rozproszone prawie równomiernie, czy też spalać w nich odpowiednio przygotowane paliwa biomasowe, a w kotłach energetycznych

spalać węgiel? Bilans emisji CO₂ będzie korzystniejszy o emisję związaną z transportem biomasy i węgla. Uregulowania te, jak widać, opierają się na standardach krajów Europy Zachodniej, w których paliwem do ogrzewania jest gaz, a nie węgiel. W Polsce istnieje jednak bogata infrastruktura ciepłowni oraz sieci ciepłowniczych, które nie są i nie będą w najbliższej przyszłości w stanie sprostać wymaganiom zmniejszenia emisji CO₂.

Stworzenie idealnych uregulowań co do zasady nie jest możliwe, co obrazuje dynamika zmian kolejnych uregulowań prawnych, ale podkreślić należy, uregulowania prawne powinny być realizowane, w sposób spójny z możliwościami technicznymi.

Nie ulega wątpliwości, iż problematyka spalania biomasy jest tematem rozległym i wieloaspektowym, dlatego należy zauważyć, iż niniejszy artykuł jest tylko próbą przybliżenia złożonego problemu, zarówno z punktu widzenia prawnego, jak i technicznego i z całą pewnością nie wyczerpuje tematu.

Literatura

- DERDA P., ZAVENHOVEN M., HUPA M., DAVIDSSON K., AMAND L., KASSMAN H., CODA ZABETTA E.: *Fate of alkali metals during co-combustion of biodiesel residues with coal in a semi-industrial CFB boiler, Circulating Fluidized Bed Technology IX, May 13–16, 2008*. Hamburg, Germany. Proceedings, s. 857–862.
- JAROSIŃSKI J.: *Techniki czystego spalania*. Warszawa 1996.
- KONIECZYŃSKI J., PASOŃ-KONIECZYŃSKA A.: *Zastosowanie technologii wychwytu i składowania dwutlenku węgla*. W: *Ochrona powietrza w teorii i praktyce*. Red. J. KONIECZYŃSKI. Zabrze 2010, s. 163–164.
- KUBICA K., JEWIARZ M., SZŁĘK A., KUBICA R., MOKROSZ W., KOWALCZYK K.: *Spalanie słomy zbożowej — laboratoryjne i pilotażowe badania w kotle rusztowym, Spalanie biomasy i paliw alternatywnych w energetyce i przemyśle cementowym, II Forum paliw alternatywnych*. Złotniki Lubąńskie 2012, 19–22 września 2012 r., s. 49–62.
- MAKLES Z., ŚWIĄTKOWSKI A., GRYBOWSKA S.: *Niebezpieczne dioksyny*. Warszawa 2001.
- MOKROSZ W.: *Migracja związków chloru z biomasy w procesie spalania oraz ich wpływu na procesy korozyjne i eksploatacyjne kotłów*. W: *Nowoczesne kotłownie, inwestycje, bezpieczeństwo, Zawiercie, 23–25 marca 2011 r.* [B.m.w.]. <http://www.apbiznes.pl/wp-content/uploads/2011/03/dr-Wojciech-Mokrosz-Politechnika-Slaska.pdf> [dostęp: 6.02.2013], s. 1–22.
- NEVALAINEN H., LEINO T., TOURUNEN A., HITUNEN M., CODA ZABETTA E.: *Deposits and emissions during the co-combustion of biodiesel residue with coal and biomass in a CFB pilot, Circulating Fluidized Bed Technology IX, May 13–16, 2008*. Hamburg, Germany. Proceedings, s. 863–868.
- Prawo ochrony środowiska*. Red. M. GÓRSKI. Warszawa 2014.
- ŚWIĄTKOWSKA M.: *Produkcja przemysłowa oparta na źródłach energii — odnawialnych i nieodnawialnych*. W: *Współczesne osiągnięcia w ochronie powietrza atmosferycznego*. Red. A. MUSIALIK-PIOTROWSKA, J.D. RUTKOWSKI. Wrocław 2010.

- ŚCIAŻKO M., ZUWAŁA J., PRONOBIS M., WINNICKA G.: *Problemy związane ze współspalaniem biomasy w kotłach energetycznych*. W: *Współspalanie biomasy i paliw alternatywnych w energetyce*. Red. M. ŚCIAŻKO, J. ZUWAŁA, M. PRONOBIS. Zabrze 2007, s. 17—41.
- STRZELCZYK F., WAWSZCZAK A.: *Efektywność biomasy jako paliwa energetycznego*. „Rynek Energii” 2008, z. 5, s. 51—57.
- WIELGOSIŃSKI G.: *Emisja dioksyn z procesów termicznych i metody jej ograniczenia*. Łódź 2009.
- WIELGOSIŃSKI G., ŁECHTAŃSKA P.: *Emisja zanieczyszczeń z procesu spalania biomasy*. W: *Współczesne osiągnięcia w ochronie powietrza atmosferycznego*. Red. A. MUSIALIK-PİOTROWSKA, J.D. RUTKOWSKI. Wrocław 2010, s. 391—399.
- WRÓBLEWSKI R.: *Biomasa w energetyce*. „Energia Gigawat” 2015, nr 11—12. http://cire.pl/pliki/2/wr_blewskirobertl.pdf [dostęp: 2.02.2016].

Małgorzata Mokrosz

Technical options for biomass combustion in view of the current legal

Summary

The aim of the paper is to discuss of the issues related to combustion and co-combustion of biomass by power plants, in view of the Polish regulations. Relevant risks and operating problems, resulting from the preferences offered for the use of biomass to produce electricity are taken into account. The EU climate policy EU, related to the introduction of biomass to the power sector as well as different types and characteristics of the biomass used, operating and maintenance problems resulting from co-combustion of biomass with coal, the prospective of biomass combustion and co-combustion are analyzed in the paper. A need to carry on with regulatory works aiming at developing of new legal acts and modifying the existing ones, according to the availability of energy resources and technical options for the production of electricity from biomass, was also pointed out.

Key words: biomass, biomass combustion, co-combustion of biomass

Малгожата Мокрош

Технические возможности сжигания биомассы в аспекте действующих правовых регуляций

Резюме

Целью статьи является обсуждение вопросов, связанных с процессом сжигания и сосжигания биомассы в энергетических котлах в контексте польских правовых регуляций, с учётом угроз и эксплуатационных проблем возникающих при применении предпочтений переработки возобновляемых видов топлива на электрическую энергию. В статье проанализировано: климатическую политику Европейского союза, связанную с введением биомассы в энергетический сектор, деление и характеристику биомас-

сы, эксплуатационные проблемы угольных котлов, связанные с сжиганием биомассы, дальнейшие перспективы и направления сжигания и ссжигания биомассы. Указано также необходимость создания и приспособления правовых норм в отношении к специфике имеющихся энергетических ресурсов, а также технических условий и возможности их переработки на электрическую энергию.

Ключевые слова: биомасса, сжигание биомассы, ссжигание биомассы

Filip Nawrot
Uniwersytet Śląski
Katowice

Budowa instalacji odnawialnych źródeł energii a planowanie przestrzenne

Wstęp

W związku z obowiązkiem implementacji dyrektywy 2009/28/WE¹ przyjęto w Polsce ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii². Można uznać, że korzystne przepisy spowodują zwiększenie liczby powstających instalacji odnawialnych źródeł energii (dalej: instalacji OZE). Jednak trzeba mieć na uwadze, że wiele regulacji znajduje się poza wyżej wspomnianą ustawą i w celu pełnego odtworzenia procesu budowy instalacji OZE należy sięgnąć do przepisów zawartych w innych aktach prawnych. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie, jaką rolę odgrywają przepisy dotyczące planowania przestrzennego, w tym ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w procesie budowy instalacji OZE. Z racji na zawężenie tematyki pozostałe aspekty procesu budowy pozostaną poza obszarem analizy.

W pierwszej części artykułu omawiam znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podczas budowy instalacji OZE. Część druga dotyczy dwóch decyzji: decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy oraz ich znaczenia dla budowy instalacji OZE.

¹ 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.U. UE L140/16), dalej: dyrektywa OZE.

² Zob. u.o.z.e. w *Wykazie skrótów*.

Natomiast w ostatniej części została przedstawiona propozycja modyfikacji przepisów, która była zaproponowana w projekcie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy — Prawo budowlane³, wraz z jej analizą oraz omówieniem losów projektu. Zaprezentowano także wpływ na relację pomiędzy budową instalacji OZE a planowaniem przestrzennym przepisów niedawno przyjętej ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych⁴. Na zakończenie podjęto próbę oceny obecnie obowiązujących rozwiązań oraz sformułowano postulaty *de lege ferenda*.

Dla dalszych rozważań konieczne jest przytoczenie definicji instalacji OZE. Do czasu wejścia w życie u.o.z.e. nie istniała jej definicja legalna, ale obecnie znajduje się ona w słowniczku ustawowym i zgodnie z art. 2 pkt 13 u.o.z.e. w obecnym brzmieniu⁵, poprzez instalację odnawialnego źródła energii należy rozumieć instalację stanowiącą wyodrębniony zespół:

- urządzeń służących do wytwarzania energii i wyprowadzania mocy, w których energia elektryczna lub ciepło są wytwarzane z odnawialnych źródeł energii, lub
- obiektów budowlanych i urządzeń stanowiących całość techniczno-użytkową służący do wytwarzania biogazu rolniczego.

W zakresie definicji mieści się również połączony z tym zespołem magazyn energii, w tym magazyn biogazu rolniczego⁶.

Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w lokalizacji instalacji OZE

Lokalizacja instalacji OZE to jeden z koniecznych etapów procesu inwestycyjnego. W Polsce podstawowy instrument planowania przestrzennego stanowi miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest uchwalany przez radę gminy oraz jest aktem prawa miejscowego⁷. W tym miejscu wspomnieć jednak należy, że zgodnie z art. 14 ust. 7 u.p.z.p. uchwalenie planu miejscowego

³ Druk sejmowy nr 2964. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/3F76474437B52B26C1257DA300370FBD/%24File/2964.pdf> [dostęp: 10.01.2017].

⁴ Zob. u.i.z.e.w. w *Wykazie skrótów*.

⁵ Definicja została zmieniona przez Ustawę z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 925).

⁶ A. FRĄCKOWIAK. W: *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz*. Red. J. BAEHR, P. LISSON, J. POKRZYWNIAK, M. SZAMBEŁAŃCZYK. Warszawa 2016, s. 42—44.

⁷ R. STRZELCZYK: *Prawo nieruchomości*. Warszawa 2015, s. 548—549.

jest obowiązkowe jedynie, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne⁸. Co za tym idzie, większość polskiego terytorium nie została pokryta planami⁹.

Po przeprowadzonej analizie kilkudziesięciu planów zagospodarowania przestrzennego z różnych obszarów Rzeczypospolitej można wyciągnąć pewne ogólne wnioski. Jeżeli dla terenu, na którym zlokalizowana ma zostać instalacja OZE, plan miejscowy jest uchwalony, to możliwe jest wystąpienie szeregu możliwości. Po pierwsze, zapisy planu mogą umożliwiać lokalizację kilku różnych rodzajów instalacji OZE. Jest to przypadek najkorzystniejszy dla potencjalnego inwestora. Po drugie, plan miejscowy może dopuszczać powstanie tylko jednego rodzaju instalacji (np. tylko elektrowni wiatrowej albo elektrowni fotowoltaicznej). Może być też tak, że zgodnie z planem miejscowym budowa instalacji OZE nie jest możliwa. Wreszcie plan miejscowy może nie zawierać jakichkolwiek wzmianek na temat dopuszczalności instalacji OZE.

Pierwsza z wymienionych sytuacji zdarza się niestety najrzadziej. Zapewne jest to uzasadnione tym, że poszczególne rodzaje instalacji OZE wymagają zaistnienia różnych warunków. Jeśli już zdarzają się plany dopuszczające więcej niż jeden rodzaj instalacji OZE, to nakładają one różne ograniczenia lub stosują wyłączenia, tak jak plan miejscowy z gminy Żórawina¹⁰. Jego zapisy zezwalają na stosowanie odnawialnych źródeł energii elektrycznej lub cieplnej, ale ich moc nie może przekraczać 100 kW. Niedopuszczalna jest natomiast lokalizacja „wiatraków”. Podobnie jest ukształtowany plan miejscowy gminy Biała¹¹. Co prawda w § 5 dopuszcza on, na całym obszarze objętym planem, przedsięwzięcia związane z odnawialnymi źródłami energii, ale podlegają one następującym ograniczeniom: realizacja takiego przedsięwzięcia nie może zmieniać przeznaczenia gruntów rolnych lub gruntów leśnych, nie może też powodować uciążliwości przekraczających granice działki, na której jest wykonywane, a także należeć do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Dodatkowo jeśli sięgniemy do definicji przedsięwzięć związanych z OZE, znajdującej się w § 2 omawianego planu, to można

⁸ A. PLUĆIŃSKA-FILIPOWICZ, T. FILIPOWICZ. W: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Red. M. WIERZBOWSKI, A. PLUĆIŃSKA-FILIPOWICZ. Warszawa 2016, s. 75.

⁹ G. DOBROWOLSKI: *Prawne zasady budowy i eksploatacji instalacji odnawialnych źródeł energii*. W: *Prosumenckie społeczeństwo a energetyka prosumencka — problemy wdrażania innowacyjnych ścieżek rozwoju OZE*. Red. A. BARTOSZEK, M. FICE, E. KUROWSKA, W. SIERKA. Katowice 2015, s. 196.

¹⁰ Uchwała nr XXXI/235/13 Rady Gminy Żórawina z dnia 25 października 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie geodezyjnym Żórawina, <http://planyzagospodarowania.pl/plan/dolnoslaskie/wroclawski/zorawina/zorawina/333245> [dostęp: 10.01.2017].

¹¹ Uchwała nr XVIII/117/16 Rady Gminy Biała z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Biała, <http://planyzagospodarowania.pl/plan/lozdzkie/wielunski/biala/biala-druga/587814> [dostęp: 10.01.2017].

tam odnaleźć dalsze ograniczenia, ponieważ przez przedsięwzięcia związane z OZE rozumie się tylko urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy nieprzekraczającej 100 kW, co więcej, elektrownie wiatrowe są dopuszczone tylko w przypadku jeśli stanowią mikroinstalacje lub małe instalacje w rozumieniu przepisów odrębnych. Takie zapisy planu miejscowego są wynikiem protestu mieszkańców przeciwko lokalizacji farmy wiatrowej¹². Pozornie więc umożliwiają one budowę instalacji OZE, ale w praktyce jest ona bardzo utrudniona.

Częstsze są takie zapisy planów miejscowych, zgodnie z którymi możliwa jest lokalizacja tylko jednego z typów instalacji OZE. Tak też jest np. w planie miejscowym gminy Kamięńsk¹³. Dopuszcza on lokalizację parku wiatrowego, czyli połączonych wewnętrznymi liniami energetycznymi i współpracujących ze sobą elektrowni wiatrowych. Nieco odmiennie przedstawiają się zapisy planu miejscowego w gminie Łyszkowice¹⁴, który co prawda dopuszcza przeznaczenie danego terenu pod obiekty produkcyjne energetyki wiatrowej, ale wraz z ograniczeniami dotyczącymi m.in. mocy nominalnej, wysokości wieży rurowej oraz średnicy łopaty śmigła¹⁵.

Również inne rodzaje instalacji OZE są wymieniane w planach miejscowych, np. elektrownie fotowoltaiczne w gminie Hrubieszów¹⁶ czy też w Jedliczu¹⁷.

¹² *Plan zagospodarowania bez wiatraków. Nie obyło się bez ofiar.* <http://kulisy.net/2016/11/09/plan-zagospodarowania-bez-wiatrakow-nie-obylo-sie-bez-ofiar/> [dostęp: 10.01.2017].

¹³ Uchwała Rady Miejskiej w Kamięńsku nr XVIII/173/04 z 21 stycznia 2004 r. w sprawie zmiany ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kamięńsk w jednostce urbanistycznej „C” na obszarze „Góry Kamięńsk”. http://bip.kamienisk.com.pl/res/serwisy/bip-inzynier/komunikaty/_002_005_002_018_001_91258.pdf [dostęp: 10.01.2017].

¹⁴ Uchwała nr XLVI/237/2010 Rady Gminy Łyszkowice z dnia 25 sierpnia 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łyszkowice, obszary wsi: Kuczków, Łągów, Zakulin, Bobiecko, Seligów, Stachlew oraz fragmenty obszarów wsi Poleś i Łyszkowice. <http://planzagospodarowania.pl/plan/lodzkie/lowicki/lyszkowice/lyszkowice/14500> [dostęp: 10.01.2017].

¹⁵ Zob. też inne plany dopuszczające lokalizację elektrowni wiatrowych: Uchwała nr 171/2009 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 16 lutego 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębach geodezyjnych: Jędrzychowice, Żarska Wieś, Pokrzywnik, gmina Zgorzelec, dla zespołu parków wiatrowych Zgorzelec — Pieńsk; Uchwała nr XXVI/180/2013 Rady Gminy Stara Dąbrowa z dnia 24 maja 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stara Dąbrowa w obrębach geodezyjnych Łęczycza i Tolcz; Uchwała nr XXXI/195/12 Rady Gminy Człuchów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w obrębach geodezyjnych Jaromierz i Chrzastowo gmina Człuchów.

¹⁶ Uchwała nr XXXIV/180/2014 Rady Gminy Hrubieszów z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Hrubieszów, <http://planzagospodarowania.pl/plan/lubelskie/hrubieszowski/hrubieszow/moroczyn/366293> [dostęp: 10.01.2017].

¹⁷ Uchwała nr VI/29/2015 Rady Miejskiej w Jedliczu z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Farmy fotowoltaiczne

Co ciekawe, zapisy drugiego z wymienionych planów umożliwiają lokalizację innych współpracujących źródeł wytwórczych OZE, ale z wyłączeniem elektrowni wiatrowych niebędących mikroinstalacjami — co w praktyce powoduje, iż realizacja tego typu instalacji będzie bardzo ograniczona.

Zapisy zakazujące lokalizowania instalacji OZE także można pogrupować. Plan miejscowy może zabraniać konkretnego rodzaju instalacji na całym terenie nim objętym (np. elektrowni wiatrowych)¹⁸ lub wyznaczać obszar, na którym lokalizacja tego typu obiektów jest niedopuszczalna¹⁹. Czasem zakazując jednego rodzaju instalacji, dopuszcza się lokalizację innego, tak jak np. w planie miejscowym uchwalonym przez radę gminy Leśna²⁰, gdzie w § 43 zabrania się lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenach rolniczych, ale w § 49 wyznacza się tereny pod lokalizację elektrowni fotowoltaicznych.

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. Procedura ta jest jednak długotrwała i kosztowna, ponieważ zgodnie z przepisami u.p.z.p. zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim został on uchwalony. Natomiast koszty jego

w miejscowościach: Jedlicze, Moderówka i Żarnowiec” — część I. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/podkarpackie/krosnieniski/jedlicze/jedlicze/446756> [dostęp: 10.01.2017].

¹⁸ Zob. np. Uchwała nr LII/409/10 Rady Miejskiej w Kamieńsku z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w mieście Kamieńsk i w obrębie geodezyjnym Barczkowice w Gminie Kamieńsk. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/lozkie/radomszczanski/kamienisk/kamienisk/13459> [dostęp: 10.01.2017]; Uchwała nr XLIV/227/2010 Rady Gminy Łyszkowice z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łyszkowice, obszar położony w Łyszkowicach, w rejonie ul. Brzezińskiej, Chruślińskiej, Głowackiego i Targowej. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/zachodniopomorskie/stargardzki/stara-dabrowa/leczyca/306182> [dostęp: 10.01.2017]; Uchwała nr XXVI/178/2013 Rady Miejskiej w Libiążu z dnia 27 maja 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Anton III” Kopalni Odkrywkowej Dolomitu „Libiąż” w Libiążu. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/malopolskie/chrzanowski/libiaz/libiaz/294905> [dostęp: 10.01.2017]; Uchwała nr XIX/191/12 Rady Miasta Kutno z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Kutnie pomiędzy ul. Łąkoszyńską, ul. Objazdową, torami PKP i wschodnią granicą planu przy ul. Staffa. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/lozkie/kutnowski/kutno/kutno/202354> [dostęp: 10.01.2017].

¹⁹ Uchwała nr 183/XXXVII/10 Rady Miasta i Gminy Wleń z dnia 17 marca 2010 r. w sprawie sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Wleń w granicach administracyjnych. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/dolnoslaskie/lwowecki/wlen/pilchowice/1199> [dostęp: 10.01.2017].

²⁰ Uchwała nr XIV/89/2015 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 30 października 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Leśna. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/dolnoslaskie/lubanski/lesna/stankowice/503208> [dostęp: 10.01.2017].

sporządzenia ponosiłby w tym przypadku inwestor²¹. Często konsekwencją jest też konieczność zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, o czym mowa w dalszej części artykułu, co generuje kolejne koszty i powoduje przedłużenie procesu inwestycyjnego.

Podsumowując tę część rozważań, można pokusić się o stwierdzenie, że najwięcej zapisów planów miejscowych związanych z odnawialnymi źródłami energii dotyczy elektrowni wiatrowych. Wiąże się to najprawdopodobniej z dużą popularnością tych instalacji oraz ich rozprzestrzenieniem na polskim terytorium. Zgodnie ze statystykami prowadzonymi przez Urząd Regulacji Energetyki instalacje wykorzystujące energię wiatru mają największy udział w mocy zainstalowanej elektrowni i elektrociepłowni OZE w Polsce²². Plany miejscowe również często dopuszczają lokalizację elektrowni wiatrowych, jak i ją zakazują. Decyzja o niedopuszczalności takiego przedsięwzięcia jest często uzasadniona np. ich kolizją z krajobrazem kulturowym²³ lub też innego przeznaczenia danego terenu, ale wydaje się, że zakazy te mogą być również efektem protestów mieszkańców, tak jak w przypadku wspomianej wyżej gminy Biała.

Krytycznie należy się odnieść do używanego w niektórych planach potocznego określenia „wiatraki”, zdecydowanie bardziej precyzyjny jest zwrot „elektrownia wiatrowa”. Również często pojawia się pojęcie „turbina wiatrowa” czy też jego synonim „siłownia wiatrowa”, a także „farma wiatrowa”. Turbina stanowi główny element elektrowni wiatrowej, natomiast farma wiatrowa to instalacja złożona z pojedynczych turbin wiatrowych²⁴.

Należy również nadmienić, że regulacje dotyczące lokalizacji elektrowni wiatrowych uległy niedawno zmianie poprzez wprowadzenie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Modyfikacje te zostaną przedstawione w dalszej części artykułu.

²¹ E. OLEJARCZYK: *Budowa i eksploatacja instalacji odnawialnych źródeł energii w świetle obowiązującego prawa*. W: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*. Red. A. BARCZYK, A. OGONOWSKA. Szczecin 2016, s. 479—480.

²² Dane według Urzędu Regulacji Energetyki. <https://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/energia-elektryczna/odnawialne-zrodla-ener/potencjal-krajowy-oze/5753,Moc-zainstalowana-MW.html> [dostęp: 10.01.2017]. Zob. więcej na temat udziału energetyki wiatrowej: K. BĄDYDA: *Wyzwania dla polskiej energetyki w wyniku transformacji struktury wytwarzania*. W: *Współczesne wyzwania prawa energetycznego*. Red. M. DOMAGAŁA, M. GANCZAR, A. KUŚ. Lublin 2016, s. 37—52.

²³ Zob. np. Uchwała nr LVII/371/10 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 28 października 2010 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Leśna dla części obrębu Leśna, Grabiszycy Średnie, Miłoszów, Pobiedna, Smolnik, Stankowice, Świecie, Wolimierz, Zacisze, Złoty Potok i Złotniki Lubańskie. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/dolnoslaskie/lubanski/lesna/stankowice/3879> [dostęp: 10.01.2017].

²⁴ R. WOJCIECHOWSKI: *Uwarunkowania prawne pozwoleń na budowę elektrowni i farm wiatrowych*. W: *Administracja publiczna — człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*. Red. M. GÓRSKI. Warszawa 2011, s. 409.

Kolejną instytucją prawną związaną z planowaniem przestrzennym jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jest ono uchwalane obligatoryjnie przez radę gminy, jednak nie jest aktem prawa miejscowego. Jeśli dla danego terenu jest uchwalany plan miejscowy, to musi być on zgodny ze studium²⁵. Jest to o tyle istotne w kontekście lokalizacji instalacji OZE, że, zgodnie z art. 10 ust. 2a u.p.z.p., jeżeli na terenie 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, to w studium należy ustalić ich rozmieszczenie. Jeżeli więc studium nie zawiera takich zapisów, to konieczna jest jego zmiana, ponieważ sama zmiana planu miejscowego bądź też uchwalanie nowego jest niewystarczające.

Wpływ decyzji lokalizacyjnych na budowę instalacji OZE

Jeżeli dla danego terenu plan miejscowy nie jest uchwalony to, co do zasady, inwestor musi uzyskać jedną z dwóch decyzji: decyzję o lokalizacji celu publicznego lub decyzję o warunkach zabudowy²⁶. Pod pojęciem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu użytym w art. 4 u.p.z.p. rozumie się zatem dwie decyzje, które pełnią tę samą funkcję, ale różnią się rodzajem zamierzenia inwestycyjnego²⁷.

W doktrynie²⁸ i orzecznictwie²⁹ uznaje się, że budowa instalacji OZE nie jest inwestycją celu publicznego w rozumieniu art. 2 u.p.z.p. i art. 6 u.g.n. Za taką inwestycję uznaje się bowiem działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, które stanowią realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. Niektóre organy

²⁵ R. STRZELCZYK: *Prawo nieruchomości...*, s. 545.

²⁶ A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ: *Istotne kwestie, które należy brać pod uwagę w sprawie kończącej się wydaniem decyzji o warunkach zabudowy*. [Dodatek do:] „Nieruchomości” 2014, nr 1, s. 1.

²⁷ A. BOHDAN, M. PRZYBYLSKA: *Podstawy prawne odnawialnych źródeł energii i gospodarki odpadami w Polsce*. Warszawa 2015, s. 76.

²⁸ Ibidem, s. 77–78; G. DOBROWOLSKI: *Prawne zasady budowy...*, s. 196.

²⁹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. II SA/Lu 696/12, Legalis numer 569933.

administracji i inwestorzy próbują się powoływać na pkt 2 art. 6 u.g.n. i na jego podstawie kwalifikować budowę instalacji OZE jako budowę i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Jednak w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa³⁰ taka interpretacja jest niedopuszczalna. A zatem w przypadku budowy instalacji OZE decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie znajdzie zastosowania.

Odmienne sytuacja przedstawia się w przypadku decyzji o warunkach zabudowy. To właśnie tę decyzję będzie musiał uzyskać inwestor w przypadku braku planu miejscowego³¹. Decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana na wniosek inwestora, który powinien zawierać określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1 : 500 lub 1 : 1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1 : 2000 oraz charakterystykę inwestycji, której szczegółowe wymogi znajdują się w art. 52 ust. 2 u.p.z.p.³². Organem właściwym do wydania decyzji o warunkach zabudowy jest wójt, burmistrz, prezydent miasta³³.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy wiąże się też ze spełnieniem wymogów wynikających z tzw. dobrego sąsiedztwa. Zgodnie więc z treścią art. 61 ust. 1 u.p.z.p. wydanie decyzji jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków. Po pierwsze, 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. Po drugie, teren ma dostęp do drogi publicznej i istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego. Teren nie powinien również wymagać uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo powinien być objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. II OSK 1412/09, Legalis numer 335622; Wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., sygn. II OSK 1370/09, Legalis numer 269933.

³¹ A. BOHDAN, M. PRZYBYLSKA: *Podstawy prawne...*, s. 78.

³² A. DESPOT-MŁADANOWICZ. W: *Ustawa o planowaniu...*, s. 563—567.

³³ R. STRZELCZYK: *Prawo nieruchomości...*, s. 550.

o zagospodarowaniu przestrzennym³⁴ oraz decyzja ta powinna być zgodna z przepisami odrębnymi³⁵. Przesłanki te muszą być spełnione łącznie, jedynie wtedy możliwe jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy³⁶.

Celem tej regulacji jest zagwarantowanie ładu przestrzennego i zapobieganie rozproszaniu zabudowy, w przypadku gdy dla danego terenu brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁷. Wspomnianej w przepisie działki sąsiedniej nie należy interpretować jedynie jako działki graniczącej, lepsze wydaje się rozumienie działki sąsiedzkiej mieszczącej się w szerokim sąsiedztwie, w okolicy. Taka interpretacja tego pojęcia pozwala lepiej wypełnić wspomniany wyżej cel³⁸. Aby dokonać oceny, wyznacza się wokół działki, której dotyczy wnioszek o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany, ustalając jego granice stosownie do przepisów wykonawczych. Określają one minimalne odległości, ale możliwe jest, a czasem nawet konieczne, szersze określenie tych granic³⁹. Istota korzystania z tych wymogów polega na dostosowaniu planowanego zamierzenia do istniejącej zabudowy. „Dostosowanie przejawia się w kontynuacji zabudowy i jej cech architektonicznych. Nowa zabudowa nie może więc godzić w zastany stan rzeczy, co oznacza, że jest dopuszczalna, jeśli można ją pogodzić z funkcją już istniejącą. Wprowadzenie nowej funkcji jest możliwe, gdy będzie ona w sposób bezkolizyjny współistnieć z obecną już funkcją oraz, że w przyszłości nie będzie stanowić dla tej obecnej funkcji ograniczenia. [...] Nie może ona jednakże w sposób zdecydowany odbiegać od dotychczasowego sposobu zagospodarowania danego terenu”⁴⁰.

Warto sięgnąć do kolejnych przykładów z orzecnictwa, np. do wyroku WSA w Poznaniu z dnia 15 czerwca 2016 r.⁴¹. Sprawa dotyczyła lokalizacji elektrowni fotowoltaicznej i odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy z powodu niespełniania wymogów dobrego sąsiedztwa. Sąd przychylił się do twierdzeń strony skarżącej, będącej inwestorem, i orzekł, że wystarczające jest przeznaczenie terenów sąsiadujących pod cele produkcyjne. Nie musi być na nich prowadzona działalność dokładnie tego samego rodzaju. Z aprobatą należy odnieść się do twierdzenia, że „Kontynuacja funkcji nie oznacza nakazu mechanicznego powielania istniejącej zabudowy. [...] Ma to niebagatelne znaczenie

³⁴ Dz.U. 1994, nr 89, poz. 415, ustawa ta utraciła moc z wejściem w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁵ E. OLEJARCZYK: *Budowa i eksploatacja...*, s. 480—481.

³⁶ Z. NIEWIADOMSKI. W: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Red. Z. NIEWIADOMSKI. Warszawa 2016, s. 603.

³⁷ Ibidem, s. 605—606.

³⁸ Ibidem, s. 608.

³⁹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 września 2015 r., sygn. II SA/Łd 516/15, Legalis numer 1341592.

⁴⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2015 r., II SA/Po 330/15, Legalis numer 1388954.

⁴¹ Zob. sygn. II SA/Po 176/16, Legalis numer 1544684.

w przypadku inwestycji innowacyjnych, tak jak w przedmiotowej sprawie, dla których trudno doszukiwać się wprost odniesienia do istniejącej zabudowy”. Wypada przychylić się do argumentacji WSA w Poznaniu, jest ona bowiem bardzo korzystna dla inwestorów.

Inaczej wyglądało to w sprawie zakończonej wydaniem wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 19 stycznia 2016 r.⁴². Sąd odrzucił skargę inwestora i podtrzymał decyzję organów pierwszej i drugiej instancji, ponieważ w sąsiedztwie działki, na której planowano lokalizację systemów fotowoltaicznych, znajdowały się wyłącznie działki użytkowane na cele rolne. Zamierzona inwestycja nie spełniała więc wymogu dobrego sąsiedztwa.

Ponadto w obu omówionych orzeczeniach podniesiono, że niedopuszczalne jest powoływanie się na wyłączenie obowiązku spełnienia części przesłanek z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. na podstawie art. 61 ust. 3 u.p.z.p., ponieważ nie można uznać instalacji OZE za urządzenia infrastruktury technicznej. Dotyczy to nie tylko elektrowni fotowoltaicznych, ale także innych rodzajów instalacji OZE np. biogazowni. Kolejnym przykładem może być orzeczenie wydane przez WSA w Poznaniu z dnia 20 listopada 2013 r.⁴³. Jak słusznie sąd zauważył, „Specyfika zamierzonej inwestycji jest zatem tego rodzaju, że może mieć zasadniczy wpływ na ład przestrzenny czy wykonywanie prawa własności przez inne podmioty na zagospodarowanych już uprzednio terenach, nawet jeżeli uciążliwości związane z zamierzeniem nie przekraczałyby dopuszczalnych norm”. Do tego poglądu przychylił się również NSA, który odrzucił skargę kasacyjną wniesioną przez inwestora⁴⁴. Trzeba jednak zaznaczyć, że orzecznictwo nie jest w tym zakresie jednolite i niektóre sądy administracyjne reprezentują pogląd przeciwny⁴⁵. Mimo że jest on korzystniejszy dla inwestorów, to w świetle obowiązujących przepisów należy jednak zgodzić się z pierwszym z zaprezentowanych stanowisk⁴⁶. Krytycznie należy ustosunkować się do stosowania wyłączenia na podstawie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. w odniesieniu do instalacji OZE, ponieważ uniemożliwiałoby to realizację podstawowego celu, dla którego skonstruowany został wymóg dobrego sąsiedztwa, czyli zachowanie ładu przestrzennego.

⁴² Zob. sygn. II SA/Bd 1132/15, Legalis numer 1474147. Podobnie: Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 września 2015 r.

⁴³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. IV SA/Po 822/13, Legalis numer 790897.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. II OSK 508/14, Legalis numer 1401310.

⁴⁵ Zob. m.in.: Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. II OSK 762/12, Legalis numer 816983; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2009 r., sygn. II SA/Po 1003/08, Legalis numer 171292; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 grudnia 2013 r., sygn. II SA/Bk 636/13, Legalis numer 862774.

⁴⁶ Zob. też m.in.: Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2015 r., sygn. II SA/Po 330/15, Legalis numer 1388954; Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 września 2015 r., sygn. II SA/Łd 638/15, Legalis numer 1341513; Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 listopada 2013 r., sygn. II SA/Lu 464/13, Legalis numer 759241.

Pamiętać trzeba, że ustalenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są wiążące dla organu wydającego decyzję o warunkach zabudowy, więc mają one również wpływ na treść decyzji lokalizacyjnej⁴⁷. Dalsze, szczegółowe uregulowania znajdują się w rozporządzeniu ministra infrastruktury⁴⁸, wydanego na podstawie delegacji ustawowej z art. 61 ust. 6 u.p.z.p.

Ostateczna decyzja o warunkach zabudowy jest wiążąca dla organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę, czyli następnego etapu budowy instalacji OZE⁴⁹. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że związanie organu wydającego pozwolenie na budowę decyzją o warunkach zabudowy oznacza, iż organ ten nie może tych warunków kształtować odmiennie, ale tylko w zakresie podstawowych parametrów dotyczących zmiany zagospodarowania terenu⁵⁰. Zatem decyzja ta nie przesądza o warunkach technicznych czy też budowlanych⁵¹.

Trzeba mieć na uwadze, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawsze będą stosowane przy budowie instalacji OZE. Tak np. będzie w przypadku budowy niektórych mikroinstalacji. Pojęcie mikroinstalacji wystąpiło już w toku rozważań, dlatego stosowne jest przytoczenie definicji, która znajduje się w art. 2 pkt 19 u.o.z.e. Zgodnie z nią za mikroinstalację uważa się instalację odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 40 kW, przyłączonej do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV lub o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 120 kW⁵².

W odniesieniu do części tych instalacji zastosowanie znajdzie art. 50 ust. 2 u.p.z.p. Dotyczy on decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, ale na mocy art. 59 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. stosuje się go odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z treścią art. 50 ust. 2 u.p.z.p. nie wymaga ją wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego roboty budowlane, po pierwsze, 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. Do drugiej grupy należą roboty budowlane niewyma-

⁴⁷ A. BOHDAN, M. PRZYBYLSKA: *Podstawy prawne...*, s. 78—79.

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003, nr 164, poz. 1588).

⁴⁹ A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ: *Istotne...*, s. 2.

⁵⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2010 r., sygn. VII SA/Wa 712/10, Legalis numer 368348.

⁵¹ P. DANIEL: *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*. „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10.

⁵² A. FRĄCKOWIAK. W: *Ustawa o odnawialnych...*, s. 46.

gające pozwolenia na budowę⁵³. Wobec przytoczonej treści przepisów można stwierdzić, że montaż instalacji fotowoltaicznych, solarnych, aerothermalnych i częściowo geothermalnych, spełniających przesłanki z art. 50 ust 2 u.p.z.p., w lub na istniejącym budynku nie będzie wymagało uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁵⁴.

Analiza projektu zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ocena ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych

Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy — Prawo budowlane został zgłoszony kilka miesięcy po projekcie u.o.z.e. Jego rozwiązania zasadniczo zmieniały relacje pomiędzy planowaniem przestrzennym a budową instalacji OZE. Główną modyfikacją było przyjęcie jako zasady, że lokalizacja instalacji OZE o mocy powyżej 40 kW może nastąpić tylko na podstawie planu miejscowego. W tym celu modyfikacji miało ulec kilka przepisów u.p.z.p., ale najbardziej kluczowe były zmiany dokonane w art. 10 ust. 2a oraz dodanie w art. 15 po ustępie 2 ustępu 2a.

Po wprowadzeniu zmian w art. 10 ust. 2a graniczna moc urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii miałyby zostać obniżona z 100 kW do 40 kW. Natomiast, zgodnie z art. 15 ust. 2a, lokalizacja tych obiektów mogłaby nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który miałby obejmować co najmniej obszar lokalizacji obiektów i obszar oddziaływania, związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu.

Głównym celem przyświecającym projektodawcom było ograniczenie ilości budowanych elektrowni wiatrowych, o czym sami wspominają w uzasadnieniu do projektu. Spowodowane to było tym, że „w obecnym polskim systemie prawnym, niedostatecznie sformułowane są ramy dla planowego lokalizowania elektrowni wiatrowych, co rodzi liczne obawy wśród mieszkańców i konflikty społeczne”⁵⁵.

Projekt po drugim czytaniu w lipcu 2015 r. został ponownie skierowany do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w celu przedstawienia sprawozdania. Dalsze prace nad nim nie zostały podjęte. Jednak główne założenia z druku sejmowego nr 2964 zostały

⁵³ Z. NIEWIADOMSKI. W: *Planowanie zasady...*, s. 486—487.

⁵⁴ G. DOBROWOLSKI: *Prawne zasady...*, s. 197.

⁵⁵ Druk sejmowy nr 2964..., s. 7.

zawarte w kolejnym projekcie⁵⁶, tym razem zakładającym uchwalenie nowej ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, obecnie nazywanej ustawą „odległościową” lub „antywiatrakową”. Po zakończeniu procesu legislacyjnego ustawa ta weszła w życie 16 lipca 2016 r. Dotyczy ona co prawda jedynie elektrowni wiatrowych, a nie wszystkich instalacji OZE, warto jednak zwrócić uwagę na jej treść ze względu na związek z planowaniem przestrzennym, a także na kontrowersje wokół niej powstałe. Kulisy powstania projektu i uchwalenia ustawy mają podłoże polityczne⁵⁷.

W art. 3 u.i.z.e.w. ustanawia się jako zasadę, że lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zaś według definicji z art. 2 ust.1 u.i.z.e.w. za elektrownie wiatrową uważa się budowlę w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, składającą się co najmniej z fundamentu, wieży oraz elementów technicznych, o mocy większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu u.o.z.e, czyli o mocy większej niż 40 kW. Uznanie elektrowni wiatrowej za budowlę dodatkowo niesie za sobą konsekwencje podatkowe, ale problematyka ta wykracza poza ramy tego opracowania⁵⁸.

W kolejnych artykułach określa się odległość, w jakiej mogą być lokalizowane elektrownie wiatrowe od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, a także w jakiej odległości można lokalizować i budować budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, od elektrowni wiatrowej. W obu tych przypadkach 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 łopatami. Odległość ta też jest stosowana przy budowie i lokalizacji elektrowni wiatrowej w pobliżu form ochrony przyrody i leśnych kompleksów promocyjnych. W art. 7 u.i.z.e.w. są również wymienione elementy, które musi zawierać plan miejscowy dla lokalizacji elektrowni wiatrowej. Powinien on określać maksymalną całkowitą wysokość elektrowni wiatrowej. Sporządza się go co najmniej dla obszaru, na którym, zgodnie z postanowieniami ustawy, nie mogą być zlokalizowane nowe budynki mieszkalne albo budynki o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, a którego granice są wyznaczone z uwzględnieniem maksymalnej całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej określonej w tym planie.

⁵⁶ Druk sejmowy nr 315. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/00F19F37C2687719C1257F720039E6A9/%24File/315.pdf> [dostęp: 10.01.2017].

⁵⁷ G. BARZYK: *Energetyka wiatrowa narzędziem polityki*. „Czysta Energia” 2016, nr 9, s. 28—30.

⁵⁸ Szerzej na ten temat: Ł. ZALEWSKI: *Właścicieli elektrowni wiatrowych czeka podwyżka daniny*. „Gazeta Prawna” 2016. <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/947449,wlascicieli-elektrowni-wiatrowych-czeka-podwyzka-daniny.html> [dostęp: 10.01.2017].

Rozdział 4, dotyczący przepisów przejściowych i końcowych, zawiera dalsze obostrzenia dla inwestorów wiatrowych, ponieważ, zgodnie z art. 12 u.i.z.e.w., w przypadku elektrowni wiatrowych użytkowanych w dniu wejścia w życie u.i.z.e.w., niespełniających wymogów dotyczących odległości, dopuszczalne jest jedynie przeprowadzenie remontu oraz wykonywanie innych czynności niezbędnych do prawidłowego użytkowania elektrowni. Nie można przeprowadzać działań prowadzących do zwiększenia parametrów użytkowych elektrowni lub zwiększenia jej oddziaływań na środowisko. Zakaz modernizacji uniemożliwia korzystanie z efektów ciągłego rozwoju technologii, który powoduje produkcję nowych i mniej oddziaływujących na środowisko turbin wiatrowych.

Zgodnie z kolejnymi artykułami omawianej ustawy postępowania dotyczące elektrowni wiatrowych, w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy, wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie u.i.z.e.w. umarza się. Z kolei decyzje o warunkach zabudowy dotyczące elektrowni wiatrowych wydane przed dniem wejścia w życie u.i.z.e.w. tracą moc, chyba że przed dniem wejścia w życie ustawy wobec inwestycji nimi objętych wszczęto postępowanie o wydanie pozwolenia na budowę. Zaś pozwolenia na budowę dotyczące elektrowni wiatrowych, wydane przed dniem wejścia w życie u.i.z.e.w. oraz wydane na podstawie postępowania toczonego na podstawie przepisów dotychczasowych zachowują moc, o ile w ciągu 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy wydana zostanie decyzja o pozwoleniu na użytkowanie.

Co prawda zgodnie z art. 15 u.i.z.e.w. plany miejscowe obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zachowują moc, jednak zgodnie z ust. 3 tego artykułu, jeżeli w tych planach przewiduje się lokalizację elektrowni wiatrowej, a inwestycja ta nie spełnia wymogów związanych z minimalną odległością, to wtedy organ administracji architektoniczno-budowlanej odmawia wydania pozwolenia na budowę, a organ prowadzący postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia.

Widoczne jest więc, że ustawa ta w znacznej mierze ogranicza, a praktycznie uniemożliwia, powstawanie nowych oraz modernizację istniejących elektrowni wiatrowych na niespotykaną w Unii Europejskiej skalę. Wskazuje się, że takie regulacje skutecznie zahamują rozwój energetyki wiatrowej w Polsce⁵⁹. Może to również mieć wpływ na całą gospodarkę⁶⁰. Przepisy te są sprzeczne z założeniami dyrektywy OZE i mogą zagrozić rozwojowi całego sekto-

⁵⁹ Zob. opinie przytoczone w: *Rząd się spieszy — inwestorzy się dziwią*. „Czysta Energia” 2016, nr 3, s. 12—13; G. BARZYK: *W Ciechocinku o problemach rodzimych wiatrakowców*. „Czysta Energia” 2016, nr 11, s. 41; T. KIERYS: *Kilka uwag o walce z wiatrakami*. „Czysta Energia” 2016, nr 3, s. 34.

⁶⁰ J. GAJOWIECKI: *Koniec energetyki wiatrowej w Polsce odczuje cała gospodarka*. „Czysta Energia” 2016, nr 7—8, s. 12.

ra OZE⁶¹. Nie chodzi tu tylko o same trudności związane ze stosowaniem wymagań dotyczących odległości, ale także o wzrost kosztów dla inwestora. Sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest dużo bardziej kosztowne niż uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy.

Zakończenie

Po przeprowadzonej analizie można stwierdzić, że inwestor planujący budowę instalacji OZE może stanąć w obliczu różnych obowiązków, w zależności od stanu planowania przestrzennego na danym obszarze. Jego sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że regulacje są rozrzucone po różnych ustawach, ponieważ nie wystarczy sięgnąć do u.o.z.e., ani nawet do u.p.z.p, ale należy się również zapoznać z treścią regulacji u.g.n. i niedawno uchwalonej u.i.z.e.w. Co więcej, przepisy te bardzo często utrudniają, a nie ułatwiają proces lokalizacji i budowy instalacji OZE, zwłaszcza u.i.z.e.w. Przez wyżej wymienione czynniki cała procedura staje się dłuższa i bardziej kosztowna.

Stan ten wymaga wprowadzenia daleko idących zmian. Przede wszystkim należałoby uchylić ustawę o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Stan, w którym lokalizacja instalacji OZE nie jest do końca uregulowana, budził zastrzeżenia i szczegółowa regulacja dotycząca realizacji inwestycji w sektorze elektrowni wiatrowych była potrzebna⁶². Jednak obecne rozwiązania przewidziane przez tę ustawę budzą jeszcze więcej zastrzeżeń, ponieważ w zasadzie blokują powstawanie nowych elektrowni wiatrowych.

Pewnym rozwiązaniem wydaje się też lokalizacja elektrowni wiatrowych na morzu, ponieważ, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.i.z.e.w., przepisów ustawy nie stosuje się do inwestycji realizowanych i użytkowanych na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej⁶³. Jednak ograniczenie się wyłącznie do pozyskiwania energii z wiatru na obszarach morskich nie wydaje się dobrym rozwiązaniem.

Rozważenia wymaga kwestia, czy regulacje dotyczące lokalizacji inwestycji w zakresie budowy instalacji OZE powinny się znaleźć w obrębie u.o.z.e.,

⁶¹ K. TYSZKIEWICZ: *Bez energetyki wiatrowej cel OZE jest zagrożony*. „Czysta Energia” 2016, nr 11, s. 48.

⁶² T. FILIPOWICZ, K. BULIŃSKI: *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych — zmiany w planowaniu przestrzennym oraz polityce energetycznej państwa*. „Nieruchomości” 2016, s. 13.

⁶³ Zob. szerzej na temat lokalizacji elektrowni wiatrowych na obszarach morskich: R. SZAWŁOWSKA: *Wsparcie morskiej energetyki wiatrowej w świetle polskich regulacji*. W: *Współczesne wyzwania...*, s. 77—85.

w treści u.p.z.p. czy też w tym celu potrzebne byłoby uchwalenie kolejnej ustawy. To ostatnie rozwiązanie, obecnie przyjęte, powoduje rozproszenie regulacji na wiele aktów prawnych, co negatywnie wpływa na spójność i przejrzystość przepisów oraz jest utrudnieniem dla inwestorów. Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem byłaby nowelizacja u.o.z.e., dzięki czemu także przepisy dotyczące lokalizacji instalacji OZE znalazłyby się w obrębie głównej regulacji dotyczącej odnawialnych źródeł energii. Jednak przy wprowadzaniu tych zmian przede wszystkim pamiętać należy, że głównym celem dodawania nowych lub nowelizowania dotychczasowych przepisów dotyczących odnawialnych źródeł energii, powinno być wspieranie budowy kolejnych instalacji, a nie mnożenie trudności przed inwestorami.

Literatura

- BADYDA K.: *Wyzwania dla polskiej energetyki w wyniku transformacji struktury wytwarzania*. W: *Współczesne wyzwania prawa energetycznego*. Red. M. DOMAGAŁA, M. GANCZAR, A. KUŚ. Lublin 2016.
- BARZYK G.: *Energetyka wiatrowa narzędziem polityki*. „Czysta Energia” 2016, nr 9.
- BARZYK G.: *W Ciechocinku o problemach rodzimych wiatrakowców*. „Czysta Energia” 2016, nr 11.
- BOHDAN A., PRZYBYLSKA M.: *Podstawy prawne odnawialnych źródeł energii i gospodarki odpadami w Polsce*. Warszawa 2015.
- DANIEL P.: *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*. „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10.
- DOBROWOLSKI G.: *Prawne zasady budowy i eksploatacji instalacji odnawialnych źródeł energii*. W: *Prosumenckie społeczeństwo a energetyka prosumencka — problemy wdrażania innowacyjnych ścieżek rozwoju OZE*. Red. A. BARTOSZEK, M. FICE, E. KUROWSKA, W. SIERKA. Katowice 2015.
- FILIPOWICZ T., BULIŃSKI K.: *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych — zmiany w planowaniu przestrzennym oraz polityce energetycznej państwa*. „Nieruchomości” 2016.
- GAJOWIECKI J.: *Koniec energetyki wiatrowej w Polsce odczuje cała gospodarka*. „Czysta Energia” 2016, nr 7—8.
- KIERYS T.: *Kilka uwag o walce z wiatrakami*. „Czysta Energia” 2016, nr 3.
- OLEJARCZYK E.: *Budowa i eksploatacja instalacji odnawialnych źródeł energii w świetle obowiązującego prawa*. W: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*. Red. A. BARCZYK, A. OGONOWSKA. Szczecin 2016.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Red. Z. NIEWIADOMSKI. Warszawa 2016.
- PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ A.: *Istotne kwestie, które należy brać pod uwagę w sprawie kończącej się wydaniem decyzji o warunkach zabudowy*. [Dodatek do:] „Nieruchomości” 2014, nr 1.
- Rząd się spieszy — inwestorzy się dziwią*. „Czysta Energia” 2016, nr 3.
- STRZELCZYK R.: *Prawo nieruchomości*. Warszawa 2015.

- SZAWŁOWSKA R.: *Wsparcie morskiej energetyki wiatrowej w świetle polskich regulacji. W: Współczesne wyzwania prawa energetycznego.* Red. M. DOMAGAŁA, M. GANCZAR, A. KUŚ. Lublin 2016.
- TYSZKIEWICZ K.: *Bez energetyki wiatrowej cel OZE jest zagrożony.* „Czysta Energia” 2016, nr 11.
- Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz.* Red. J. BAEHR, P. LISSON, J. POKRZYWNIAK, M. SZAMBELAŃCZYK. Warszawa 2016.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz.* Red. M. WIERZBOWSKI, A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ. Warszawa 2016.
- WOJCIECHOWSKI R.: *Uwarunkowania prawne pozwoleń na budowę elektrowni i farm wiatrowych. W: Administracja publiczna — człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne.* Red. M. GÓRSKI. Warszawa 2011.

Źródła internetowe

- Dane dotyczące mocy zainstalowanej według Urzędu Regulacji Energetyki. <https://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/energia-elektryczna/odnawialne-zrodla-ener/potencjal-krajowy-oze/5753,Moc-zainstalowana-MW.html> [dostęp: 10.01.2017].
- Druk sejmowy nr 2964. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/3F76474437B52B26C1257DA300370FBD/%24File/2964.pdf> [dostęp: 10.01.2017].
- Druk sejmowy nr 315. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/00F19F37C2687719C1257F720039E6A9/%24File/315.pdf> [dostęp: 10.01.2017].
- Plan zagospodarowania bez wiatraków. Nie obyło się bez ofiar.* <http://kulisy.net/2016/11/09/plan-zagospodarowania-bez-wiatrakow-nie-obylo-sie-bez-ofiar/> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr XLVI/237/2010 Rady Gminy Łyszkowice z dnia 25 sierpnia 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łyszkowice, obszary wsi: Kuczków, Łągów, Zakulin, Bobiecko, Seligów, Stachlew oraz fragmenty obszarów wsi Polesie i Łyszkowice. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/lozdzkie/lowicki/lyszkowice/lyszkowice/14500> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr 183/XXXVII/10 Rady Miasta i Gminy Wleń z dnia 17 marca 2010 r. w sprawie sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Wleń w granicach administracyjnych. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/dolnoslaskie/lwowecki/wlen/pilchowice/1199> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr LII/409/10 Rady Miejskiej w Kamieńsku z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w mieście Kamieńsk i w obrębie geodezyjnym Barczkowice w Gminie Kamieńsk. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/lozdzkie/radomszczanski/kamienk/kamienk/13459> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr LVII/371/10 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 28 października 2010 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Leśna dla części obrębu Leśna, Grabiszycze Średnie, Miłoszów, Pobiedna, Smolnik, Stankowice, Świecie, Wolimierz, Zacisze, Złoty Potok i Złotniki Lubańskie. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/dolnoslaskie/lubanski/lesna/stankowice/3879> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr VI/29/2015 Rady Miejskiej w Jedliczu z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego „Farmy fotowoltaiczne w miejscowościach: Jedlicze, Moderówka i Żarnowiec” — część I. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/podkarpackie/krosnienski/jedlicze/jedlicze/446756> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr XIV/89/2015 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 30 października 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Leśna. <http://planyzagospodarowania.pl/plan/dolnoslaskie/lubanski/lesna/stankowice/503208> [dostęp: 10.01.2017].

- Uchwała nr XIX/191/12 Rady Miasta Kutno z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Kutnie pomiędzy ul. Łąkoszyńską, ul. Objazdową, torami PKP i wschodnią granicą planu przy ul. Staffa. <http://planzagospodarowania.pl/plan/lozdzkie/kutnowski/kutno/kutno/202354> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr XLIV/227/2010 Rady Gminy Łyszkowice z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łyszkowice, obszar położony w Łyszkowicach, w rejonie ul. Brzezińskiej, Chruslińskiej, Głowackiego i Targowej. <http://planzagospodarowania.pl/plan/zachodniopomorskie/stargardzki/stara-dabrowa/leczyca/306182> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr XVIII/117/16 Rady Gminy Biała z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Biała. <http://planzagospodarowania.pl/plan/lozdzkie/wielunski/biala/biala-druga/587814> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr XXVI/178/2013 Rady Miejskiej w Libiążu z dnia 27 maja 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego „Antoni III” Kopalni Odkrywkowej Dolomitu „Libiąż” w Libiążu. <http://planzagospodarowania.pl/plan/malo-polskie/chrzanowski/libiaz/libiaz/294905> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr XXXI/235/13 Rady Gminy Żórawina z dnia 25 października 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w obrębie geodezyjnym Żórawina. <http://planzagospodarowania.pl/plan/dolnoslaskie/wroclawski/zorawina/zorawina/333245> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała nr XXXIV/180/2014 Rady Gminy Hrubieszów z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Hrubieszów. <http://planzagospodarowania.pl/plan/lubelskie/hrubieszowski/hrubieszow/mo-roczyn/366293> [dostęp: 10.01.2017].
- Uchwała Rady Miejskiej w Kamieńsku Nr XVIII/173/04 z 21 stycznia 2004 r. w sprawie zmiany ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Kamieńsk w jednostce urbanistycznej „C” na obszarze „Góry Kamieńsk”. http://bip.kamienisk.com.pl/res/serwisy/bip-inzynier/komunikaty/_002_005_002_018_001_91258.pdf [dostęp: 10.01.2017].
- ZAŁĘSKI Ł.: *Właściciele elektrowni wiatrowych czeka podwyżka daniny*. „Gazeta Prawna” 2016. <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/947449,wlasciciele-elektrowni-wiatrowych-czeka-podwyzka-daniny.html> [dostęp: 10.01.2017].

Filip Nawrot

Construction project of the renewable energy installation and spatial planning

Summary

The main point of this paper is to present what role regulations concerning spatial planning have on the construction process of the renewable energy installation.

In the first part the influence of the zoning plan to construction project of the renewable energy installation is described. Second part is dealing with two types of zoning permits and shows their importance for construction project of the renewable energy installation. In the last part changes included in the bill concerning Spatial planning act are discussed by

the author. It also contains the analysis of the recently enacted act concerning investments in wind farms. At the end there is made an attempt to evaluate present regulations and *de lege ferenda* proposals.

Key words: spatial planning, renewable energy installations, zoning plan, zoning permit

Филип Наврот

Строительство установок возобновляемых источников энергии и пространственное планирование

Резюме

Цель настоящей статьи — представить роль положений касающихся пространственного планирования в процессе строительства установок возобновляемых источников энергии.

В первой части статьи обсуждено значение местного плана землепользования и застройки гмины для строительства установки возобновляемых источников энергии. Вторую часть посвящено двум решениям: решению о локализации инвестиции публичного назначения и решению об условиях строительства, а также их значению для строительства установки возобновляемых источников энергии. В последней части статьи автор представляет предложение модификации положений, которое содержалось в законопроекте о внесении изменений в закон о пространственным планированию и землеустройстве и в закон Строительное право. Проанализировано также недавно принятый закон о инвестициях в области ветряных электростанции. В конце автор пытается оценить действующие регуляции и выражает предложения *de lege ferenda*.

Ключевые слова: пространственное планирование, установки возобновляемых источников энергии, местный план землепользования и застройки гмины, решение об условиях строительства

Gabriel Radecki
Uniwersytet Śląski
Katowice

Przeciwdziałanie beczynności sejmiku województwa w zakresie uznania instalacji za regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych lub za instalację do zastępczej obsługi regionu

Uwagi wprowadzające

Regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych wraz z instalacjami do zastępczej obsługi regionu odgrywają kluczową rolę w ramach obowiązującego systemu gospodarki tymi odpadami. Stosownie do art. 91 ust. 1 oraz art. 9e ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹ oraz zgodnie z dyrektywami wynikającymi z zasady bliskości wyrażonej w art. 20 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach² prowadzący instalacje regionalne są zobowiązani w granicach posiadanych mocy przerobowych do zawierania umów z podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości znajdujących się w granicach regionu, które zobligowane są do przekazywania odpadów do tych instalacji. Na prowadzących instalacje zastępcze spoczywa z kolei

¹ Dalej w odniesieniu do tej ustawy posługuję się skrótem: u.c.p.g. Zob. *Wykaz skrótów*.

² Dalej w odniesieniu do tej ustawy posługuję się skrótem: u.o. Zob. *Wykaz skrótów*. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.o. odpady, z uwzględnieniem hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w pierwszej kolejności poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstania. Odnotowania wymaga, że w art. 1a u.c.p.g. ustanowiono zasadę, w myśl której w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się przepisy ustawy o odpadach.

obowiązek przyjmowania odpadów w razie, gdy instalacja regionalna ulegnie awarii lub nie jest w stanie odpadów przyjąć z innych przyczyn (art. 91 ust. 2 u.c.p.g.). Prowadzenie każdej z wymienionych instalacji wiąże się zatem ze znaczną skalą zadań, co jednak przekłada się zarazem na pozycję rynkową przedsiębiorców, którzy te zadania wykonują. Mają oni wszak wyłączność w przetwarzaniu strumienia odpadów pochodzących z regionu gospodarki odpadami, w myśl art. 35 ust. 5 u.o., stanowiącego obszar sąsiadujących ze sobą gmin liczących łącznie co najmniej 150 tys. mieszkańców lub obszar gminy liczącej powyżej 500 tys. mieszkańców.

Oczywiście, omawiane instalacje muszą spełniać określone prawem rygorystyczne wymagania, w szczególności posiadać wspomniane moce przerobowe pozwalające sprostać tak poważnym zadaniom³. Zapewnienie sieci instalacji regionalnych i zastępczych należy do gmin wchodzących w skład regionu. Utrzymanie czystości i porządku stanowi ich zadanie własne (art. 3 ust. 1 u.c.p.g.), wypełniane m.in. poprzez zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 1 lit. a u.c.p.g.) oraz objęcia wszystkich właścicieli nieruchomości na swoim terenie systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Budowa całego systemu jest wszelako zadaniem o charakterze regionalnym, wobec czego w jego współtworzeniu uczestniczy również jednostka samorządu szczebla wojewódzkiego, która ponosi odpowiedzialność za przyjęcie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz uchwałę o wykonaniu tego planu⁴.

³ W świetle art. 35 ust. 6 u.o. regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych jest zakład zagospodarowania odpadów, o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkanego co najmniej przez 120 tys. mieszkańców, spełniający wymagania technologiczne, m.in. w zakresie najlepszej dostępnej techniki, w tym wykorzystujący nowe dostępne technologie przetwarzania odpadów lub zapewniający: 1) mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielanie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub 2) przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych, lub materiału po procesie kompostowania lub fermentacji dopuszczonego do odzysku w procesie odzysku R10, spełniającego wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 4, lub 3) składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

⁴ Zob. K. KARPUS, W: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2013, s. 120.

Zgodnie z art. 38 ust. 4 u.o. jedynie ta druga uchwała jest aktem prawa miejscowego⁵. Ma ona zapewnić skuteczność planu gospodarki odpadami będącego „aktem prawa wewnętrznego”, wiążącego wyłącznie organ oraz podległe mu jednostki organizacyjne, poprzez nadanie jego postanowieniom mocy właściwej prawu powszechnie obowiązującemu⁶. W efekcie te postanowienia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, które według art. 35 ust. 4 u.o. mają charakter obligatoryjny, tj. w szczególności podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu oraz regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi i instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów (pkt. 1—2), wpływają na treść uchwały wykonawczej⁷, która zresztą ogranicza się do tych dwóch kwestii (art. 38 ust. 2 u.o.)⁸. W art. 38 ust. 3 u.o. zastrzeżono przy tym, że uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami podlega obligatoryjnej zmianie m.in. w przypadku zakończenia budowy i oddania do użytkowania regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych określonej w wojewódzkim planie gospodarki odpadami (pkt 2). Jak zaznaczono w wyroku NSA z dnia 14 stycznia 2016 r., II OSK 1896/15⁹, w uchwale tej mogą być bowiem ujęte jedynie takie instalacje, które nie są dopiero projektowane, jak to z reguły bywa na etapie sporządzania planu gospodarki odpadami, lecz zostały już wybudowane i mogą podjąć działalność, m.in. dzięki uzyskaniu niezbędnych zezwoleń będących podstawą prowadzonego w nich przetwarzania odpadów.

W art. 38 ust. 3a i 3b u.o. wprowadzono zarazem specyficzny tryb dokonywania zmiany uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w tego rodzaju przypadku. Zmiana ta odbywa się mianowicie na pisemny wniosek prowadzącego instalację, do którego powinno się dołączyć dokumenty potwierdzające zakończenie budowy, oddanie do użytkowania regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych i przeprowadzenie kontroli przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska oraz kopię zezwolenia na przetwarzanie odpadów w instalacji lub pozwolenia zintegrowanego. Już w tym miejscu zauważyć wypada, że uchwała o zmianie uchwały o wykonaniu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami przez wskazanie w niej nowej instalacji regionalnej lub instalacji zastępczej wykazuje cechy

⁵ Por. jednak pogląd, w myśl którego również wojewódzki plan gospodarki odpadami komunalnymi powinien być uznany za tego rodzaju akt. W. RADECKI: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Warszawa 2016, s. 220—222.

⁶ Por. K. KARPUS. W: *Ustawa...*, s. 126—127. Wypada wszelako zgodzić się z autorką, że omawiana metoda dwóch uchwał nastrocza wiele trudności interpretacyjnych.

⁷ K. KARPUS. W: *Ustawa...*, s. 120.

⁸ W. RADECKI: *Ustawa o odpadach...*, s. 218.

⁹ LEX nr 2034084.

rozstrzygnięcia podejmowanego w konkretnej sprawie indywidualnego podmiotu (prowadzącego instalację) na podstawie przedstawionego przezeń materiału dowodowego pozwalającego ocenić, czy ziściły się przesłanki takiej zmiany. Treść przytoczonej regulacji nie pozostawia też wątpliwości co do tego, że pozytywny rezultat tej oceny oznacza, iż sejmik województwa ma obowiązek dokonać zmiany uchwały zgodnie z wnioskiem. Jak już również wskazano, wykonanie rozpatrywanego obowiązku stanowi kwestię o zasadniczym znaczeniu zarówno dla sytuacji prawnej prowadzącego instalację, jak i dla jego pozycji na rynku gospodarki odpadami.

Uzasadnia to pytanie o środki prawne, jakie mogą przysługiwać temu podmiotowi, w razie gdy sejmik województwa nie zmieni uchwały zgodnie z jego wnioskiem.

Ze względu na fakt, że omawiana uchwała jest aktem prawa miejscowego, powyższy stan rzeczy powinien być postrzegany w kategoriach bezczynności, którą często określa się w doktrynie mianem prawotwórczej, polegającej na tym, iż organ uchwałodawczy nie wywiązuje się z ciążącego na nim obowiązku stanowienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego¹⁰. Ustawowe upoważnienie takich organów w rozpatrywanej materii może mieć však postać nie tylko uprawniającą, ale — tak jak to jest w omawianym przypadku sejmiku województwa — zobowiązującą i wówczas ich brak aktywności powinien być postrzegany w płaszczyźnie bezprawności¹¹. To z kolei oznacza, że może on stać się przedmiotem kontroli, która wobec jednostek samorządu terytorialnego sprawowana jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, co odnośnie do tych jednostek szczebla wojewódzkiego wyraźnie zastrzeżono w art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹². Kryterium to pozwala zaś wyróżnić dwa aspekty: zarówno ten pozytywny, dotyczący legalności aktów podjętych, jak i negatywny, polegający na tym, że aktu obligatoryjnego bądź nie wydano wcale, bądź wprowadzie wydano akt, ale niepełny, niezawierający wszystkich wymaganych prawem elementów¹³. Ostatnia z wyróżnionych trzech sytuacji również ma zatem wymiar pozytywny w tym sensie, że przedmio-

¹⁰ P. DOBOSZ: *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*. Kraków 2011, s. 186. Por. również np. M. WINCENIAK: *Zwalczanie bezczynności organów jednostek samorządu terytorialnego w sferze stanowienia aktów normatywnych*. W: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Red. B. DOLNICKI. Warszawa 2014, s. 532 oraz M. SMAGA: *Skarga na bezczynność organu gminy — rozważania na tle pewnego wyroku*. W: *Prawo — Administracja — Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*. Red. J. DOBKOWSKI. Olsztyn 2006, s. 133—134 — ci ostatni autorzy podkreślili, że bezczynność może dotyczyć wyłącznie sfery będącej obowiązkiem jednostki samorządu terytorialnego, nie zaś spraw należących jedynie do jej zadań.

¹¹ P. DOBOSZ: *Milczenie...*, s. 178 i 185.

¹² Dalej w odniesieniu do tej ustawy posługuję się skrótem: u.s.w. Zob. *Wykaz skrótów*.

¹³ D. DĄBEK: *Prawo miejscowe*. Warszawa 2015, s. 253—254; M. WINCENIAK: *Zwalczanie...*, s. 530—531.

tem kontroli staje się konkretny akt, nie bezczynność sprowadzająca się do całkowitej bierności organu właściwego, choć „kompletność” tego aktu można zweryfikować, jak się wydaje, badając go w większym stopniu pod względem jego braków czy luk, a nie prawidłowości tych rozwiązań, które w nim przewidziano. Niemniej rozważania wypada rozpocząć od tego zagadnienia, czyli od możliwości kwestionowania uchwały sejmiku województwa w sprawie zmiany uchwały o wykonaniu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami z tego powodu, iż pominięto w niej instalacje, które w ocenie wnioskodawcy powinny być uwzględnione jako instalacje regionalne czy zastępcze, przyznając taki status instalacjom innym. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁴ akt prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego może wszak być przedmiotem skargi do tego sądu. Skargę tę należy więc uznać za zasadniczy środek prawny służący ochronie interesu prawnego w omawianej materii, mimo że przywołana ustawa reguluje ją wyłącznie fragmentarycznie i ma charakter generalny w stosunku do unormowań szczególnych zamieszczonych w tzw. ustawach samorządowych, odnoszących się do ustroju i zasad funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym w ustawie o samorządzie województwa¹⁵. Dopiero w dalszej kolejności wypada zbadać problem skargi na bezczynność sejmiku województwa, kiedy organ ten nie podejmuje żadnej uchwały, nawet wadliwej.

Pominięcie prawodawcze

Jak już wspomniano, szczegółowe rozwiązania dotyczące skarg przewidzianych w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. — a także w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., w którym mowa o skargach na inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej — w przypadku uchwał podejmowanych przez sejmik województwa znajdują się w ustawie o samorządzie województwa. Jeden z rodzajów tych skarg wska-

¹⁴ Dalej w odniesieniu do tej ustawy posługuję się skrótem: p.p.s.a. Zob. *Wykaz skrótów*.

¹⁵ Zob. np. A. FARUGA, W: *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*. Red. B. DOLNICKI. Warszawa 2012, s. 658; M. STAHL: *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 41; T. Woś: „Nowa” regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego (część I). „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1—2, s. 16. Pozostałe ustawy samorządowe to: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2016, poz. 446 ze zm.) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2016, poz. 814 ze zm.).

zakończony w art. 90 ust. 1 u.s.w.¹⁶. Zgodnie z nim każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może — po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia — zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Niezależnie od wymogów ściśle proceduralnych, łączących się głównie z koniecznością poprzedzenia skargi stosownym wezwaniem, dopuszczalność skargi zależy więc od wykazania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia¹⁷.

Bezspornie kwestię nadania statusu instalacji regionalnych czy zastępczych należy oceniać w kategoriach naruszenia interesu prawnego¹⁸. W doktrynie uznano, że przywołany wyżej wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2016 r. (II OSK 1896/15) jest miarodajny do stanowiska, jakie odnośnie do tego zagadnienia wypracowano w orzecznictwie¹⁹. W wyroku tym wypowiedziano tezę, że interes prawny uprawniający do wniesienia skargi na uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami ma jedynie prowadzący tę instalację, której status prawny został tą uchwałą określony poprzez wskazanie tej instalacji jako regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych lub jako instalacji do zastępczej obsługi regionu, interesu tego nie mają natomiast inne podmioty, w tym przedsiębiorcy prowadzący inne tego typu instalacje w tym samym regionie gospodarki odpadami komunalnymi. W przypadku tych ostatnich podmiotów rozpatrywana uchwała nie powoduje bowiem zmiany statusu instalacji, które są przez nie prowadzone, a co za tym idzie: pozostaje bez wpływu na zakres ich obowiązków i uprawnień przewidzianych prawem w tej materii. Wskazanie nowych instalacji regionalnych lub zastępczych w granicach regionu oddziałuje nie na ich położenie prawne, wyznaczone przez te prawa i obowiązki, lecz na ich sytuację faktyczną, w szczególności pozycję na rynku gospodarki odpadami, determinowaną przecież przez wielkość strumienia odpadów kierowanych do poszczególnych instalacji, zależną z kolei od liczby zawieranych umów na przetwarzanie odpadów. Podzielając tę argumentację, zaznaczyć wypada, że

¹⁶ Zgodnie z art. 82c ust. 1 u.s.w. skargę na uchwałę może wnieść też organ nadzoru — po upływie określonego w art. 82 ust. 1 u.s.w. terminu trzydziestodniowego, w którym może samodzielnie wydać rozstrzygnięcie nadzorcze orzekające o nieważności uchwały w całości lub w części.

¹⁷ W myśl art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt. 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego Sąd odrzuca skargę.

¹⁸ Por. W. RADECKI: *Ustawa o odpadach...*, s. 225—227 i przywołaną tam literaturę.

¹⁹ Tak ibidem, s. 227. Zob. również E. OLEJARCZYK: *Interes prawny w zaskarżeniu uchwały wykonawczej do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami*. W: *Prawo zarządzania środowiskiem — aspekty sprawiedliwości ekologicznej*. Red. M. NYKA, T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI. Gdańsk 2017, s. 205—217. Autorka przedstawiła ewolucję orzecznictwa w rozpatrywanym zakresie.

skarga złożona przez taki podmiot powinna zostać odrzucona na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.²⁰.

Podsumowując swoje rozważania, NSA w wyroku z dnia 14 stycznia 2016 r. skonstatował, że skargę tę może złożyć tylko ten prowadzący instalację, który wniósł o obligatoryjną zmianę uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, kwestionując to, iż wniosek bądź nie został uwzględniony przez sejmik województwa, bądź był uwzględniony tylko w części, tj. np. gdyby jako instalację regionalną wskazano wyłącznie jedną instalację wymienioną we wniosku.

W tym fragmencie rozważań odnieść się wypada do tej drugiej sytuacji, gdy wniosek o zmianę uchwały spotyka się z pozytywnym stanowiskiem organu — w postaci uchwały, choć o treści odbiegającej od oczekiwań wnioskodawcy. W świetle dotychczasowych spostrzeżeń wnioskodawcy temu, zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.w., przysługuje wówczas prawo do wniesienia skargi na tę uchwałę. Uwzględnienie takiej skargi polega na stwierdzeniu nieważności uchwały²¹. Tego rodzaju rozstrzygnięcie o charakterze kasacyjnym nie oznaczałoby jednak, że instalacja, którą w uchwale pominięto, uzyska status instalacji regionalnej czy zastępczej, co więcej, powodowałoby, że status ten utracą instalacje, które w uchwale zostały ujęte, niezależnie od tego, czy są prowadzone przez wnioskodawcę (skarżącego), czy przez inne podmioty, i od tego, czy spełniają warunki pozwalające im ten status przyznać. W efekcie za uzasadnione wypada uznać wątpliwości, czy przyczyną stwierdzenia nieważności uchwały o zmianie uchwały o wykonaniu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami może być fakt, że reguluje ona status tylko części instalacji spośród tych, które powinny się w niej znaleźć, zwłaszcza gdy skarga nie kwestionuje jej treści, czyli tego, iż wskazane w niej instalacje zasadnie stały się instalacjami regionalnymi lub zastępczymi²². Skądinąd w przypadku, gdy te instalacje prowadzone są przez inne podmioty niż skarżący i nie były objęte złożonym przez niego wnioskiem o zmianę uchwały, podważanie tej zmiany wykracza poza granice interesu prawnego, którego naruszenie uprawnia do złożenia skargi. Ponadto trudno przyjąć, że zmiana ta może być dokonana jedynie w sposób niejako kompleksowy, tj. za pomocą jednej uchwały sejmiku województwa obejmującej łącznie wszystkie instalacje, które winny być uznane za instalacje regionalne czy zastępcze. W efekcie sejmik województwa władny jest wydać

²⁰ Zob. przepis 17.

²¹ Zob. art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 83 u.s.w. Z tego ostatniego przepisu wynika, że uwzględnienie skargi na uchwałę będącą aktem prawem miejscowego sprowadza się do stwierdzenia nieważności uchwały, niezależnie od tego, kiedy uchwała była podjęta. Jest jednocześnie poza sporem, że skoro uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jest aktem prawa miejscowego, to taki sam charakter musi mieć uchwała zmieniająca tę uchwałę.

²² Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 października 2016 r., II SA/GI 662/15.

w analizowanej materii kilka odrębnych uchwał, których przedmiotem będą poszczególne instalacje. Niepodobna utrzymywać, że prowadzący instalację, wobec której takiej uchwały nie podjęto, mógłby domagać się z tego powodu stwierdzenia nieważności wszystkich tych uchwał czy tylko części z nich, np. rozstrzygających o instalacjach prowadzonych przez podmiot będący jego głównym konkurentem na rynku gospodarki odpadami. W tym kontekście odnotowania wymaga również pogląd, że oceniając zagadnienie pominięcia prawodawczego, trzeba wziąć pod uwagę możliwość potencjalnego uzupełnienia treści aktu niepełnego kolejnym aktem²³. Jeżeli taka możliwość zachodzi, nie można twierdzić, że akt jest niezgodny z prawem z tego względu, iż nie reguluje wyczerpująco wszystkich zagadnień, jakie powinny być rozstrzygnięte przez organ. Poza tym twierdzenie to mogłoby powodować, że byt prawny uchwały zależy nie tyle od prawidłowości zawartych w niej postanowień, lecz od sposobu jej redakcji czy jej wewnętrznej systematyki. Otóż jeżeli uchwała nie dzieliłaby się na dające się oznaczyć jednostki redakcyjne, gdyż jej treść byłaby prostym wyliczeniem instalacji uznanych za regionalne lub zastępcze, to niezgodne z prawem pominięcie instalacji skarżącego musiałoby pociągnąć za sobą nieważność całej uchwały. Jeśli wszelako te jednostki wyodrębniono, np. wedle kryterium poszczególnych regionów gospodarki odpadami, to należałoby stwierdzić nieważność uchwały tylko w części — w tej odnoszącej się do regionu, dla którego pominięta instalacja miała stać się instalacją regionalną lub zastępczą. Jeszcze inaczej mogłoby być w wypadku, gdyby sejmik województwa zajął w uchwale stanowisko w sprawie wniosku skarżącego, wprost wskazując, że nie może się do niego przychylić, w szczególności dlatego, iż instalacja objęta wnioskiem nie odpowiada wymogom ustawowym. Wówczas uwzględnienie skargi polegałoby na stwierdzeniu nieważności w części wyrażającej tę odmowę i pozostawałoby bez wpływu na status pozostałych instalacji, jakie w tej uchwale wyliczono.

Kwestionowanie pominięcia prawodawczego za pomocą skargi na uchwałę dotkniętą tego rodzaju mankamentem wydaje się więc mało przydatnym sposobem ochrony interesu prawnego prowadzącego instalację, której nie przyznano statusu instalacji regionalnej lub zastępczej. Poza trudnościami łączącymi się z wykazaniem naruszenia tego interesu jako przesłanki wniesienia skargi, trzeba bowiem zauważyć, że rezultat postępowania wszczętego tą skargą może być dla skarżącego niesatysfakcjonujący, ograniczając się co najwyżej do stwierdzenia nieważności w całości lub w części uchwały, która nie czyni zadość jego wnioskowi. Skuteczność działań zwalczających bezczynność polega zaś na tym, aby w ich wyniku organ wydał akt, co do którego w bezczynności pozostaje²⁴.

²³ P. DOBOSZ: *Milczenie...*, s. 218—219.

²⁴ Zob. M. WINCENIAK: *Zwalczanie...*, s. 534.

Skarga na bezczynność

Dotychczasowe spostrzeżenia skłaniają do rozważenia tego, czy podmiot ubiegający się bezskutecznie o wydanie uchwały mającej zdecydować o statusie prowadzonej przez niego instalacji może wnieść skargę na bezczynność sejmiku województwa w tej materii, czyli taką skargę, której jedynym przedmiotem będzie brak działań sejmiku, do jakich jest on prawnie zobowiązany.

W związku z powyższym odnotowania wymaga, że Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje skargi na bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego w podejmowaniu uchwał, także tych będących aktami prawa miejscowego. Stosownie bowiem do art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt. 1—4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a. Skarga na bezczynność służy więc zwalczaniu bezczynności w podejmowaniu wymienionych w tych przepisach aktów lub czynności o charakterze indywidualnym i konkretnym, z reguły podejmowanych w postępowaniu administracyjnym, zabezpieczającym lub egzekucyjnym²⁵, nie zaś w sferze działalności uchwałodawczej, o której mowa w powołanych już art. 3 § 2 pkt. 5 i 6 p.p.s.a.²⁶.

W literaturze trafnie podkreśla się wszak, że zakres kognicji sądów administracyjnych został właśnie o tę materię rozszerzony w tzw. ustawach samorządowych zgodnie z art. 3 § 3 p.p.s.a., stanowiącym, iż sądy te orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową

²⁵ W art. 3 § 2 pkt 1—4a p.p.s.a. wyliczono kolejno następujące formy działania administracji publicznej podlegające zaskarżeniu: decyzje administracyjne, niektóre rodzaje postanowień wydanych w postępowaniach administracyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym, inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania takich opinii. W art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. zastrzeżono przy tym wprowadzić, że skarga na wspomniane inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa przysługuje wyłącznie wtedy, gdy nie były one podjęte w postępowaniach administracyjnych uregulowanych we wskazanych tam ustawach, lecz w art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. przewidziano skargę na bezczynność także na czynności, które podjęto w tego rodzaju postępowaniach.

²⁶ Zob. np. B. DĄBEK: *Prawo...*, s. 287; P. DOBOSZ: *Milczenie...*, s. 209; P. MIJAL: *Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*. „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5, s. 10; B. POPIELAK: *Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego*. „Casus” 2005, nr 1, s. 20; Z.R. KMIĘCIK: *Konsekwencje „bezczynności legislacyjnej” organów samorządu terytorialnego*. W: *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*. Red. E. JASIUK. Radom 2011, s. 158.

kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach²⁷. Wszystkie te ustawy zawierają regułę, że ich przepisy w sprawie skarg wnoszonych na uchwały organów samorządu przez podmioty, których interes prawny lub uprawnienie zostały uchwałą naruszone, stosuje się odpowiednio, gdy organ nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo, przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne, narusza prawa osób trzecich. W odniesieniu do organu samorządu województwa regułę tę wyrażono w art. 91 ust. 1 u.s.w., odsyłającym do odpowiedniego stosowania omówionego już art. 90 u.s.w., którego odpowiednikami są art. 101a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 88 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

W doktrynie dominuje stanowisko, że pojęcie „czynności nakazane prawem” jest pojemne i obejmuje również uchwały podejmowane przez organy samorządu, w tym będące aktami prawa miejscowego²⁸. Za odosobniony trzeba uznać pogląd odmienny, akcentujący, po pierwsze, że czynność taka — w przeciwieństwie do działalności uchwałodawczej — powinna mieć charakter zindywidualizowany oraz, po drugie, że prawo nie wskazuje środków pozwalających usunąć beczynność w rozpatrywanym wypadku²⁹. Pozostawiając chwilowo na marginesie to ostatnie zagadnienie, mogące — jak się wydaje — przesądzać o skuteczności skargi na beczynność, nie zaś o jej dopuszczalności, przypomnieć należy, że zmiana uchwały wykonującej wojewódzki plan gospodarki odpadami ma właśnie taki charakter, gdyż rozstrzyga o statusie konkretnych instalacji, i to na wniosek oznaczonych podmiotów, którzy te instalacje prowadzą. Ponadto w przeciwieństwie do swoich odpowiedników w ustawach o samorządach gminnym i powiatowym art. 90 i 91 u.s.w. znajdują się nie w rozdziale dotyczącym nadzoru nad działalnością jednostki samorządu terytorialnego,

²⁷ Zob. np. A. FARUGA: *Skarga na beczynność, czynności prawne lub faktyczne organu gminy z art. 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. „Casus” 2010, nr 4, s. 28; IDEM: *Ustawa o samorządzie...*, s. 684; P. MIJAŁ: *Skarga...*, s. 11; IDEM: *Prawo wniesienia skargi na beczynność organu stanowiącego samorządu terytorialnego w świetle konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego*. W: *Standardy konstytucyjne a problemy władzy sądowniczej i samorządu terytorialnego. Konferencja naukowa. Szczecin, 1 października 2007 r.* Red. O. BOGUCKI, J. CIAPAŁA, P. MIJAŁ. Szczecin 2008, s. 168 oraz Z.R. KMIECIK: *Konsekwencje...*, s. 159.

²⁸ Tak np. B. DĄBEK: *Prawo...*, s. 287—288; G. JYŻ. W: G. JYŻ, Z. PŁAWECKI, A. SZEWC: „*Ustawa o samorządzie gminnym*”. *Komentarz*. Warszawa 2012, s. 907; A. MATAN. W: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Red. B. DOLNICKI. Warszawa 2016, s. 1249—1250; Z. NIEWIADOMSKI w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI. Warszawa 2011, s. 821; A. FARUGA: *Ustawa o samorządzie...*, s. 685; B. POPIELAK: *Skarga...*, s. 22 oraz M. WINCENIAK: *Skarga powszechna na akty i czynności organów samorządu gminnego, a także na przejawy ich beczynności*. „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1—2, s. 109.

²⁹ M. STAHL: *Zagadnienia...*, s. 71—72.

lecz w rozdziale poświęconym aktom prawa miejscowego³⁰. Stąd trudno uznać, że zaliczające się do takich aktów uchwały, których podjęcie przez sejmik województwa jest obowiązkowe, nie stanowią czynności nakazanych prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.w.³¹. W konsekwencji należy dopuścić możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego bezczynności w zakresie działalności uchwałodawczej³². Rzecz jasna, możliwość rozpoznania skargi wniesionej w tym przedmiocie zależy od spełnienia dalszych przesłanek, w szczególności odeślanie do odpowiedniego stosowania art. 90 ust. 1 u.s.w. oznacza, że skargę tę może wnieść jedynie ten, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone bezczynnością sejmiku województwa³³. W związku z tym zaznaczyć trzeba, że w powołanym wyżej wyroku z dnia 14 stycznia 2016 r. (II OSK 1896/15) NSA jednoznacznie stwierdził, iż podmiot, którego wniosek o zmianę uchwały o wykonaniu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nie został uwzględniony, może wnieść skargę na podstawie zarówno art. 90 ust. 1 u.s.w., jak i art. 91 ust. 1 u.s.w., czyli także skargę na bezczynność.

Dalszą kwestią pozostaje jednak to, jaki skutek może odnieść taka skarga czy, innymi słowy, jakie środki władny jest zastosować sąd administracyjny celem usunięcia stwierdzonej przez siebie bezczynności sejmiku województwa.

Bezspornie optymalne rozwiązania w omawianym zakresie przewiduje art. 149 p.p.s.a., szczególnie jego § 1 pkt 1, wedle którego sąd, uwzględniając skargę na bezczynność, zobowiązuje organ od wydania w określonym terminie aktu, co uprawnia sąd do orzeczenia o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego (art. 149 § 1b p.p.s.a.)³⁴. Uchwała zmieniająca uchwałę w sprawie wykonania wojewódzkiego

³⁰ W. MACIEJKO, P. ZABORNIAK: *Prawo wniesienia skargi na uchwały organów samorządu województwa*. „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 29–30 oraz B. POPIELAK: *Skarga...*, s. 20–21.

³¹ W literaturze wypowiedziano nawet pogląd, że ze wskazanych względów systemowych w ustawie o samorządzie województwa zakres pojęcia „czynności nakazane prawem” zawężono do uchwał wprowadzających przepisy prawa powszechnie obowiązującego B. POPIELAK: *Skarga...*, s. 21. Por. jednak także próbę rozszerzenia tego zakresu w sposób odpowiadający znaczeniu rozpatrywanego terminu wynikającemu z pozostałych ustaw samorządowych w drodze wykładni odwołującej się do argumentacji celowościowej i prawnoporównawczej — W. MACIEJKO, P. ZABORNIAK: *Prawo...*, s. 32–35.

³² T. WOŚ: „Nowa”..., s. 26; IDEM. W: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. T. WOŚ. Warszawa 2016, s. 115.

³³ Por. Z. NIEWIADOMSKI. W: *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 821.

³⁴ Stosownie do art. 149 p.p.s.a. sąd powinien nadto stwierdzić, czy bezczynność (lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ) miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (§ 1a), może ponadto orzec z urzędu lub na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną (§ 2). Pogląd, że przeciwdziałanie bezczynności uchwałodawczej można byłoby zapewnić najskuteczniej za pomocą rozstrzygnięć takich, jak w innych przypadkach bezczynności, wyraziła B. DĄBEK: *Prawo...*, s. 293.

planu gospodarki odpadami poprzez wskazanie nowych instalacji regionalnych czy zastępczych nie ma przy tym cech, które w ocenie doktryny wykluczają tego typu rozstrzygnięcie odnośnie do innych uchwał będących aktami prawa miejscowego. Odmiennie niż w przypadku pozostałych tego rodzaju aktów uchwałę tę można wydać jedynie w interesie prawnym skarżącego, domagającego się uzyskania przez prowadzoną przez niego instalację statusu instalacji regionalnej lub zastępczej. W efekcie odpada podnoszona w literaturze przeszkoda w kwestionowaniu bezczynności prawotwórczej, wynikająca z abstrakcyjnego i generalnego charakteru aktów prawa miejscowego³⁵. Rozpatrywana uchwała stanowi w istocie rozstrzygnięcie indywidualne i konkretne, choć o rozszerzonej skuteczności ze względu na przyznaną mu moc prawa powszechnie obowiązującego, obligującego wszelkich jego adresatów do respektowania wynikającego z niego statusu instalacji do gospodarowania odpadami komunalnymi. Powoduje to, że mniejsze niż w wypadku pozostałych aktów prawa miejscowego są również wątpliwości łączące się z terminem, jaki sąd administracyjny powinien wyznaczyć organowi na przerwanie bezczynności³⁶. Zgodnie z powołanym wcześniej art. 38 ust. 3 u.o. obowiązek zmiany uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami powstaje m.in. z chwilą zakończenia budowy i oddania do użytkowania określonej w tym planie instalacji regionalnej. Ułatwia to poczynienie ustaleń, jakie nastręczają poważnych trudności podczas oceny tzw. bezczynności prawotwórczej — co do czasu, po upływie którego można uznać, że bezczynność wystąpiła³⁷.

Sąd administracyjny nie jest jednak umocowany ustawą do zobowiązania sejmiku województwa do podjęcia jakiegokolwiek uchwały, także tej, której charakter prawny umożliwiałby takie rozstrzygnięcie³⁸. W art. 149 p.p.s.a. zawężono wprost jego zastosowanie do sytuacji, gdy sąd uwzględni skargę na bezczynność w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt. 1—4 p.p.s.a., co wyklucza przyjęcie tego przepisu jako podstawy rozstrzygnięcia, jeżeli bezczynność dotyczy działalności uchwałodawczej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt. 5—6

³⁵ Zob. ibidem, s. 290—291 oraz P. DOBOSZ: *Milczenie...*, s. 212. W doktrynie podnosi się, że adresat normy prawa miejscowego musi być określony generalnie, przez wyszczególnienie jego cech, nie podanie imienia i nazwiska czy nazwy, a okoliczności, do których norma znajduje zastosowanie, wskazane abstrakcyjnie, choć przyznaje się, iż niekiedy charakter normatywny może mieć również akt indywidualny i konkretny — B. DĄBEK: *Prawo...*, s. 66—68. Por. jednak stanowisko, które nie zawiera tego ostatniego zastrzeżenia: M. STAHL: *Zagadnienia...*, s. 43 oraz T. WOŚ: „*Nowa*”..., s. 20.

³⁶ B. DĄBEK: *Prawo...*, s. 290—291; A. FARUGA. W: *Ustawa o samorządzie...*, s. 689; IDEM: *Skarga...*, s. 29.

³⁷ Na ten aspekt bezczynności prawotwórczej uwagę zwrócił Z.R. KMIECIK: *Konsekwencje...*, s. 157.

³⁸ Zob. G. JYŻ w: *Ustawa...*, s. 910.

p.p.s.a.³⁹. Wydaje się, że podobieństwo analizowanej uchwały sejmiku województwa do indywidualnych aktów i czynności wymienionych w art. 3 § 2 pkt. 1—4 p.p.s.a. nie może uzasadniać sięgnięcia po art. 149 p.p.s.a. w drodze analogii. Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych w takich sprawach wynika zresztą z przepisów ustawy szczególnej zgodnie z art. 3 § 3 p.p.s.a., który z kolei zawiera zastrzeżenie, że w wypadku tego rodzaju rozszerzeniu kognicji poza zakres wskazany w art. 3 § 2 p.p.s.a. sądy „stosują środki określone w tych przepisach”. W konsekwencji środków zwalczania bezczynności uchwałodawczej sejmiku województwa poszukiwać należy w ustawie o samorządzie województwa, z której art. 91 ust. 1 wywiedziono możliwość złożenia skargi na tę nieznaną Prawu o postępowaniu przed sądami administracyjnymi postać bezczynności.

Ustawa o samorządzie województwa nie przewiduje wszelako środków mogących być odpowiednikami tych pozostawionych do dyspozycji sądu administracyjnego w art. 149 p.p.s.a. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 2 u.s.w. sąd nie może nałożyć jakichkolwiek obowiązków na organ pozostający w bezczynności, w szczególności zobligować sejmiku województwa do podjęcia uchwały, gdyż upoważniony został jedynie do nakazania organowi nadzoru wykonania niezbędnych czynności na rzecz skarżącego. Niemniej w art. 78 u.s.w. kategorycznie podkreślono, że organy takie, czyli Prezes Rady Ministrów i wojewoda (ust. 1)⁴⁰, mogą wkraczać w działalność województwa tylko w przypadkach określonych ustawami (ust. 2). W konsekwencji w literaturze dominuje pogląd, że organ nadzoru może być zobowiązany przez sąd administracyjny do dokonania wyłącznie takich czynności, które mieszczą się w zakresie jego kompetencji, w szczególności nakazanie podjęcia zarządzenia zastępczego w miejsce aktu prawa miejscowego niewydanego przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi w rachubę, gdy podstawę do tego daje przepis szczególny⁴¹. Zakresu tego nie można wszak rozszerzać poza ramy określone

³⁹ B. DĄBEK: *Prawo...*, s. 288; P. DOBOSZ: *Milczenie...*, s. 212—213; A. FARUGA: *Skarga...*, s. 30; P. MIJAŁ: *Prawo...*, s. 173; IDEM: *Skarga...*, s. 24.

⁴⁰ Przepis ten stanowi wprowadzie, że nadzór nad działalnością samorządu województwa sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych — regionalna izba obrachunkowa, lecz ten ostatni organ można pozostawić na uboczu, ponieważ uchwała w sprawie zmiany uchwały wykonującej wojewódzki plan gospodarki odpadami poprzez wskazanie nowych instalacji regionalnych czy zastępczych z pewnością nie jest podejmowana w zakresie spraw finansowych. Kwestię wyodrębnienia kategorii spraw finansowych spośród pozostałych spraw poddanych rozpatrywaniu nadzorowi omówił np. A. MAJZNER: *Rozgraniczenie właściwości rzeczowej wojewody i regionalnej izby obrachunkowej w zakresie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Aktualne problemy postępowania w administracji publicznej*. Red. G. KRAWIEC. Sosnowiec 2013, s. 169—179.

⁴¹ A. MATAN w: *Ustawa...*, s. 1255. Jako przykład wspomnianego przepisu szczególnego Autor wskazał art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2016, poz. 778 ze zm.), w myśl którego wojewoda może sporządzić miej-

ustawowo⁴², także w drodze orzeczenia sądu niejako samodzielnie konstruującego normę kompetencyjną uprawniającą organ do wydania tych zarządzeń w wypadku innych zaniechań uchwałodawczych⁴³. Wspomniane kompetencje nie mogą być domniemywane, gdyż ingerencja organu nadzoru w samodzielność samorządu terytorialnego musi pozostać ściśle reglamentowana, zwłaszcza instrument w postaci zarządzenia zastępczego powinien być stosowany jedynie w sytuacjach, co do których w ustawodawstwie dostrzeżono taką potrzebę⁴⁴.

Ten ostatni argument eksponuje się w orzecznictwie, w którym ugruntowało się stanowisko, że skarga na bezczynność sejmiku województwa w sprawie zmiany uchwały wykonującej wojewódzki plan gospodarki odpadami, aczkolwiek dopuszczalna, nie może być uwzględniona ze względu na brak środków, jakie sąd administracyjny mógłby zastosować celem zniesienia tej bezczynności, w szczególności niemożność zobowiązania organu nadzoru do wydania zarządzenia zastępczego w tym przedmiocie⁴⁵. Z drugiej strony samodzielność ta nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom znajdującym uzasadnienie w innych wartościach chronionych prawem⁴⁶. Nie może ona wyłączać organu samorządu terytorialnego spod jakiegokolwiek nadzoru, mającego przecież zapewnić, by jego działalność była prowadzona zgodnie z prawem, zarówno w interesie publicznym, jak i celem ochrony praw poszczególnych osób⁴⁷. Bez wątpienia jednym z elementów tak rozumianego nadzoru jest również kontrola sądowa nad tą działalnością⁴⁸.

Z tych względów w doktrynie prezentowane jest zapatrywanie, że konsekwencją przyjęcia dopuszczalności skargi na tzw. bezczynność uchwałodawczą musi być dewolucja kompetencji prawotwórczych na organ nadzoru, wynikająca z przepisu ustawy i uprawniona jako następstwo szerokiego rozumienia pojęcia „czynność nakazana prawem”⁴⁹. Może to wydawać się wręcz szczególnie

scowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze, a przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

⁴² A. FARUGA: *W: Ustawa o samorządzie...*, s. 690—691.

⁴³ M. STAHL: *Zagadnienia...*, s. 74—75.

⁴⁴ B. DĄBEK: *Prawo...*, s. 291—292.

⁴⁵ Zob. wyroki NSA z 24 maja 2016 r., II OSK 1744/15, LEX nr 2083407 i II OSK 1481/15, LEX nr 2083401 — tym ostatnim oddalono skargę kasacyjną od wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 marca 2015 r., II SAB/GI 6/15, w którego uzasadnieniu szeroko rozważono omawianą problematykę.

⁴⁶ P. MIJAŁ: *Prawo...*, s. 174—175.

⁴⁷ A. FARUGA: *W: Ustawa o samorządzie...*, s. 660—661.

⁴⁸ J. BORKOWSKI: *Sądowa kontrola uchwał organów gmin i rozstrzygnięć nadzorczych*. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9, s. 18.

⁴⁹ Z.R. KMIĘCIK: *Konsekwencje...*, s. 160—162. Tak — jak się zdaje — B. POPIELAK: *Skarga...*, s. 23 oraz M. WINCENIAK: *Zwalczanie...*, s. 538—544. Ten ostatni autor stwierdził, że sąd może zobowiązać organ nadzoru zarówno do wydania aktu prawa miejscowego w całości,

uzasadnione odnośnie do bezczynności polegającej na zaniechaniu podjęcia omawianych uchwał sejmiku województwa, skoro w ich przypadku zarządzenie zastępcze miałyoby w istocie postać rozstrzygnięcia konkretnej okoliczności leżącej w interesie indywidualnego podmiotu, którym jest skarżący ubiegający się o przyznanie prowadzonej przez niego instalacji statusu instalacji regionalnej czy zastępczej. Koncepcja ta musi jednak budzić poważne wątpliwości, ponieważ nie znajduje dostatecznego uzasadnienia normatywnego w jednoznacznej treści przepisu prawa. Katalog środków, jakie wprost przyznano w tych przepisach organom nadzoru, jest bowiem w analizowanym zakresie zbyt skromny, uniemożliwiając sądowi administracyjnemu nakazanie temu organowi działań, które bezsprzecznie mieszczą się w granicach jego kompetencji i zarazem mogłyby skutecznie znieść stan bezczynności. Jest w szczególności poza sporem, że co najmniej ograniczoną przydatność w tej materii mają środki nadzoru osobowego, po jakie można sięgnąć w razie powtarzającego się naruszenia prawa, tym bardziej jeśli zważyć, iż muszą one być skierowane przeciwko wszystkim organom samorządu województwa, nie tylko jego sejmikowi, który pozostaje w tym przypadku w bezczynności⁵⁰.

Konkluzje

Z dotychczasowych spostrzeżeń wynika, że przepisy dotyczące sądowej kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego nie przewidują mechanizmów pozwalających skutecznie przeciwdziałać bezczynności w zakresie podejmowania uchwał, w tym takich będących aktami prawa miejscowego⁵¹. Odnosi się to również do sytuacji, gdy prowadzący instalację, który złożył wniosek

jak i do jego uzupełnienia (ibidem, s. 538—539), po czym jednak wyraził pogląd, że wydanie zarządzenia zastępczego narusza zasady dotyczące kompetencji oraz zakaz subdelegacji, łamiąc reguły praworządności (ibidem, s. 540).

⁵⁰ Por. P. DOBOSZ: *Milczenie...*, s. 231—237. Zgodnie z art. 84 ust. 1 u.s.w. w razie powtarzającego się naruszenia przez sejmik województwa Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać sejmik województwa, co równoznaczne jest z rozwiązaniem wszystkich organów samorządu województwa. Podobnie, w myśl art. 85 ust. 1 u.s.w., w razie nierokującego szybkiej poprawy i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy samorządu województwa Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może zawiesić organy samorządu województwa i ustanowić zarząd komisaryczny na okres do 2 lat, nie dłużej jednak niż do wyboru zarządu województwa przez sejmik województwa nowej kadencji. Komisarz rządowy przejmuje wykonywanie zadań i kompetencje organów samorządu województwa z dniem powołania (art. 85 ust. 4 u.s.w.).

⁵¹ Por. P. MIJAL: *Prawo...*, s. 166—167; IDEM: *Skarga...*, s. 9.

o zmianę uchwały wykonującej wojewódzki plan gospodarki odpadami poprzez uwzględnienie tej instalacji jako instalacji regionalnej lub zastępczej, próbuje kwestionować bezczynność sejmiku województwa w tej materii, broniąc swoich praw przed sądem administracyjnym, mimo że zmiana ta ma charakter obowiązkowy, a nadto w istocie odpowiadający rozstrzygnięciu wydawanemu w indywidualnej sprawie. Instrumentarium przysługujące temu sądowi jest bowiem w rozpatrywanej sferze wręcz iluzoryczne⁵². Co więcej, postępowanie sądowoadministracyjne w analizowanym przedmiocie może wywrzeć wpływ na proces dochodzenia przez prowadzącego instalację odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, stosownie do art. 417 § 1 k.c.⁵³. W świetle art. 417¹ § 4 tej ustawy, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody. Bezspornie jednak sąd powszechny powinien mieć na względzie orzeczenie sądu administracyjnego, szczególnie gdy — nawet pomimo oddalenia skargi z uwagi na brak środków mogących znieść stan bezczynności — sąd ten wyraził już swoje stanowisko odnośnie do tej niezgodności⁵⁴. Niemniej w tym kontekście odnotowania wymaga to, że wedle art. 141 § 2 p.p.s.a. w sprawach, w których skargę oddalono, uzasadnienie wyroku sporządza się na wniosek strony. Jeżeli wniosek taki nie zostanie złożony, sąd powszechny nie będzie mógł poznać powodów, dla których skargę oddalono, i nie będzie mógł wykluczyć, że zdaniem sądu administracyjnego nie doszło do niezgodności z prawem zaniechania sejmiku województwa.

Opisany stan rzeczy wymaga zatem pilnej interwencji ustawodawczej, polegającej na wprowadzeniu w rozpatrywanych sprawach rozwiązań analogicznych do tych przewidzianych w art. 149 p.p.s.a. lub po prostu na odesłaniu do stosowania w nich tego przepisu.

⁵² A. FARUGA. W: *Ustawa o samorządzie...*, s. 692.

⁵³ Zob. Dz.U. 2017, poz. 459. Związek obu tych kwestii dostrzegła m.in. M. STAHL: *Zagadnienia...*, s. 67—68. W myśl przywołanego art. 417 § 1 za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

⁵⁴ Por. też pogląd, że orzeczenie sądu administracyjnego stanowi w takim przypadku prejudykant dla sądu powszechnego w: P. DOBOSZ: *Milczenie...*, s. 213.

Literatura

- AUGUSTYNIAK M., CYBULSKA R., GLUMIŃSKA-PAWLIC J., JAGODA J., JOCHYMCZYK A., MARTYSZ C., MATAN A., MOLL T., WIERZBICA A.: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Red. B. DOLNICKI. Warszawa 2016.
- BORKOWSKI J.: *Sądowa kontrola uchwał organów gmin i rozstrzygnięć nadzorczych*. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 9, s. 18—27.
- DĄBEK D.: *Prawo miejscowe*. Warszawa 2015.
- DOBOSZ P.: *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*. Kraków 2011.
- DOMINOWSKA J., JAROSZYŃSKI K., PIĄTEK W., SKOCZYŁAS A., SAWCZYN W., ZŁAKOWSKI Ł.: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniem do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI. Warszawa 2011.
- FARUGA A.: *Skarga na beczynność, czynności prawne lub faktyczne organu gminy z art. 101a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. „Causus” 2010, nr 4, s. 27—30.
- JYŻ G., PŁAWECKI Z., SZEWC A.: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa 2012.
- KMIECIK Z.R.: *Konsekwencje „beczynności legislacyjnej” organów samorządu terytorialnego*. W: *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce*. Red. E. JASIUK. Radom 2011, s. 151—165.
- MACIEJKO W., ZABORNIAK P.: *Prawo wniesienia skargi na uchwały organów samorządu województwa*. „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 28—36.
- MAJZNER A.: *Rozgraniczenie właściwości rzeczowej wojewody i regionalnej izby obrachunkowej w zakresie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Aktualne problemy postępowań w administracji publicznej*. Red. G. KRAWIEC. Sosnowiec 2013, s. 169—179.
- MIJAŁ P.: *Prawo wniesienia skargi na beczynność organu stanowiącego samorządu terytorialnego w świetle konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego*. W: *Standardy konstytucyjne a problemy władzy sądowniczej i samorządu terytorialnego. Konferencja naukowa. Szczecin, 1 października 2007 r.* Red. O. BOGUCKI, J. CIAPAŁA, P. MIJAŁ. Szczecin 2008, s. 166—176.
- MIJAŁ P.: *Skarga na beczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*. „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5, s. 9—27.
- OLEJARCZYK E.: *Interes prawny w zaskarżeniu uchwały wykonawczej do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami*. W: *Prawo zarządzania środowiskiem — aspekty sprawiedliwości ekologicznej*. Red. M. NYKA, T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI. Gdańsk 2017, s. 205—217.
- POPIELAK B.: *Skarga do sądu administracyjnego na beczynność organów jednostek samorządu terytorialnego*. „Causus” 2005, nr 1, s. 19—24.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. T. Woś. Warszawa 2016.
- RADECKI W.: *Ustawa o odpadach. Komentarz*. Warszawa 2016.
- SMAGA M.: *Skarga na beczynność organu gminy — rozważania na tle pewnego wyroku*. W: *Prawo — Administracja — Policja. Księga pamiątkowa Profesora Wincentego Bednarka*. Red. J. DOBKOWSKI. Olsztyn 2006, s. 133—138.
- STAHL M.: *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 41—75.
- Ustawa o odpadach. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2013.
- Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*. Red. B. DOLNICKI. Warszawa 2012.

- WINCENIAK M.: *Skarga powszechna na akty i czynności organów samorządu gminnego, a także na przejawy ich bezczynności*. „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1—2, s. 103—110.
- WINCENIAK M.: *Zwalczanie bezczynności organów jednostek samorządu terytorialnego w sferze stanowienia aktów normatywnych*. W: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Red. B. DOLNICKI. Warszawa 2014, s. 530—546.
- Woś T.: „Nowa” regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego (część I). „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1—2, s. 15—36.

Gabriel Radecki

**Counteract failure to act of voivodeship sejmik concerning recognition installation
as regional installation for disposal of municipal wastes
or installation for substitute service**

Summary

The paper considers the question of legal means which may be taken by an entrepreneur who inefficiently applies for recognition an installation he conducts as regional installation for disposal of municipal wastes or installation for substitute service. The latter installations are indicated in resolution of voivodeship sejmik (regional assembly) on execution of voivodeship waste management plan in order to receive municipal wastes produced within a region of waste management, established in the plan. In a result the entrepreneur can lodge a complaint to the administrative court, either against the resolution which omits his installation or against the failure to act by the voivodeship sejmik. Unfortunately neither of these complaints seems to be a satisfactory mean of protection of rights of the entrepreneur, first of all because of the fact that the court is not entitled to oblige the sejmik to issue the resolution fulfilling entrepreneur's expectations.

Key words: Complaint against failure to act, resolution on execution of voivodeship waste management plan, regional installation for disposal of municipal wastes, installation for substitute service

Габрель Радэцкі

**Противодействие бездействию сеймику воеводства в предмете признания
установки за региональную установку переработки коммунальных отходов
или установку заместительного обслуживания региона**

Резюме

Статья обсуждает вопрос применения предпринимателем правовых мер для обеспечения признания управляемой им установки региональной установкой переработки коммунальных отходов или установкой заместительного обслуживания региона. Данные установки указывает постановление сеймику воеводства в предмете выполнения воевод-

ского плана обращения с отходами, что позволяет получить коммунальные отходы образованные в определенном в плане регионе обращения с отходами. Предприниматель может подать жалобу в административный суд, либо против постановлению которое не учитывает его установки, либо против бездействию сеймику воеводства. Однако обе эти меры не обеспечивают охраны прав предпринимателя, так как суд не может обязать сеймик принять постановление выполняющие ожидания предпринимателя.

Ключевые слова: жалоба на бездействие, постановление в предмете выполнения воеводского плана обращения с отходами, региональные установки переработки коммунальных отходов, установки заместительного обслуживания региона

Redakcja Katarzyna Więckowska
Projekt okładki Aleksander Mikucki
Realizacja projektu Paulina Dubiel
Korektor Marzena Marczyk
Łamanie Edward Wilk

Copyright © 2017 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 2451-3431

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawus@us.edu.pl

Wydanie I. Ark. druk. 7,0. Ark. wyd. 8,0.

