



Administracja

ORZECZNICTWO ■ INTERPRETACJE ■ ANALIZY

ZEZWOLENIA • F2

Ignorowanie sytuacji to naruszenie prawa

Min. zignorowanie ponaglenia i zapoznanie się z wnioskiem dopiero po złożeniu skargi na bezczynność świadczy o lekceważącym stosunku organu

PRZETARGI • F4

Zasoby trzecie i kryterium oceny ofert

Brzmienie przepisu art. 118 ust. 1 prawa zamówień publicznych wskazuje wprost, kiedy można powoływać się na zasoby podmiotu trzeciego.

PROCEDURY • F5

Przystąpienie do uchwalenia planu

Na etapie podjęcia uchwały o uchwaleniu miejscowego planu cały czas możliwe są zmiany procedury planistycznej

INWESTYCJE

OD REDAKCJI

Farmy fotowoltaiczne i zasada dobrego sąsiedztwa



MAGDALENA GŁOWACKA-DZIEDZIC

Prężny rozwój farm fotowoltaicznych rodzi pytanie jak aktualnie wygląda kwestia lokowania inwestycji tego rodzaju w przypadku braku planu miejscowego.

Realizacja inwestycji budowlanych, w tym również polegających na budowie farm fotowoltaicznych, związana jest z koniecznością sprostania przez inwestorów wymogom z zakresu szeroko rozumianego prawa budowlanego, co wiąże się z potrzebą weryfikacji w pierwszej kolejności, jakie przeznaczenie dla terenu, na którym planowana jest inwestycja, przewiduje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.) – jego bowiem postanowienia, w związku z tym że stanowi on prawo miejscowe, będą wiążące organ przy wydawaniu pozwoleń na budowę.

Warunki zabudowy

Odmienne sytuacja wygląda w przypadku, gdy dla danego terenu nie obowiązuje m.p.z.p. Wówczas zasadniczo zmiana zagospodarowania terenu polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wymaga wcześniejszego ustalenia w drodze decyzji warunków zabudowy. W ramach postępowania o wydanie warunków zabudowy organ sprawdza, czy spełnione są określone w ustawie warunki do wydania takiej decyzji.

Generalnie, jedną z podstawowych przesłanek, której spełnienie weryfikuje organ przed wydaniem warunków zabudowy, jest – wynikająca z treści art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.) zasada tzw. dobrego sąsiedztwa, zgodnie z którą, 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.

Zasada ta, zwana również zasadą kontynuacji, zapewnia dostosowanie nowej zabudowy do stanu zastanego, do cech zagospodarowania terenu sąsiedniego, jej celem jest zagwarantowanie ładu przestrzennego tworzącego harmonijną całość, co oznacza zasadniczo brak możliwości realizowania inwestycji budowlanych odbiegających od tych już zrealizowanych na terenach sąsiednich.

Z powyższego wymogu, na podstawie art. 61 ust. 3 u.p.z.p., zwolnione zostały instalacje odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii – a więc w przypadku tego typu instalacji, weryfikuje się spełnienie jedynie wymagań opisanych w art. 61 ust. 1 pkt 3–6 u.p.z.p. (w szczególności: czy istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego, teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc, decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi), natomiast organ nie weryfikuje spełnienia warunku dostępu planowanej inwestycji do drogi publicznej, a także braku naruszenia zasady dobrego sąsiedztwa.

Farmy fotowoltaiczne najczęściej powstają na terenach użytkowanych rolniczo, na których spełnienie wymogu kontynuacji w zakresie podobnych i położonych sąsiednio inwestycji jest niemożliwe, brak bowiem jest odniesienia dla nowych inwestycji. Znaczącym utrudnieniem okazała się ukształtowana linia orzecznicza, zgodnie z którą przy wykładni przepisu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie należy ograniczać się jedynie do wykładni językowej, ale należy sięgnąć również do wykładni celowościowej i systemowej. Taka interpretacja przepisów powoduje, że wyłączenie stosowania zasady dobrego sąsiedztwa może mieć za-

stosowanie tylko do mikroinstalacji fotowoltaicznych, ewentualnie do instalacji o mocy do 500 kW. W związku z tym w procedurze wydawania decyzji o warunkach zabudowy (odwołując się do art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p.) część z organów wskazywała, że tego rodzaju inwestycje mają niewątpliwie istotne znaczenie dla kształtowania lokalnych zasad gospodarowania przestrzennego, w związku z czym przy stosowaniu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. należy uwzględnić regulacje zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium). W sytuacji gdy postanowienia studium nie przewidują na danym terenie lokalizacji urządzeń odnawialnych źródeł energii o mocy wyższej niż wskazana w art. 10

ust. 2a u.p.z.p., organy przyjmują, że albo nie jest w takiej sytuacji możliwe wydanie warunków zabudowy w ogóle, albo też możliwe jest wydanie takiej decyzji, ale na zasadach ogólnych, tj. przy spełnieniu wszystkich warunków wynikających z art. 61 ust. 1 u.p.z.p.

Bez ograniczeń

Według drugiego poglądu, kategoryczne brzmienie art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie daje podstaw do wprowadzenia ograniczeń w jego zastosowaniu wynikających m.in. z mocy czy innych parametrów, jakimi ma się charakteryzować lokalizowana instalacja OZE (wyrok WSA w Gdańsku z 21 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Gd 777/22) i w związku z tym, bez względu na moc farmy fotowoltaicznej, przy ocenie możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy, nigdy nie powinna być uwzględniana zasada dobrego sąsiedztwa.

Wydaje się, że kontrowersje w powyższym zakresie zostały rozstrzygnięte przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 października 2022 r. (sygn. II OSK 1482/21), w którym to wprost wskazane zostało, że lokalizacja farmy fotowoltaicznej, niezależnie od jej mocy, zgodnie z art. 61 ust. 3 u.p.z.p., nie wymaga oceny przesłanki zasady dobrego sąsiedztwa oraz dostępu do drogi publicznej w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy. Zgodnie z treścią wyroku WSA w Poznaniu z 12 stycznia 2023 r. (sygn. IV SA/Po 742/22), w sposób

całkowicie rozłączy należy traktować odnoszące się do instalacji odnawialnego źródła energii gminne regulacje planistyczne (studium i planu zagospodarowania przestrzennego) oraz mające zastosowanie w przypadku ich braku przepisy odnoszące się do ustalenia lokalizacji takich inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. To od gminy zależy, czy podejmie działania planistyczne skutkujące uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym określone zostaną tereny pod budowę urządzeń, o jakich mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p., a brak określenia w ten sposób nie wyłącza możliwości lokalizacji określonych w tych przepisach instalacji odnawialnych źródeł energii

na podstawie decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy. Powyższe związane jest również z tym, że studium nie jest aktem prawa miejscowego (prowadzone są aktualnie prace nad zmianą przepisów w tym zakresie) i w związku z czym studium wiąże organy tylko przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i jego ustalenia nie mogą stanowić podstawy do wydania decyzji odmownej o warunkach zabudowy.

Z powołanych wyżej przepisów art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. wynika, że lokalizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW powinna być przewidziana postanowieniami studium oraz planu miejscowego. Z aktualnie obowiązujących przepisów nie wynika jednak, by tego rodzaju inwestycje mogły być realizowane wyłącznie na podstawie planu miejscowego.

W przypadku braku zmiany stanu prawnego, aktualnie nie ma podstaw prawnych, aby organy opierały treść decyzji o warunkach zabudowy na postanowieniach studium, a biorąc pod uwagę treść przepisu art. 61 ust. 3 u.p.z.p., przy wydawaniu warunków zabudowy organy nie powinny weryfikować dostępu planowanej inwestycji polegającej na budowie farmy fotowoltaicznej (bez względu na planowaną moc) do drogi publicznej, a także spełnienia zasady dobrego sąsiedztwa. /©©

Autorka jest radcą prawnym Krzysztof Rożko i Wspólnicy Kancelaria Prawna sp.k.



Marek Kobylański

Niestety, to, co miało ułatwić pracę w administracji i poprawić skuteczność jej działania, nie działa tak, jak trzeba. Chodzi o elektroniczny tytuł wykonawczy.

Ustawa z 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw wprowadziła od 30 lipca 2020 r. zasadę przekazywania tytułów wykonawczych w formie elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Zmiana sposobu przekazywania tytułów wykonawczych dotyczyła ponad 3,8 mln tytułów wpływających rocznie. Do wprowadzenia elektronicznej formy przekazywania tytułów wykonawczych musieli się przygotować naczelnicy urzędów skarbowych oraz wierzyciele. Jednak nie wszystko poszło jak planowano. NIK skontrolowała Ministerstwo Finansów, Izbę Administracji Skarbowej w Szczecinie, pięć urzędów skarbowych, dziewięć urzędów gmin i pięć starostw powiatowych. Jak wynika z ustaleń NIK, pomimo prawidłowego zlecenia przygotowania systemu teleinformatycznego przez MF opracowanie Systemu eTW nie nastąpiło w terminie wejścia w życie przepisów ustawy wprowadzającej zasadę przekazywania tytułów wykonawczych elektronicznie. Aplikacja eTW została uruchomiona 11 miesięcy po wejściu w życie ustawy. Po jej uruchomieniu w systemie występowały błędy krytyczne dotyczące m.in. dublowania dokumentów, niemożliwości nadawania klauzuli wykonalności dla tytułów wpływających za pośrednictwem systemu, braku funkcjonalności do rozróżniania certyfikatu pieczęci elektronicznej i podpisu kwalifikowanego.

Ustalenia dokonane przez NIK nie najlepiej świadczą o jakości wprowadzanych elektronicznych rozwiązań do administracji publicznej. /©©

NAPISZ DO NAS

Marek Kobylański
redaktor prowadzący
marek.kobylański@rp.pl