

TOMASZ BĄKOWSKI

Lokalizacja instalacji odnawialnego źródła energii na podstawie decyzji o warunkach zabudowy

Location of the Renewable Energy Sources Installation Based on the Decision on Building Conditions

This article presents a problem related to the interpretation of the provisions of the Spatial Planning and Development Act regarding the possibility of locating a renewable energy source installation on the basis of a decision on building conditions. The main issue is to answer the question whether it is possible or not to determine the building conditions for the project of locating a renewable energy sources installation with an installed capacity of more than 500 kW and freestanding photovoltaic devices with an installed electrical capacity of more than 1000 kW on agricultural land of classes V, VI, VIz and wasteland. If so, whether it depends on the existence of appropriate regulations adopted in the compensation land for development in the structure plan of the municipality? The analysis carried out leads to the conclusion that it is possible to determine the location of the installation of renewable energy sources installation by means of a decision on the conditions of construction, irrespective of the regulations adopted in the balancing plan of the municipality on the land for development and the capacity of this installation.

SŁOWA KLUCZOWE: decyzja o warunkach zabudowy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, odnawialne źródła energii

KEYWORDS: decision on building conditions, balancing land for development in the municipality's structure plan, Renewable Energy Sources

TOMASZ BĄKOWSKI, profesor nauk prawnych, Uniwersytet Gdański,
ORCID – 0000-0002-9363-2124, e-mail: tomasz.bakowski@ug.edu.pl

Uwagi wstępne dotyczące stanu prawnego

Poniższe rozważania odnoszą się do stanu prawnego sprzed nowelizacji ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „u.p.z.p.”)^[1], dokonanej ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (dalej: „nowelizacja”)^[2], za sprawą której między innymi dotychczasowa prawna konstrukcja decyzji o warunkach zabudowy została w znaczący sposób przeformułowana, zaś instytucję studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zastąpiono planem ogólnym gminy. Zważywszy jednak na treść przepisów przejściowych, w szczególności art. 59^[3] oraz art. 65^[4] nowelizacji, przewidujących stosowanie dotychczasowych przepisów dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy w sprawach wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie nowelizacji (to jest

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1688.

³ Zgodnie z art. 59 nowelizacji: „1. Do spraw dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego lub wydania decyzji o warunkach zabudowy, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym. 2. Do spraw dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego lub wydania decyzji o warunkach zabudowy, wszczętych od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy i przed dniem utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie: 1) stosuje się przepisy art. 54 oraz art. 61 ust. 1 pkt 1, ust. 2, 3 i 5a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym; 2) nie stosuje się przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1a i ust. 1a ustawy zmienianej w art. 1.”

⁴ W myśl art. 65 nowelizacji: „1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe. 2. Do spraw opracowania i uchwalania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo ich zmian stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, jeżeli: 1) przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy wystąpiono o opinie i uzgodnienia projektów tych studiów albo ich zmian; 2) zmiana tych studiów dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub 3) zmiana tych studiów dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji w zakresie gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. z 2018 r., poz. 1235) lub działalności, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r., poz. 633)”.

przed 24 września 2023 r.) oraz zachowanie mocy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r. i stosowanie do nich przepisów sprzed nowelizacji, zasadne jest przyjęcie, że kwestie podniesione w niniejszym opracowaniu nie utraciły i jeszcze przez pewien czas nie utracą na aktualności. Praktyka stosowania prawa w zakresie ustalania warunków zabudowy oraz administracyjna i sądowa kontrola jego legalności dają podstawy do uznania, że przedstawiona materia będzie się odnosić do spraw lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii, na których ostateczne zakończenie trzeba będzie poczekać jeszcze kilka lat.

Z kolei z perspektywy procesu stanowienia aktów prawa miejscowego, do której to kategorii należą wprowadzone nowelizacją plany ogólne gminy, oraz towarzyszących mu okoliczności natury organizacyjno-technicznej, uwarunkowań społecznych i gospodarczych, wysoce prawdopodobną i bynajmniej nie precedensową będzie konieczność ustawowego przedłużenia terminu zachowania mocy obowiązującej ustaleń studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, o którym mowa w art. 65 ust. 1 nowelizacji.

Wypada też zwrócić uwagę na ponadczasowe konteksty przedstawionego w niniejszym opracowaniu swoistego studium przypadku, zwłaszcza na te, które wiążą się z nazbyt częstymi (nie)prawidłowościami, występującymi we współczesnej legislacji.

1 | Wprowadzenie

Środowiskowe, gospodarcze, a ostatnio również i geopolityczne uwarunkowania sprawiają, że wykorzystywanie energii pochodzącej z źródeł odnawialnych nadal zyskuje na znaczeniu. Znajduje to swoje odzwierciedlenie zarówno w prawnych uregulowaniach zasad i warunków wykonywania działalności w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, jak również lokalizacji i budowy instalacji służących do jej wytwarzania. Ocena jakości tych uregulowań nie jest jednoznaczna, a szereg rozwiązań budzi uzasadnione wątpliwości. Potwierdzają to liczne publikacje poświęcone różnym problemom wyłaniającym się zarówno w procesie stosowania prawa, jak i stanowieniu aktów generalnych przez

organy administracji publicznej, w tym w szczególności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego^[5].

Częste zmiany w porządku prawnym obejmującym kwestie lokalizacji i budowy instalacji służących wytwarzaniu odnawialnych źródeł energii oraz prowadzenia działalności polegającej na jej wytwarzaniu mogą również świadczyć o tym, że i ustawodawca dostrzega wagę i konieczność wspierania rozwoju tego sektora gospodarki energetycznej, poprzez sprzyjające mu uregulowania prawne. Jednak doświadczenia ostatnich dwóch dekad pokazują, że stopień doskonałości tychże uregulowań pozostawia jeszcze wiele do życzenia. Skatalogowanie i szczegółowa analiza przyczyn niedostatków legislacyjnych trapiących regulacje odnoszące się do materii odnawialnych źródeł energii dalece wykracza poza ramy niniejszego opracowania, choć niewątpliwie jest przedmiotem teoretycznym i praktycznie doniosłym, a co za tym idzie, godnym głębszej refleksji. Przy czym nawet bez kompleksowej kwerendy można przyjąć z dużą dozą prawdopodobieństwa, że powody niedoskonałości legislacyjnej we wskazanym zakresie mają charakter uniwersalny, w tym znaczeniu, że dotyczą również innych dziedzin objętych regulacją prawną. Powodami tymi są dekonsolidacja przedmiotu regulacji oraz wprowadzanie do obrotu prawnego nowych rozwiązań, często o charakterze „punktowym” bez należytego uwzględnienia istniejących już przepisów składających się na system obowiązującego prawa^[6]. Nierzadko ów drugi powód wiąże się bądź jest wynikiem pierwszego.

⁵ Zob. m.in.: Anna Fogel, „Lokalizacja urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych wobec «dobrego sąsiedztwa»”, [w:] Wojciech Federczyk, Anna Fogel, Agata Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 122-124; Paweł Kretowicz, „Planistyczne uwarunkowania i bariery lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii” *Samorząd Terytorialny*, nr 10 (2016): 38-41; Monika Przybylska-Cząstkie-wicz, „Planowanie przestrzenne w gminie po wejściu w życie ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych” *Casus*, nr 84 (2017): 15-19; Paweł Daniel, Krzysztof Smoliński, „Lokalizacja farm fotowoltaicznych przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” *Nieruchomości@*, nr 1 (2022): 79-97, doi: 10.5604/01.3001.0015.8070; Maciej Kruś, Kamil Tychmanowicz, „Agrofotowoltaika jako narzędzie ochrony gruntów rolnych” *Samorząd Terytorialny*, nr 7-8 (2022): 122-129.

⁶ Szerzej na ten temat zob. Tomasz Bąkowski, „Niedoskonałości legislacji administracyjnej (przykłady, konsekwencje, źródła i poszukiwanie sposobu sanacji)”, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 573-585.

Odnosząc się do prawnej regulacji kwestii odnawialnych źródeł energii należy przypomnieć, że materia ta była pierwotnie ujęta w ustawie podstawowej, którą dla energetyki (jako takiej) jest ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne^[7]. Wyrazem dekonsolidacji Prawa energetycznego było między innymi uchwalenie ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (dalej: „u.o.z.e.”)^[8]. Przepisy u.o.z.e. nie obejmowały jednak swoim zakresem lokalizacji i budowy instalacji służących wytwarzaniu odnawialnych źródeł energii, które po części podlegały odpowiednio reżimowi przepisów u.p.z.p. oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane^[9], po części zaś tak zwanym specustawom, to jest ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych^[10] oraz ustawie z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych^[11].

Z kolei przykładem „punktowych” zmian, są przepisy u.p.z.p. dotyczące lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii, a mianowicie art. 10 ust. 2a u.p.z.p., dodany przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym^[12], który stanowi, że: „Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie, z wyłączeniem: 1) wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki - w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne; 2) urządzeń innych niż wolnostojące” oraz art. 61 ust. 3 u.p.z.p., który po zmianie przez art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw^[13] z dniem 29 sierpnia 2019 r., stanowi, że: „Przepisów ust. 1 pkt 1 i 2 nie stosuje się do

7 Obecnie tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 266 ze zm.

8 Dz. U. z 2015 r., poz. 478; obecnie tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1436 ze zm.

9 Tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.

10 Tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 317 ze zm.

11 Tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r., poz. 182 ze zm.

12 Dz. U. Nr 155, poz. 1043.

13 Dz. U. z 2019 r., poz. 1524.

linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej, a także instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii”^[14].

2 | Sedno problemu

Na tle przywołanych powyżej przepisów art. 10 ust. 2a oraz art. 61 ust. 3 u.p.z.p. powstaje zarówno praktyczny, jak i teoretyczny problem istnienia ich ewentualnej wzajemnej relacji w przypadkach, w których wnioski o ustalenie warunków zabudowy dotyczą zamierzenia polegającego na lokalizacji instalacji odnawialnego źródła energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW oraz wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej powyżej 1000 kW, zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki.

Problem ten wiąże się z prawnym charakterem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: „studium”) oraz decyzji o warunkach zabudowy.

Otóż studium, którego celem jest określenie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 9 ust. 5 u.p.z.p., nie jest aktem prawa miejscowego. Oznacza to, że ustalenia przyjęte w studium nie są źródłami powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: „Konstytucja RP”)^[15]. W literaturze i orzecznictwie studium jest określane jako akt polityki przestrzennej gminy^[16], koordynujący ustalenia planów miejscowych, a także promujący obszary

¹⁴ W brzmieniu zmienionym z dniem 30 października 2021 r. przez art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 1873).

¹⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP: „1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. 2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego”.

¹⁶ Zob. m.in. wyroki NSA z: 8.10.2015 r., II OSK 340/14, LEX nr 2002662; 24.11.2015 r., II OSK 718/14, LEX nr 2002231; 22.06.2020 r., II OSK 43/20, LEX nr 3084976.

atrakcyjne inwestycyjnie lub turystycznie^[17] oraz stanowiący aksjologiczne podstawy działań planistycznych na terenie gminy^[18]. Studium z uwagi na brzmienie art. 9 ust. 4 u.p.z.p.^[19], jest określane mianem aktu kierownictwa wewnętrznego^[20], chociaż wskazuje się również na pośrednie oddziaływanie ustaleń studium na prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych w stosunku do administracji^[21].

Z kolei decyzja o warunkach zabudowy, mimo dyskusji nad jej deklarytaryjnością czy też konstytutywnością, rolę jaką pełni w systemie aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz uznaniowym czy związanym charakterem^[22] oraz niezależnie od przypisywanej jej daleko idącej specyfiki względem innych decyzji administracyjnych^[23], jest decyzją rozstrzygającą sprawę do jej istoty w rozumieniu art. 104 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego^[24], a więc indywidualnym i konkretnym aktem stosowania prawa.

Przy tak rozumianych instytucjach studium i decyzji o warunkach zabudowy istotne (zarówno od strony praktycznej, jak i teoretycznej) staje się udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, czy ustalenie warunków zabudowy dla zamierzenia polegającego na lokalizacji instalacji odnawialnego źródła energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW oraz wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej powyżej 1000 kW, zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne

¹⁷ *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Zygmunt Niewiadomski (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 86.

¹⁸ Por. Tomasz Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz* (Kraków: Zakamycze, 2004), 54.

¹⁹ Zgodnie z tym zapisem: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”.

²⁰ Zob. m.in. Zygmunt Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu* (Warszawa: Lexis Nexis, 2003), 91; Paweł Sosnowski w: Paweł Sosnowski, Krzysztof Buczyński, Joanna Dziedzic-Bukowska, Jacek Jaworski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz* (Warszawa: Lexis Nexis 2014), 70.

²¹ Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie*, 63. Podobnie Zdzisław Kostka, Jacek Hyla, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz i przepisy wykonawcze* (Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o. o. 2004), 21. Zob. też m.in. wyroki NSA z: 11.09.2012 r., II OSK 1573/12, LEX nr 1251832; 31.05.2017 r., II OSK 2298/15, LEX nr 2351692; 27.05.2020 r., II OSK 3087/19, LEX nr 3099442.

²² Zob. stanowiska zaprezentowane w pracy zbiorowej: *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, red. Tomasz Bąkowski (Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 2022).

²³ Wyrok NSA z 23.08.2018 r., II OSK 2084/16, LEX nr 2738403.

²⁴ T. j.: Dz. U. z 2024 r., poz. 572.

klas V, VI, VIz i nieużytki, jest czy też nie jest możliwe, a jeżeli jest, to czy zależy ono od istnienia odpowiednich ustaleń studium w tym zakresie.

3 | Hipotezy

Odpowiedzi na postawione pytanie należy poszukiwać na drodze weryfikacji trzech hipotez. Według pierwszej, ustalenie warunków zabudowy dla wskazanego powyżej przedsięwzięcia nie jest możliwe, ponieważ wyznaczenie obszaru dla tego typu inwestycji następuje wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z drugą hipotezą, ustalenie warunków zabudowy dla instalacji odnawialnego źródła energii o mocy wyższej niż wskazana w art. 10 ust. 2a u.p.z.p., jest możliwa, ale tylko wtedy, gdy w studium zostało ustalone rozmieszczenie tychże instalacji.

Wreszcie w myśl trzeciej hipotezy na wydanie decyzji o warunkach zabudowy, której przedmiotem jest lokalizacja instalacji odnawialnego źródła energii o wymienionych wyżej parametrach, jest możliwe niezależnie od przyjęcia w obowiązującym studium ustaleń, o których mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p.

4 | Weryfikacja

Za pierwszą hipotezą zdaje się przemawiać głównie uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw^[25], w którym to zmianę art. 61 ust. 3 u.p.z.p., polegającą na dodaniu w tym przepisie wyłączającym stosowanie art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 u.o.z.e. zamieszczono w pkt 5 zatytułowanym „Zliberalizowanie zasad budowy małych instalacji oraz mikroinstalacji OZE”^[26]. Tym samym

²⁵ Uzasadnienie to jest zawarte w Druku nr 3656 z dnia 9 lipca 2019 r., zamieszczonego na stronie internetowej. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/o/F52CE4E541BD66D8C125843A002F746E/%24File/3656.pdf>.

²⁶ Taką też argumentację zastosowano m.in. w wyroku NSA z 9.12.2020 r., II OSK 3705/19, LEX nr 3130321.

lokalizacja instalacji odnawialnego źródła energii na podstawie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwa, ale jedynie wówczas gdy instalacja ta nie będzie przekraczać mocy, wskazanej w art. 10 ust. 2a u.p.z.p.

O trafności drugiej z postawionych hipotez ma świadczyć ratio legis ustawy^[27], wyrażająca się systemowej metodzie wykładni, zgodnie z którą przy rekonstrukcji znaczenia treści art. 61 ust. 3 u.p.z.p. należy uwzględnić treść pozostałych przepisów u.p.z.p., w tym art. 10 ust. 2a^[28], który uzależnia lokalizację i realizację instalacji większej niż 500 kW oraz wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej powyżej 1000 kW, zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki, od ujęcia tychże zamierzeń inwestycyjnych w ustaleniach studium.

Z kolei za uznaniem, że ustalenia studium nie wiążą przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy dla instalacji odnawialnego źródła energii z wyłączeniem wymogów, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p., niezależnie od planowanej mocy tejże instalacji i odpowiednich ustaleń przyjętych w studium, przemawia przede wszystkim redakcja art. 61 ust. 3 u.p.z.p., w którym nie wprowadzono ograniczeń w tym zakresie. Zatem przepis ten sam w sobie nie przysparza wątpliwości interpretacyjnych.

Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że wrażenie braku przeszkód do dokonania prawidłowej rekonstrukcji obowiązującej normy za pomocą wykładni językowej może okazać się wrażeniem błędnym. Dlatego też wypada przychylić się do postulatu głoszonego w doktrynie i orzecznictwie sądowoadministracyjnym weryfikacji znaczenia przepisów przez inne rodzaje wykładni nawet wtedy, gdy wykładnia językowa doprowadzi do ustalenia jednego językowo możliwego znaczenia normy^[29]. Pozajęzykowe metody wykładni należy bowiem traktować jako „współdziałające” z metodą wykładni językowej^[30]. Służą one nie tylko modyfikacji wyniku uzyskanego przy użyciu metody językowej, ale mogą też posłużyć wzmocnieniu jego uzasadnia.

Uwzględniając zatem przy wykładni art. 61 ust. 3 u.p.z.p. (tak jak przy argumentacji drugiej z postawionych hipotez) metodę systemową, należałoby zakwestionować poprawność zestawienia tego przepisu z art. 10

²⁷ Igor Zachariasz w: Hubert Izdebski, Igor Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013), 115-116.

²⁸ Zob. wyrok przywołany w przypisie nr 24.

²⁹ Jerzy Wróblewski, „Wykładnia prawa”, [w:] Wiesław Lang, Jerzy Wróblewski, Sylwester Zawadzki, *Teoria państwa i prawa* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1986), 444.

³⁰ Wyrok NSA z 24.01.2017 r., I OSK 731/15, LEX nr 2248054.

ust. 2a u.p.z.p. Mimo że oba wymienione przepisy są zawarte w tej samej ustawie, jednakże z uwagi na różnice jakie dzielą prawny charakter decyzji o warunkach zabudowy i studium, za błędne należy uznać odwoływanie się do art. 10 ust. 2a u.p.z.p. w celu odkodowania właściwej treści art. 61 ust. 3 u.p.z.p. Studium, jako akt kierownictwa wewnętrznego, określa politykę przestrzenną gminy i wiąże wewnątrz organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu planów miejscowych. Jego ustalenia nie mogą i w świetle przepisów u.p.z.p. nie stanowią materialnoprawnej podstawy do rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej w sprawie indywidualnej. Wprawdzie ustawodawca w kilku przypadkach uzależniał treść uprawnień i obowiązków kształtujących prawną sytuację podmiotów spoza systemu administracji publicznej od ustaleń studium^[31] (co zresztą spotykało się ze zdecydowaną krytyką w piśmiennictwie^[32]), nie usprawiedliwia to jednak wykorzystywania systemowej metody wykładni do poszerzania wpływu aktu charakterze wewnętrznym również na treść decyzji o warunkach zabudowy.

Decyzja o warunkach zabudowy, zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.z.p. (w brzmieniu sprzed nowelizacji), określa sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jej treść jest wypadkową ogólnego porządku planistycznego kształtowanego przez ustawy oraz inne akty normatywne o powszechnej mocy obowiązującej^[33]. Zatem ustalenia zawarte w studium nie mogą z uwagi na ich wewnętrzny charakter wiązać organu wydającego decyzję administracyjną. Ta bowiem jest wydawana na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących, co znajduje swoje potwierdzenie od początku lat osiemdziesiątych w orzecznictwie sądownoadministracyjnym^[34]. Stąd też między innymi w orzecznictwie zdecydowanie przeważa

³¹ Zob. m.in.: art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1693 ze zm.); art. 7 ust. 2 i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (t. j.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1072 ze zm.).

³² Zob. m.in.: Marek Szewczyk, „Treść i forma studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, [w:] Zbigniew Leoński, Marek Szewczyk, Maciej Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 251-255.

³³ Por. Zygmunt Niewiadomski, „Gmina wobec zjawisk rozpraszania i koncentracji zabudowy (odpowiedzialność prawodawcy miejscowego za stan patologicznej zabudowy)”, [w:] *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, red. Tomasz Bąkowski (Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 2018), 27.

³⁴ Wyrok NSA z 6.02.1981 r., SA 819/80, ONSA 1981, nr 1, poz. 6.

pogląd o braku związania treści decyzji o warunkach zabudowy ustaleniami studium^[35].

Ponadto, na co słusznie zwraca uwagę Wiesław Kisiel, istota relacji, a raczej jej braku, pomiędzy studium a decyzją o warunkach zabudowy tkwi w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. rozpoczynającym się od słów: „Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków”, po których to warunki te zostają wymienione, przy czym pośród nich nie ma warunku zgodności tej decyzji z ustaleniami studium^[36].

Z tych też względów dokonywanie rekonstrukcji treści art. 61 ust. 3 u.p.z.p. poprzez odwołanie się do art. 10 ust. 2a u.p.z.p. nie można uznać za właściwe zastosowanie systemowej metody wykładni prawa. Systemową wykładnię art. 61 ust. 3 u.p.z.p. należy oprzeć na przepisach określających zasady ustalania warunków zabudowy ujętych w rozdziale 5 u.p.z.p., ale przede wszystkim na przepisach rozdziału 1 u.p.z.p. zawierającego zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego, będące odzwierciedleniem podstawowych zasad konstytucyjnych odnoszących się do wolności i praw człowieka i obywatela. Wywodzona z art. 2, art. 21, art. 31, art. 64 Konstytucji RP wolność zabudowy poprzez powiązanie z przepisami u.p.z.p.^[37] powinna prowadzić do jej urzeczywistnienia w procesie stosowania prawa.

Ocena treści art. 61 ust. 3 u.p.z.p., dokonana z perspektywy tych unormowań, zdaje się potwierdzać rezultat uzyskany przy użyciu językowej metody wykładni. Skoro bowiem ustawodawca w zbiorze przepisów

³⁵ Zob. m.in.: wyroki NSA z: 31.03.2008 r., II OSK 317/07, LEX nr 490164; 3.04.2008 r., II OSK 1888/07, LEX nr 470928; 30.10.2009 r., II OSK 1728/08, LEX nr 571933; 30.10.2009 r., II OSK 1728/08, LEX nr 571933; 30.10.2009 r., II OSK 1728/08, LEX nr 571933; 23.06.2010 r., II OSK 1025/09, LEX nr 706910; 23.09.2011 r., II OSK 413/11, LEX nr 1132126; 27.06.2013 r., II OSK 543/12, LEX nr 1559809; 24.02.2016 r., II OSK 1553/14, LEX nr 2114323; 19.05.2016 r., II OSK 2176/15, LEX nr 2083437. Odmienne stanowisko zostało zaprezentowane m.in. w wyroku NSA z 6.08.2009 r., II OSK 1250/08, LEX nr 552846.

³⁶ Wiesław Kisiel, „Relacja między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz decyzją o warunkach zabudowy (uwagi do glosy Jerzego Kopyry)” *Samorząd Terytorialny*, nr 11 (2011): 83.

³⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.z.p.: „Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych”.

obejmujących przesłanki ustalania warunków zabudowy nie dokonuje rozróżnień z punktu widzenia mocy instalacji odnawialnych źródeł energii, to w myśl reguły *lege non distinguente* oraz kierując się zasadą wolności zabudowy, organy stosujące te przepisy oraz sądy kontrolujące ich stosowanie również nie powinny tego czynić.

Przy jednoznacznym brzmieniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie znajduje też dostatecznej racji odwoływanie się do wskazanego powyżej uzasadnienia projektu ustawy z 19 lipca 2019 r. Poza tym gdyby ustawodawca zamierzał ograniczyć lokalizacje instalacji odnawialnych źródeł energii na podstawie decyzji o warunkach zabudowy do „małych instalacji oraz mikroinstalacji OZE”, to nie byłoby prawnych przeszkód do wprowadzenia takiego ograniczenia wprost w art. 61 ust. 3 u.p.z.p. Wypada też wskazać, że jakkolwiek można przy dokonywaniu wykładni przepisów wspierać się posiłkowo uzasadnieniem do projektu ustawy, to jednak należy mieć świadomość tego, że uzasadnienie to nie jest wypowiedzią ustawodawcy, lecz projektodawcy. Zatem uzasadnieniu temu daleko jest do miana wykładni autentycznej.

Dotychczasowe uwagi przemawiają za pozytywną weryfikacją trzeciej z wyżej przedstawionych hipotez, a co za tym idzie, dają podstawy do uznania możliwości ustalenia w drodze decyzji o warunkach zabudowy lokalizacji instalacji odnawialnego źródła energii z wyłączeniem wymogów przewidzianych w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. (oczywiście przy zachowaniu pozostałych wymogów przewidzianych w u.p.z.p. sprzed nowelizacji oraz w przepisach odrębnych) niezależnie od ustaleń przyjętych w studium oraz od limitów mocy przewidzianych w art. 10 ust. 2a u.p.z.p.

Za dodatkowy argument, wzmacniający ten właśnie kierunek interpretacji, można by uznać rozwiązania zastosowane przy lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², które nie zostały przyjęte w odniesieniu do lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii. Otóż według art. 10 ust. 3a u.p.z.p., jeżeli na terenie gminy przewiduje się lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², w studium określa się obszary, na których mogą być one sytuowane. Zgodnie zaś z 10 ust. 3b u.p.z.p., lokalizacja obiektów, o których mowa w ust. 3a, może nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Skoro więc ustawodawca zastrzegł, że lokalizacja obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² jest możliwa jedynie w okolicznościach, gdy obszary, na których mogą być te obiekty sytuowane zostaną określone w studium, jednak tylko wtedy, gdy jest dokonywana na podstawie ustaleń planu miejscowego, zaś w przypadku instalacji odnawialnego

źródła energii o mocy wyższej niż wskazana w art. 10 ust. 2a u.p.z.p., brakuje analogicznego ograniczenia do jej lokalizowania wyłącznie na podstawie ustaleń planu miejscowego, to nie ma też jakichkolwiek powodów do domniemywania istnienia takiego ograniczenia.

Bibliografia

- Bąkowski Tomasz, „Niedoskonałości legislacji administracyjnej (przykłady, konsekwencje, źródła i poszukiwanie sposobu sanacji)”, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. Jacek Jagielski, Marek Wierzbowski. 573-585. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Bąkowski Tomasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków: Zakamycze, 2004.
- Daniel Paweł, Krzysztof Smoliński, „Lokalizacja farm fotowoltaicznych przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” *Nieruchomości@*, nr 1 (2022): 79-92. doi: 10.5604/01.3001.0015.8070.
- Fogel Anna, Lokalizacja urzędów wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych wobec «dobrego sąsiedztwa», [w:] Wojciech Federczyk, Anna Fogel, Agata Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*. 122-124. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- Izdębski Hubert, Igor Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Kisiel Wiesław, „Relacja między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz decyzją o warunkach zabudowy (uwagi do glosy Jerzego Kopyry)” *Samorząd Terytorialny*, nr 11 (2011): 80-84.
- Kostka Zdzisław, Jacek Hyla, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz i przepisy wykonawcze*. Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, 2004.
- Kretowicz Paweł, „Planistyczne uwarunkowania i bariery lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii” *Samorząd Terytorialny*, nr 19 (2016): 33-50.
- Kruś Maciej, Kamil Tychmanowicz, „Agrofotowoltaika jako narzędzie ochrony gruntów rolnych” *Samorząd Terytorialny*, nr 7-8 (2022): 122-130.
- Niewiadomski Zygmunt, „Gmina wobec zjawisk rozpraszania i koncentracji zabudowy (odpowiedzialność prawodawcy miejscowego za stan patologicznej zabudowy)”, [w:] *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, red. Tomasz Bąkowski. 23-32. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 2018.

- Niewiadomski Zygmunt, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Warszawa: Lexis Nexis, 2003
- Paweł Sosnowski, Krzysztof Buczyński, Joanna Dziedzic-Bukowska, Jacek Jaworski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz*. Warszawa: Lexis Nexis 2014.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Zygmunt Niewiadomski. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Przybylska-Cząstkiewicz Monika, „Planowanie przestrzenne w gminie po wejściu w życie ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych” *Casus*, nr 84 (2017): 15-20.
- Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, red. Tomasz Bąkowski. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 2022.
- Szewczyk Marek, „Treść i forma studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, [w:] Zbigniew Leoński, Marek Szewczyk, Maciej Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. 251-287. Warszawa: Wolter Kluwer, 2019.
- Wróblewski Jerzy, „Wykładnia prawa”, [w:] Wiesław Lang, Jerzy Wróblewski, Sylwester Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*. 436-452. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe 1986.

