

**STANOWISKO POLSKIEGO STOWARZYSZENIA FOTOWOLTAIKI
W SPRAWIE ODMÓW USTALENIA DECYZJI WARUNKÓW
ZABUDOWY DLA INSTALACJI FOTOWOLTAICZNYCH**

W związku z pojawiającymi się coraz częściej odmowami ustalenia decyzji warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla instalacji fotowoltaicznych, które potencjalnie stanowią poważne zagrożenie dla dalszego rozwoju tej technologii w naszym kraju, Polskie Stowarzyszenie Fotowoltaiki (PSF) postanowiło przedstawić w tej kwestii swoje stanowisko, które zostało również przekazane właściwym organom administracji publicznej.

W orzecznictwie niektórych organów samorządowych pojawiły się wątpliwości, czy na gruncie przepisów ustawy z dnia 14 września 2018 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z (Dz. U. z 2018 poz. 1945, dalej upzp) kwalifikować przedmiotowe instalacje jako urządzenia infrastruktury technicznej, czy jako obiekty budowlane. Zaklasyfikowanie farm jako obiektów budowlanych znacznie wydłuży procedurę uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę. Do jej uzyskania byłoby niezbędne bowiem sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub zmianą już istniejącego, co w najlepszym razie oznacza wydłużenie procedury uruchomienia instalacji o minimum półtora roku, a zdecydowana większość projektów w ogóle nie powstanie z uwagi na ograniczenia budżetowe samorządów i brak środków finansowych na cele związane z opracowaniem wskazanych aktów planistycznych.

Otrzymujemy niepokojące informacje od inwestorów, że w praktyce organów samorządowych zaczyna się wykształcać w analogicznych stanach faktycznych praktyka wydawania wyłącznie decyzji odmownych, przez co rozwój projektów zostałby praktycznie zahamowany. Pragniemy zwrócić przy tym uwagę, że tego typu inwestycje wiążą się z poniesieniem znacznych nakładów jeszcze przed uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy czy pozwolenia na budowę. Niepewność w zakresie

interpretacji przepisów z pewnością zniechęci nowych inwestorów oraz banki finansujące przedsięwzięcia do przyznawania im wsparcia finansowego.

Utrzymanie się opisywanej sytuacji grozi blokadą potencjału całego polskiego sektora. Wypada jednocześnie przypomnieć, że w projekcie Polityki Energetycznej Państwa do 2040 r. podkreśla się ciągle rosnące znaczenie udziału energetyki fotowoltaicznej dla KSE oraz fakt, że jej rozwijanie stanowi alternatywę dla wykorzystania terenów przemysłowych i słabej jakości gruntów.

Zdaniem PSF nie ulega wątpliwości, że naziemne instalacje fotowoltaiczne należy zaliczyć do kategorii urządzeń infrastruktury technicznej. W myśl art. 61 upzp wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku, gdy zostaną spełnione warunki, o których mowa w tym przepisie m.in. zostanie spełniona zasada „dobrego sąsiedztwa” tj. 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. Natomiast zasady „dobrego sąsiedztwa” nie stosuje się do inwestycji polegających na budowie linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej.

Na gruncie przywołanej ustawy nie występuje legalna definicja „urządzenia infrastruktury technicznej”. Wychodząc z założenia, że racjonalny ustawodawca nadał pojęciu jednakowe znaczenie na gruncie całego systemu prawa, a przede wszystkim w obrębie tej samej ustawy należy podnieść, że skoro ustalenie warunków zabudowy wymagane jest w szczególności dla budowy obiektów budowlanych, co wynika z przepisu art. 59 ust. 1 upzp (zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Przepis art. 50 ust. 2 stosuje się odpowiednio), to wskazane w art. 61 ust. 3 tej samej ustawy wyjątki, od reguły badania zachowania zasady „dobrego sąsiedztwa” w postaci urządzeń infrastruktury technicznej, muszą odnosić się do szczególnych rodzajów obiektów budowlanych. Obiekty budowlane to

m.in. budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami. Przez budowlę należy zaś rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, taki jak m.in. części budowlane urządzeń technicznych jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową (art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r., Prawo budowlane, Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.).

Tak więc, powyższe regulacje pozwalają z przekonaniem stwierdzić, że inwestycja polegająca na budowie naziemnej instalacji fotowoltaicznej to urządzenie infrastruktury technicznej stanowiące obiekty budowlane będące budowlami stanowiące całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami.

Natomiast, w myśl art. 143 par. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.) przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wbudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Innymi słowy: urządzenia elektryczne wbudowane pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią jest urządzeniem infrastruktury technicznej.

Z kolei na gruncie art. art. 3 pkt 7 i 9 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne pod pojęciem "urządzeń" należy rozumieć urządzenia techniczne stosowane w procesach energetycznych, czyli technicznych procesach w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania paliw lub energii. Farma fotowoltaiczna, będąca obiektem wytwarzającym energię elektryczną/cieplną z energii słonecznej, spełnia więc kryteria kwalifikujące ją do kategorii urządzenia infrastruktury technicznej. Taką interpretację potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 marca 2011 r., sygn. II OSK 2251/10, a także Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w decyzji z dnia 21 czerwca 2012 r., sygn. SKO 4122/93/1.

Warto także przytoczyć rozstrzygnięcie WSA w Białymstoku z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Bk 155/17 gdzie sąd podniósł, że „trudno zgodzić się z twierdzeniem organów, że farma fotowoltaiczna jest budowlą, ale nie jest urządzeniem, bowiem z samej definicji "budowli" zawartej w art. 3 ust. 3 Prawa budowlanego wynika, że do

budowli zalicza się m.in. "wolnostojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne". Wykładnia logiczna i funkcjonalna wskazuje na to, że farma fotowoltaiczna jest umorzeniem technicznym a jednocześnie energetycznym, służącym do produkcji magazynowania i przesyłania energii elektrycznej. Posiłkowo należy posłużyć się art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 220), które definiuje "urządzenie" jako jednocześnie urządzenie techniczne stosowane w procesach energetycznych."

Wypada nadmienić, że dotychczasowe orzecznictwo w przedmiotowej sprawie dotyczące bezpośrednio instalacji fotowoltaicznych jest dosyć skromne z uwagi na fakt, iż dynamiczny rozwój technologii rozpoczął się w miarę niedawno. Tym niemniej istnieje bogata judykatura wprost uznająca za urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 upzp elektrownie wiatrowe (wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 310/10, wyroki WSA w Poznaniu: z dnia 6 maja 2009 r., sygn. II SA/Po 1003/08, z dnia 27 maja 2009 r., sygn. II SA/Po 1000/08, z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. IV SA/Po 762/10, z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. IV SA/Po 763/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 października 2009 r., sygn. II SA/Bd 533/09, wyrok WSA w Łodzi, z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. II SA/Łd 650/10). Skoro zatem ten typ urządzeń energetyki odnawialnej został uznany za urządzenia techniczne, to analogicznie należy uznawać za tego typu urządzenia projekty fotowoltaiczne. Inne traktowanie tych dwóch wypadków naruszałoby naszym zdaniem konstytucyjną zasadę równości wobec prawa oraz zasadę zaufania obywateli do państwa.

Liczmy na zainteresowanie administracji publicznej tą strategiczną, z punktu widzenia modernizacji polskiego systemu energetycznego i realizacji celu OZE, tematyką i jeszcze podkreślamy naszą pełną gotowość do współpracy merytorycznej w celu wspólnego wypracowania rozwiązania opisywanego problemu.

Zarząd Polskiego Stowarzyszenia Fotowoltaiki