

JOANNA CZŁOWIEKOWSKA

Uniwersytet Jagielloński

ODNAWIALNE ŹRÓDŁA ENERGII W KONTEKŚCIE ZAGROŻEŃ, ZADAŃ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Świadomość niedawnych i obecnych zagrożeń wywołanych w szczególności wojną na Ukrainie, kryzysem energetycznym i paliwowym, zanieczyszczeniem środowiska kieruje uwagę na odnawialne źródła energii, ich znaczenie i potencjał w sferze działalności administracji publicznej, zwłaszcza w ramach tzw. zielonej transformacji.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych¹ „energia ze źródeł odnawialnych” lub „energia odnawialna” oznacza energię z odnawialnych źródeł niekopalnych, a mianowicie energię wiatru, energię promieniowania słonecznego (energię słoneczną termiczną i energię fotowoltaiczną) oraz energię geotermalną, energię otoczenia, energię pływów, fal i inną energię oceanów, hydroenergię, biomasę oraz gaz pochodzący z wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków i ze źródeł biologicznych (biogaz). Ustawową definicję odnawialnego źródła energii odnajdujemy w art. 2 pkt 22 ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii², zgodnie z którym przez odnawialne źródła energii rozumie się odnawialne, niekopalne źródła energii, obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, geotermalną i hydrotermalną, hydroenergię,

¹ Dz. Urz. UE L 328 z 12.12.2018 r., s. 82.

² Tekst jedn. Dz. U. 2022 r., poz. 1378; dalej: u.o.z.e.

energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego i biopłynów. Tak określone odnawialne źródła energii mogą stanowić atrakcyjną alternatywę dla źródeł kopalnych, których zasoby są ograniczone, a przy tym ograniczony i kosztowny może też być dostęp do nich.

Zwalczanie zagrożeń i przeciwdziałanie im, reagowanie na sytuacje kryzysowe jest jedną z podstawowych funkcji administracji publicznej, która wykracza poza „zwykłe” wykonywanie ustaw. Jak pisał jeden z prekursorów polskiej myśli administracyjnej – Jerzy Stefan Langrod – „Administrowanie staje się tak dalece twórcze i dynamiczne, że konserwatywne podchodzenie do niego *sub specie* «egzekutywy», wydaje się nie do utrzymania w świecie nowych i wciąż rosnących wymagań życiowych”³.

Zauważyć można przy tym, że w konfrontacji z zagrożeniami, w sytuacjach kryzysowych⁴ szczególną rolę odgrywają w państwie demokratycznym podmioty zdecentralizowane, zwłaszcza samorząd terytorialny. Irena Lipowicz, zestawiając cechy państwa zorganizowanego centralistycznie i państwa zdecentralizowanego, dochodzi to wniosku, że: „Państwo zorganizowane centralistycznie, jednolicie, w sposób sztywny jest pozornie silniejsze, ale tylko do momentu wielkiego kryzysu. Różnego rodzaju katastrofy uderzają okresowo z różną siłą w gospodarkę i społeczeństwo – mogą być one spowodowane klęską żywiołową, katastrofą techniczną czy kryzysem gospodarczym. Zawsze bardzo ważna jest szybka reakcja państwa. Wielkie, scentralizowane struktury działają natomiast wolno i opieszale. Nawet jeżeli w centrali decyzje podejmowane są szybko, to wymagają one przecież zebrania danych i przekazania ich do szczybla centralnego. [...] Struktura zdecentralizowana jest więc bliższa nowoczesnym strukturom sieciowym, typowym dla epoki cyfrowej, ogranicza koszty transakcyjne. Sztywne, scentralizowane struktury są już «budowlami poprzedniej epoki», kiedy

³ J.S. LANGROD, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Zakamycze 2003, s. 34.

⁴ Pojęcie sytuacji kryzysowej w tym kontekście rozumiem szeroko, ponad zakres pojęcia sytuacji kryzysowej w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 122).

to informacja, cenna i rzadka, nie była dostępna szczeblom niższym: mozolnie zbierały one swoje dane, aby dopiero szczebel centralny dokonał koniecznej agregacji i podjął decyzję na podstawie swoich zasobów informacji. W epoce cyfrowej informacja, ekspertyza, nawet działanie teleadministracyjne (telemedycyna, monitoring) mogą być dostępne każdej gminie i może ona wtedy zareagować natychmiast, w sposób adekwatny do zagrożenia, jeżeli wcześniej uzgodniono odpowiednie procedury i jeżeli ustawodawca pozostawił odpowiednią przestrzeń dla rozstrzygnięć organów samorządu o charakterze zarówno generalnym i abstrakcyjnym, jak i konkretnym oraz dla rozstrzygnięć nadzorczych i koordynacyjnych administracji rządowej”⁵.

Poza opisaną powyżej zdolnością administracji zdecentralizowanej do działania bardziej elastycznego i szybszego w porównaniu z administracją zcentralizowaną, trzeba jeszcze dostrzec perspektywę jednostki (obywatela). W tym kontekście dobitnie brzmią słowa Michała Kuleszy, który wskazał, że o ile w odniesieniu do gospodarki globalnej obywatelskie uczestnictwo we współdecydowaniu o sprawach publicznych staje się coraz bardziej fikcją, to „ostoją czynnika demokratycznego jest samorząd terytorialny, i to samorząd lokalny. To w istocie jedyne miejsca na mapie świata, gdzie obywatel może mieć realny wpływ na bieg spraw”⁶. Mając na względzie temat niniejszego opracowania, dostrzec warto w tym miejscu, że wpływ obywatela „na bieg spraw” powinien dotyczyć wszystkich istotnych sfer funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym sfery szeroko rozumianego zapewnienia dostaw energii oraz zarządzania przestrzenią. Przestrzeń ma zresztą dla samorządu terytorialnego znaczenie identyfikujące. Jak wskazuje Marek Mączyński: „Poprzez nadanie znaczenia (identyfikację) przestrzeni jest więc także współczesny samorząd tworzywem tożsamości lokalnej. Zarządza on bowiem konkretną przestrzenią (terytorium), może ją kształtować, utrwalając lub wzmacniając, w zależności od potrzeb, jej cechy tradycyjne lub modernistyczne. Przez te czynności może nadawać

⁵ I. LIPOWICZ, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 208-209.

⁶ M. KULESZA, *Samorzady 50 lat po podpisaniu Traktatu Rzymskiego*, «Wspólnota» 2007/13, s. 56. Poziomem globalnym M. Kulesza obejmował poziom Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Unii Europejskiej, także poziom krajowy.

jej nową tożsamość, a w konsekwencji przyczyniać się także do budowania i zmiany symbolicznego znaczenia przestrzeni”⁷.

Możność działania samorządu terytorialnego, w tym w sytuacjach zagrożeń, wyznaczają, w najogólniejszym wymiarze: wyrażone w preambule do Konstytucji RP oraz w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego⁸ zasada pomocniczości oraz zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządności terytorialnej (art. 15 i 16 Konstytucji RP). W świetle art. 16 ust. 2 Konstytucji RP istotą uczestniczenia przez samorząd terytorialny w sprawowaniu władzy publicznej jest wykonywanie przypisanej mu w ramach ustaw „istotnej części” zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ta norma naprowadza na bardziej szczegółowe uwarunkowania możliwości działania samorządu terytorialnego przyjmujące postać zadań własnych i zleconych. Na poziomie najbardziej szczegółowym możliwość działania samorządu terytorialnego wyznaczają normy kompetencyjne określone w ustawach, przypisane organom jednostek samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do głównego w tym opracowaniu motywu odnawialnych źródeł energii należy podjąć próbę powiązania go z zadaniami jednostek samorządu terytorialnego, przy czym punktem odniesienia powinny być tu zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, określone w art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, art. 7 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹, art. 4 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatu¹⁰, art. 18 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹¹.

W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r. (K 30/04) wskazano, że tym, co odróżniać ma zadania własne – nawet jeśli ich wykonywanie ma charakter obligatoryjny – od zadań

⁷ M. MĄCZYŃSKI, *Konstytucyjne pojęcie samorządu terytorialnego a idea samorządności*, [w:] M. STEC, M. MAŁYSA-SULIŃSKA, *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 40.

⁸ Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., poz. 607).

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40.

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1526.

¹¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2094.

zleconych jest przede wszystkim ich lokalny charakter. „Identyfikacja potrzeb zbiorowych jako potrzeb lokalnych ma swe odniesienie zarówno indywidualne, gdy chodzi o potrzeby tylko tej danej jednostki samorządowej (np. szczególnego rodzaju zadania kulturalne, związane z historią danej wspólnoty), jak i kategoriale, a więc odnoszące się do potrzeb zbiorowych uznawanych powszechnie za takie, które wymagają zaspokojenia przez wszystkie samorzady, np. potrzeby z zakresu lokalnej komunikacji zbiorowej, oświaty, gospodarki komunalnej. Zatem wśród zadań o charakterze lokalnym większość stanowią zadania, które we współczesnym państwie muszą być w takim lub innym zakresie przez samorząd wykonywane. Obowiązek wykonywania funkcji zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności na poziomie określonym przez współczesne standardy cywilizacyjne i kulturowe w danym państwie powoduje, że zarówno kreowanie, jak i wykonywanie zadań własnych następuje w Polsce na podstawie i w granicach kompetencji określonych ustawowo. Dlatego też lokalny charakter nie może być uznany za jedyną cechę zadania własnego, pozwalającą je odróżnić od zadań zleconych. Ustrojodawca nadaje więc szczególne znaczenie przymiotnikowi «własne» przy określaniu tego rodzaju zadań. [...] Z art. 166 ust. 2 Konstytucji wynika zatem, że w stosunku do zadań zleconych rola organów lokalnych sprowadza się do funkcji wykonawczych, a nie kreatywnych, ponieważ ustawa określa sposób ich wykonywania. Sposób wykonywania zadań własnych określają organy stanowiące i wykonawcze j.s.t.¹² One też ponoszą odpowiedzialność polityczną, prawną i finansową za ich wykonywanie”.

Na tym tle powstaje pytanie, czy i w jakim zakresie korzystanie z odnawialnych źródeł energii jest uwzględniane w zadaniach jednostek samorządu terytorialnego, a przede wszystkim w zadaniach własnych gminy, której przypisać należy rolę zasadniczą ze względu na zasadę pomocniczości.

Analiza zadań własnych gminy wyrażonych w ustawie o samorządzie gminnym nakazuje w omawianej kwestii wziąć pod rozwagę przede wszystkim zadanie wymienione w art. 7 ust. 1 pkt 1 polegające na

¹² «OTK-A» 7/2006, poz. 86.

zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie ładów przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, a także zadanie wymienione w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

Z zadaniem określonym w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. związana jest norma wyrażona w art. 18 ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹³, z której wynika, że do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należą planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy (pkt 1), a także planowanie i organizacja działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy (pkt 4). Określono dalej w art. 18 ust. 4 pr. ener., że gmina realizuje między innymi wymienione wyżej zadania zgodnie z: 1) miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku takiego planu – ze strategią rozwoju gminy lub strategią rozwoju ponadlokalnego; 2) odpowiednim programem ochrony powietrza przyjętym na podstawie art. 91 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁴. Instrumentami służącymi do realizowania tego zadania są między innymi sporządzanie założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (art. 19 pr. ener.) oraz sam plan (art. 20 pr. ener.). Jednym z obligatoryjnych elementów projektu tego planu są propozycje w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii i wysokosprawnej kogeneracji (art. 20 ust. 2 pkt 1a pr. ener.).

Jak celnie zauważa Renata Kusiak-Winter, mankamentem tego rozwiązania jest brak relacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, ze sferą wykonawczą administracji: „O ile bowiem wszystkie zadania infrastrukturalne gminy wymienione

¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1385; dalej: pr. ener.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2556.

w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. dotyczą wykonywania zadań przez gminę w sposób bezpośredni lub pośredni (wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzenia sanitarne, wysypiska i unieszkodliwianie odpadów), o tyle zadanie polegające na zaopatrzeniu mieszkańców w energię elektryczną oraz gaz (oprócz energii ciepłej) jest zadaniem jedynie w sferze planowania, a nie bezpośredniej lub pośredniej realizacji”¹⁵.

Natomiast Mariusz Szyrski i Karolina Chról zauważają, że norma zadaniowa wyrażona w art. 18 ust. 1 pkt 4 pr. ener. jest łączona bezpośrednio z regulacjami ustawy z 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej¹⁶, nie zaś z działaniami jednostek samorządu terytorialnego na rzecz wspierania nowych technologii w zakresie odnawialnych źródeł energii¹⁷. W szczególności nie wynikają z niej obowiązki uwzględniania odnawialnych źródeł energii w wymienionych tam aktach planowania przestrzennego. W mojej ocenie jednak, pomimo braku wyraźnej deklaracji w przywołanych przepisach co do odnawialnych źródeł energii, ustalenie treści przywołanych norm zadaniowych, zwłaszcza wynikającej z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju wyrażoną w art. 5 Konstytucji RP, prowadzi do wniosku, że obejmują one również obowiązek uwzględniania odnawialnych źródeł energii, pomimo nawet braku „przejrzystej podstawy interpretacyjnej w zakresie wykonywania zadania publicznego w zakresie wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii” w ustawie o odnawialnych źródłach energii¹⁸.

Na aprobatę zasługuje jednak zgłoszony przez wspomnianych wyżej autorów postulat modernizacji zadań publicznych samorządu

¹⁵ R. KUSIAK-WINTER, *Sfera wewnętrzna i zewnętrzna administracji publicznej z perspektywy celu neutralności klimatycznej*, [w:] *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. P. DOBOSZ, A. PUCZKO, Warszawa 2023, s. 373.

¹⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 468.

¹⁷ M. SZYRSKI, K. CHRÓL, *Próba modelowania zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE)*, «Samorząd Terytorialny» 7-8/2021, s. 155.

¹⁸ M. SZYRSKI, K. CHRÓL, *Próba...*, s. 155.

terytorialnego, zwłaszcza gminnego i powiatowego, w tym przemodelowania art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. przez objęcie nim obowiązku uwzględniania promowania rozwoju odnawialnych źródeł energii na obszarze gminy, a w art. 18 ust. 1 pr. ener. uzupełnienie zadań gminy o zadanie polegające na rozwoju instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu ustawy o odnawialnych źródłach energii¹⁹. Autorzy tej koncepcji, na podstawie analizy przepisów prawa energetycznego, ustawy o odnawialnych źródłach energii i innych polskich aktów związanych z energetyką, doszli do wniosku, że jednostki samorządu terytorialnego są traktowane w szeroko rozumianym „systemie energetycznym” raczej marginalnie: w obrębie ustawy – Prawo energetyczne ich rola związana jest przede wszystkim z planowaniem i organizacją zabezpieczenia energetycznego, w ustawie o odnawialnych źródłach energii dla gmin i powiatów przewidziano miejsce w spółdzielniach energetycznych i klastrach, jednak zwracają uwagę, że regulacja ta jest szczątkowa i nie oddaje szerokich narzędzi prawnych i organizacyjnych na poziom samorządowy. Autorzy, w uzasadnieniu przedstawionej koncepcji, powiązali pojęcie bezpieczeństwa energetycznego, o którym mowa w art. 3 pkt 16 pr. ener., z pojęciem bezpieczeństwa występującym w ustawach samorządowych – w odniesieniu do gminy i powiatu – powiązanego z takimi pojęciami, jak „porządek publiczny” i „bezpieczeństwo obywateli”. Odwołali się także między innymi do określonego w art. 400a ust. 1 pkt 22 p.o.ś. obowiązku finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, obejmującego wykorzystanie lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzenia bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii.

Podzielając założenia tej koncepcji i sens jednoznacznego wyraźnego wprowadzenia do norm zadaniowych obowiązków służących rozwojowi odnawialnych źródeł energii, należy, w ślad za tym, rozważyć odzwierciedlenie tak sprecyzowanych zadań w regulacjach z zakresu planowania przestrzennego. W aktach planowania przestrzennego powinny zostać jasno określone między innymi zasady lokalizowania obiektów

¹⁹ *Ibidem*, s. 157-158. Zob. także M. SZYRSKI, *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019.

służących wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych²⁰, tak by jak najbardziej efektywnie mogły służyć realizacji zasady zrównoważonego rozwoju i dążeniu do neutralności klimatycznej. Zastrzec tu należy, że chociaż nie budzi już większych sporów dopuszczalność lokalizowania tego rodzaju obiektów na podstawie aktów indywidualnych, to jednak droga planowania przestrzennego powinna być dla obiektów służących wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych pierwszoplanowa. Wynika to, po pierwsze, ze specyfiki rozważanych źródeł energii, które pomimo swej pozytywnej cechy niewyczerpalności mogą oddziaływać w sposób „niepozytywny”, na przykład ingerując w ład przestrzenny i powodować hałas (np. elektrownie wiatrowe) czy zakłócając funkcjonowanie ekosystemów (np. elektrownie wodne). Po drugie, wynika to ze specyfiki planowania przestrzennego, stanowiącego rodzaj planowania w ogóle.

W odniesieniu do planowania w ogólnym rozumieniu Jan Zimmermann wskazuje, że „jednym z podstawowych zadań administracji publicznej jest organizowanie przyszłości. Ani bowiem cała administracja publiczna, ani poszczególne podmioty administrujące nie mogą działać tylko *ad hoc*, tu i teraz, ale powinny przewidywać skutki dzisiaj podejmowanych czynności, lecz również zmierzać się z dalszą, globalną czy ogólną perspektywą swoich działań”²¹. Na celowy charakter planowania wskazuje Eberhard Schmidt-Assmann, który przekonująco twierdzi, że: „Planowanie polega na podlegającym analizie ujmowaniu aktualnego położenia, prognozie przyszłego rozwoju i uprzednim projektowaniu porządku normatywnego. Zmierza ono do kompromisu interesów i koordynacji aktywności w strukturze uzgodnionych środków wzajemnie powiązanych w pewną koncepcję. Planowanie i plan wyróżniają kompleksowość, powiązania i twórczą kreatywność”²². Na istotną, z perspektywy tego opracowania, właściwość planowania wskazuje również Ernest Knosala, który podnosi, że wzajemna zależność poszczególnych

²⁰ O relacji pojęć „planowanie” – „akt planowania” zob. H. MAURER, *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, tłum. K. NOWACKI, Wrocław 2003, s. 221.

²¹ J. ZIMMERMANN, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 163.

²² E. SCHMIDT-ASSMANN, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*, Warszawa 2011, s. 422.

środków wykorzystywanych w toku planowania „prowadzi często do tego, że plany są realizowane w dłuższych okresach, co stwarza inną perspektywę oceny ich efektów, niż ma to miejsce w przypadku jednostkowych decyzji realizujących klasyczną normę prawną”²³. Planowanie daje zatem kompleksowość spojrzenia na określone zagadnienie lub zagadnienia i możliwość późniejszej oceny tego spojrzenia²⁴. W odniesieniu do planowania przestrzennego na szczególne podkreślenie zasługuje kształtowanie treści aktu w procedurze, w której uwzględnia się uwarunkowania faktyczne i prawne obszaru, dla którego sporządzany jest akt, przy współdziałaniu z innymi organami, a także partycypacją właścicieli nieruchomości, ale też zainteresowanych przedstawicieli społeczności lokalnej, co daje możliwość wyważania często sprzecznych ze sobą interesów.

Planowanie przestrzenne w Polsce opiera się przede wszystkim na aktach stanowiących przez organy samorządu terytorialnego, w szczególności w gminach. Jako wyjątek można potraktować akty planowania dotyczące obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w postaci planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, o których stanowią przepisy ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej²⁵. Akty te są przyjmowane, na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów²⁶.

Podstawowe regulacje z zakresu planowania przestrzennego zawarte są w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu

²³ E. KNOSALA, *Problemy decyzji wykonawczych w administracji publicznej (szkic z nauki administracji)*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. NIEWIADOMSKI, J. BUCZKOWSKI, J. ŁUKASIEWICZ, J. POSŁUSZNY, J. STELMASIAK, Przemyśl 2000, s. 298-299.

²⁴ Zob. A. JĘDRZCZAK, *Planowanie jako działanie podejmowane dla realizacji wartości w prawie administracyjnym*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, I, red. J. ZIMMERMANN, Warszawa 2017, s. 197.

²⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 960.

²⁶ Kompleksową analizę tych planów przeprowadził T. BĄKOWSKI, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich*, Gdańsk 2018.

przestrzennym²⁷, w której w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw wprowadzono doniosłe zmiany w polskim systemie planowania przestrzennego. Kluczowa zmiana polega na zastąpieniu aktu prawa wewnętrznego w postaci studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nowym aktem planowania, stanowiącym akt prawa miejscowego – planem ogólnym gminy.

Dotychczasowa regulacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnosząca się do problematyki odnawialnych źródeł energii w planowaniu przestrzennym może być określona jako szczytkowa. Bezpośrednie odniesienie znajduje się w art. 10 ust. 2a u.p.z.p., uchylonym w wyniku nowelizacji lipcowej. Dotyczył on wyznaczania w studium obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW. W nawiązaniu do powyższego art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. stanowił, że „w zależności od potrzeb” określa się w miejscowym planie granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko.

W znowelizowanej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kwestia lokalizowania odnawialnych źródeł energii została uwzględniona w większym zakresie, o czym świadczą przynajmniej dwie następujące kwestie. Po pierwsze, istotą nowo wprowadzonego planu ogólnego jest wyznaczenie na całym obszarze gminy stref planistycznych (art. 13c) dopuszczających określone zagospodarowanie terenu, w tym obiektów służących wytwarzaniu energii z odnawialnych źródeł. Warto jednak przy tym mieć świadomość, że znaczenie planu ogólnego, podobnie jak poprzednio studium, wyraża się w stanowieniu ram planistycznych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jak dotychczas, będzie służył jako podstawa oceny między innymi dopuszczalności realizacji inwestycji na określonym

²⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 977; dalej: u.p.z.p.

terenie²⁸. Nowym walorem planu ogólnego (względem studium) jest wyznaczenie ram prawnych również dla decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Po drugie, istotne zmiany dotyczące omawianej problematyki zaszły w odniesieniu do samych planów miejscowych. Istotne novum stanowi sformułowany w art. 14 ust. 6a pkt 2 u.p.z.p. obowiązek sporządzenia planu miejscowego dla zmiany zagospodarowania terenu, dotyczącej niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii lokalizowanych: a) na użytkach rolnych klasy I-III i gruntach leśnych; b) na użytkach rolnych klasy IV, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW lub wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej; c) na gruntach innych niż wskazane w lit. a i b, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kw.

Trzeba zatem stwierdzić, że z norm ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika co do zasady obowiązek uwzględniania odnawialnych źródeł energii w planie ogólnym lub w miejscowym planie. W szczególności brak jest regulacji zobowiązujących organy gminy do wprowadzania w aktach planowania nakazów, zakazów, dozwoleń dotyczących lokalizacji obiektów wytwarzających energię z odnawialnych źródeł. Obligatoryjne jest sporządzenie planu ogólnego oraz planu miejscowego w odniesieniu do określonych przypadków lokalizowania obiektów odnawialnych źródeł energii, co nie oznacza, że obiekty te muszą być w aktach planowania uwzględnione.

W mojej ocenie, w nawiązaniu do koncepcji zmierzającej do uzupełnienia zadań gminy zadaniem wspierania odnawialnych źródeł energii oraz zasadę zrównoważonego rozwoju, należy postulować wprowadzenie obowiązku uwzględniania odnawialnych źródeł energii w aktach planowania przestrzennego. Ten obowiązek „uwzględniania” należałoby rozumieć jako obowiązek rozważenia w procedurze planistycznej, w opracowaniach studialnych, analizach tworzonych na potrzeby aktów planowania, zasadności wprowadzenia na danym obszarze norm

²⁸ Zob. art. 13a ust. 5 i 6 u.p.z.p.

określających zasady lokalizowania obiektów służących wytwarzaniu energii z odnawialnych źródeł.

Uważam przy tym, że należy dążyć do ograniczania ingerencji ustawodawcy w lokalizowanie obiektów służących wytwarzaniu energii z odnawialnych źródeł w szczególności przez tworzenie tzw. specustaw określających odrębne zasady lokalizacji obiektów służących wytwarzaniu energii z odnawialnych źródeł. Dopuszczyć należy ułatwienia lokalizacyjne dotyczące obiektów służących w szczególności wytwarzaniu energii na niewielką skalę, na przykład na potrzeby gospodarstwa domowego. Dobrym przykładem takiego ułatwienia jest norma określona w art. 15 ust. 4 u.p.z.p., zgodnie z którą plan miejscowy przewidujący możliwość lokalizacji budynków umożliwia również lokalizację mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 u.o.z.e.²⁹ oraz niebędących mikroinstalacją pozostałych instalacji odnawialnych źródeł energii wytwarzających energię elektryczną z energii promieniowania słonecznego, będących urządzeniami innymi niż wolnostojące, również w przypadku innego przeznaczenia terenu niż produkcyjne, chyba że ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich instalacji. Podkreślić trzeba, że wyrażone w art. 15 ust. 4 u.p.z.p. swoiste domniemanie zgodności z przeznaczeniem w miejscowym planie nie wyłącza wprowadzenia w miejscowym planie odmiennego uregulowania. Negatywnie natomiast ocenić należy tego rodzaju „nakładkę” na miejscowy plan, o jakiej stanowi art. 46 ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych³⁰, w postaci generalnej normy zakazującej wprowadzania zakazów w miejscowych planach uniemożliwiających lokalizowanie inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej (art. 46 ust. 1), czy też normy nakazującej niestosowanie planu miejscowego w zakresie tego rodzaju obiektów (art. 46 ust. 2). Oczywiście wprowadzenie tego rodzaju ogólnej normy w stosunku do bardzo zróżnicowanych

²⁹ Według przywołanej definicji przez mikroinstalację należy rozumieć instalację odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW, przyłączoną do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV albo o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 150 kW, w której łączna moc zainstalowana elektryczna jest nie większa niż 50 kW.

³⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 733.

odnawialnych źródeł energii byłoby dużo trudniejsze, chodzi jednak przede wszystkim o to, że odgórne, arbitralne rozwiązania zbyt mocno ingerują w samodzielność planistyczną gminy i stanowią nadmierne ograniczenie jej władztwa planistycznego, a w istocie powodują, że niezasadnie wyłącza się z systemu planowania przestrzennego kolejne obiekty i odbiera się jednostkom jakikolwiek wpływ na ich lokalizowanie.

Podsumowując, można uwypuklić następujące kwestie. Odnawialne źródła energii stanowią jeden z czynników służących zwalczaniu zagrożeń i związanych z nimi kryzysów, czy to w sferze zapewniania energii dla ludności, czy to w sferze poprawy jakości środowiska. Potencjału tego rodzaju źródeł energii, zwłaszcza dla realizacji zadań publicznych, administracja publiczna nie może pomijać. W tej perspektywie szczególną rolę odgrywa samorząd terytorialny, szczególnie samorząd gminny, którego zadania (w różnych kontekstach) nawiązują do odnawialnych źródeł energii, chociaż nie wprost. Wydaje się potrzebą chwili jednoznaczne bezpośrednie objęcie zadaniami jednostek samorządu terytorialnego obowiązku dążenia do uwzględniania odnawialnych źródeł energii i zapewniania możliwości korzystania z nich. Konsekwencją powyższego powinno być też obligatoryjne uwzględnianie odnawialnych źródeł energii w aktach planowania przestrzennego i tworzenie w nich możliwie przejrzystych zasad lokalizowania instalacji odnawialnych źródeł energii.

ODNAWIALNE ŹRÓDŁA ENERGII W KONTEKŚCIE ZAGROZEŃ, ZADAŃ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Streszczenie

W obliczu ujawnionych ostatnio zagrożeń wywołanych wojną na Ukrainie, kryzysem energetycznym i paliwowym, zanieczyszczeniem środowiska ujawnia się znaczenie i potencjał odnawialnych źródeł energii. W prawie administracyjnym kwestia ta może być analizowana z różnych perspektyw. W tym opracowaniu przedstawiono problem uwzględniania odnawialnych źródeł energii w zadaniach samorządu terytorialnego oraz w planowaniu przestrzennym.

RENEWABLE ENERGY SOURCES IN THE CONTEXT OF RISKS, LOCAL GOVERNMENT TASKS, AND SPATIAL PLANNING

Summary

The new risks and threats which have recently come to light in connection with the war in Ukraine, the energy and fuel crises, and environmental pollution show what a significant and potentially important role renewable energy sources can play. In administrative law, this problem may be viewed from various perspectives. This paper addresses the question of whether renewable energy should be one of the tasks for which local government and its spatial planning units are responsible.

Słowa kluczowe: zagrożenia; planowanie przestrzenne; zadania jednostek samorządu terytorialnego; odnawialne źródła energii.

Keywords: risks and threats; spatial planning; local government tasks; renewable energy sources.

Literatura

- BAKOWSKI T., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich*, Gdańsk 2018.
- JĘDRZCZAK A., *Planowanie jako działanie podejmowane dla realizacji wartości w prawie administracyjnym*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, I, red. J. ZIMMERMANN, Warszawa 2017, s. 189-198.
- KNOSALA E., *Problemy decyzji wykonawczych w administracji publicznej (szkic z nauki administracji)*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. NIEWIADOMSKI, J. BUCZKOWSKI, J. ŁUKASIEWICZ, J. POSŁUSZNY, J. STELMASIAK, Przemyśl 2000, s. 295-310.
- KULESZA M., *Samorzady 50 lat po podpisaniu Traktatu Rzymskiego*, «Wspólnota» 2007/13, s. 56-57.
- KUSIAK-WINTER R., *Sfera wewnętrzna i zewnętrzna administracji publicznej z perspektywy celu neutralności klimatycznej*, [w:] *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. P. DOBOSZ, A. PUCZKO, Warszawa 2023, s. 359-376.
- LANGROD J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Zakamycze 2003.
- LIPOWICZ I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- MAURER H., *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, tłum. K. NOWACKI, Wrocław 2003.

- MĄCZYŃSKI M., *Konstytucyjne pojęcie samorządu terytorialnego a idea samorządności*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. STEC, M. MAŁYSA-SULIŃSKA, Warszawa 2018, s. 131-144.
- SCHMIDT-ASSMANN E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku*, Warszawa 2011.
- SZYRSKI M., *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019.
- SZYRSKI M., CHRÓL K., *Próba modelowania zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE)*, «Samorząd Terytorialny» 7-8/2021, s. 147-161.
- ZIMMERMANN J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.