

Warunki zabudowy dla elektrowni słonecznej**Piotr Mrowiec, [radca prawny Gdańsk](#), Rödl & Partner****Jakub Plebański, [młodszy prawnik Gdańsk](#), Rödl & Partner**

Elektrownia słoneczna, tj. wytwarzająca energię elektryczną ze źródła odnawialnego instalacją fotowoltaiczną, o mocy przekraczającej 100 k.w., nie stanowi urządzenia infrastruktury technicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku II OSK 794/16 z 12 stycznia 2018 r.

Spółka skarżąca wystąpiła o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla elektrowni słonecznej. Wójt odmówił tłumacząc, że projekt nie spełnia wymogu przewidzianego ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: ustawa o planowaniu), polegającego na umożliwieniu określenia wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji zagospodarowania terenu. Wymóg ten, zwany zasadą dobrego sąsiedztwa, nie obowiązuje w odniesieniu do urządzeń infrastruktury technicznej.

Spółka wniosła odwołanie, zarzucając m.in. naruszenie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu poprzez błędną wykładnię i ustalenie, że nie jest możliwe określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji terenów i zabudowań istniejących na analizowanym przez organ obszarze. Odnosiło się to do sytuacji, gdy na działce sąsiedniej nie ma innego systemu fotowoltaicznego. Ponadto spółka zarzuciła niewłaściwe ustalenie, że przepis ten nie ma zastosowania do urządzeń infrastruktury technicznej, jakimi są naziemne systemy fotowoltaiczne. Samorządowe kolegium odwoławcze utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję wskazując, że tej instalacji nie można zaliczyć do kategorii urządzeń infrastruktury technicznej w rozumieniu ww. ustawy. W obecnym stanie prawnym, elektrownie słoneczne zaliczane są do zabudowy przemysłowej, która podlega zasadzie dobrego sąsiedztwa.

W dalszej kolejności, spółka zwróciła się ze skargą do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który ten środek prawny oddalił. Sąd stwierdził, że systemy fotowoltaiczne, kwalifikowane jako instalacje produkcyjne, nie są zwolnione z obowiązku spełnienia warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2. Powstanie takiej instalacji może bowiem naruszyć zasady ładu przestrzennego na danym terenie i kolidować z sąsiadującą zabudową. Zespół paneli fotowoltaicznych wraz z układami połączeń pomiędzy nimi, stanowi instalację produkcyjną, w skład której wchodzi urządzenia techniczne przetwarzające energię słoneczną na energię elektryczną.

Skarżąca zwróciła się do Naczelnego Sądu Administracyjnego o uchylenie wyroku. Skarga kasacyjna została oddalona. Sąd stwierdził, że pojęcie „urządzeń infrastruktury technicznej” nie zostało w ustawie o planowaniu zdefiniowane. Nie można przypisać przesądającego znaczenia definicjom infrastruktury technicznej obecnym w innych ustawach prawa administracyjnego z uwagi na zasadnicze różnice w przedmiocie regulacji. W myśl ustawy o planowaniu, jednoznaczne zwolnienie od zasady dobrego sąsiedztwa nie powinno mieć wpływu na wymóg kontynuacji funkcji w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu. O ich zmianie lub zachowaniu decydować mogą obiekty, którym urządzenia infrastruktury technicznej towarzyszą. W ten sposób należy rozumieć to, będące przedmiotem kontrowersji, pojęcie. W konsekwencji należy przyjąć, że elektrownia słoneczna nie stanowi infrastruktury technicznej, o której mowa w ustawie o planowaniu. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla takiej inwestycji jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków określonych w wyżej wspomnianym akcie prawnym.

KOMENTARZ EKSPERTÓW**Piotr Mrowiec, radca prawny i Associate Partner w gdańskim biurze Rödl & Partner****Jakub Plebański, młodszy prawnik w gdańskim biurze Rödl & Partner**

Wobec iście homeopatycznej liczby uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, praktyka inwestycyjna wskazuje, że przeważająca większość instalacji odnawialnych źródeł energii, ze szczególnym uwzględnieniem farm fotowoltaicznych, powstaje w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy. Mając to na uwadze, komentowane orzeczenie NSA odnosi się do kluczowych problemów, z którymi konfrontowali się dotychczas inwestorzy szeroko pojętej branży OZE.

NSA wyraźnie rozstrzygnął, że elektrownia słoneczna, tj. wytwarzająca energię elektryczną instalacja fotowoltaiczna, o mocy przekraczającej 100 kW, nie stanowi urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu ustawy o planowaniu. Tym samym nie jest możliwe, w odniesieniu do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dla farmy fotowoltaicznej, pominięcie zasady dobrego sąsiedztwa. Należy przy tym odnotować, iż wypracowane na tle podobnych spraw orzecznictwo sądowe nie było jednolite. W przeszłości, niektóre sądy administracyjne stały na stanowisku, że urządzenia wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych energii stanowią urządzenia infrastruktury technicznej i przy ustalaniu warunków zabudowy dla nich nie jest wymagane spełnienie zasady dobrego sąsiedztwa (wyroki NSA: z 3 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2251/10; z 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 310/10; z 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 762/12.). W komentowanym orzeczeniu sąd przychylił się jednak do stanowiska, zgodnie z którym urządzenia infrastruktury technicznej nie mogą istnieć same dla siebie, lecz powstają zawsze dla obsługi określonych jednostek przestrzenno-gospodarczych. Urządzenie infrastruktury technicznej musi zatem pełnić funkcję „służebną” wobec innych obiektów. Wobec tak określonej definicji, stanowisko NSA w sprawie elektrowni fotowoltaicznych niewątpliwie należy uznać za racjonalne. Spełniają one bowiem ściśle funkcję produkcyjną – infrastrukturą techniczną są natomiast okablowanie elektrowni oraz inne urządzenia mające na celu przesył energii do sieci elektroenergetycznej.

Należy zauważyć, że pomimo dość jednoznacznego przeciwstawienia instalacji fotowoltaicznej pojęcia infrastruktury technicznej, sąd dokonał przyjaznej inwestorom interpretacji zasady dobrego sąsiedztwa. Podstawowym wymogiem zastosowania zasady dobrego sąsiedztwa jest kontynuacja przez nową inwestycję dotychczasowej funkcji w zakresie zagospodarowania terenu. Zasada ta służy zachowaniu spójności przestrzeni, utrzymaniu jej względnie jednorodnego charakteru. Istotne jest, że podtrzymane zostało stanowisko WSA który, odwołując się do treści rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wyraźnie zakwalifikował systemy fotowoltaiczne jako zabudowę przemysłową. Oznacza to, że ubiegając się o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla farmy fotowoltaicznej inwestor powinien wykazać, iż lokowana będzie w sąsiedztwie zabudowy przemysłowej. Aby rozstrzygnąć, czy wymóg ten istotnie utrudnia uzyskanie decyzji planistycznej, należy odwołać się do samego pojęcia „zabudowy przemysłowej”. W polskim porządku prawnym nie istnieje definicja legalna tego terminu. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w „Wytycznych – przewodniku po rozporządzeniu z 2011 roku”, tłumacząc pojęcie „zabudowy przemysłowej”, odnosi się do zabudowy przeznaczonej na działalność produkcyjną. Niewątpliwie trudno jest postawić znak równości pomiędzy produkcją a przemysłem. Również „Polska klasyfikacja działalności gospodarczej” rozdziela działalność przemysłową od wytwórczej, w zakresie energetyki. Z drugiej strony nie można negować faktu, iż zgodnie z Kodeksem cywilnym energia elektryczna jest produktem stanowiącym przedmiot obrotu.

Źródło: <https://www.rp.pl/Firma/304129995-Warunki-zabudowy-dla-elektrowni-slonecznej.html>