

**Pojęcia kluczowe:** ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan ogólny, zintegrowany plan inwestycyjny, umowa urbanistyczna, postępowanie uproszczone, OZE, odnawialne źródła energii, fotowoltaika

# Artykuły

Radosław Dubieszko, Jan Antepowicz

## NOWELIZACJA USTAWY O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM ORAZ JEJ WPŁYW NA REALIZACJĘ INWESTYCJI W ODNAWIALNE ŹRÓDŁA ENERGII – WYBRANE ZAGADNIENIA ORAZ ICH OCENA

Celem ustawy z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw było uproszczenie, ujednoczenie i przyspieszenie procedur planistycznych. Powyższemu mają służyć nowe instytucje, takie jak plan ogólny, zintegrowany plan inwestycyjny czy postępowanie uproszczone w sprawie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Artykuł zawiera zwięzłe przybliżenie i ocenę najważniejszych zmian wprowadzonych na podstawie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz próbę przewidzenia ich wpływu na realizację inwestycji w OZE.

### 1. WSTĘP

Z dniem 24.09.2023 r. weszła w życie ustawa z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup> z wyłączeniem niektórych przepisów, dla których ustawa przewiduje dłuższe *vacatio legis*. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy celem nowelizacji było uproszczenie, ujednoczenie i przyspieszenie procedur planistycznych<sup>2</sup>. Powyższemu mają służyć nowe instytucje wprowadzone do ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>3</sup>, takie jak plan ogólny, zintegrowany plan inwestycyjny czy postępowanie uproszczone

<sup>1</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1688, dalej: nowelizacja

<sup>2</sup> Uzasadnienie do projektu nowelizacji, s. 1.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 977, dalej: u.p.z.p. lub ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

w sprawie uchwalenia planu miejscowego. Zmiany te wywrą istotny wpływ na realizację różnego rodzaju inwestycji, w tym inwestycji w odnawialne źródła energii (dalej: OZE).

Celem niniejszego artykułu jest zwięzłe przybliżenie i ocena najważniejszych zmian wprowadzonych na mocy nowelizacji oraz próba przewidzenia ich wpływu na realizację inwestycji w OZE.

## 2. PLAN OGÓLNY ZAMIAST STADIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Nowelizacja wprowadza nowe rozwiązanie planistyczne w miejsce dotychczasowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Do tej pory studium postrzegano jako akt kierownictwa wewnętrznego, określającego politykę przestrzenną gminy i wiążącego wewnętrzne organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu planów miejscowych, a jego ustalenie, do momentu, w którym nie znalazły się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie wiązały powszechnie i nie mogły stanowić materialnoprawnej podstawy do rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej w sprawie indywidualnej<sup>4</sup>. **Natomiast plan ogólny, zgodnie z art. 13a ust. 7 u.p.z.p., stanowi akt prawa miejscowego, co czyni jego postanowienia prawem powszechnie obowiązującym. W konsekwencji jego zapisy mogą być przedmiotem skarg indywidualnych do sądów administracyjnych<sup>5</sup>.**

Wskazana zmiana stanowi reakcję na wiele utrudnień w zakresie stosowania studiów. Głównym problemem poprzedniego systemu przestrzennego był ich niezobowiązujący charakter względem decyzji o warunkach zabudowy. Ponadto zdaniem planistów, jak i innych uczestników procesu inwestycyjnego, studium było dokumentem zbyt rozbudowanym, którego tekst zawierał wiele niespójności w zakresie przyjmowanego stopnia szczegółowości w formułowaniu jego ustaleń oraz przyjmowanej terminologii. W konsekwencji powyższe często stanowiło istotną barierę interpretacyjną, niekiedy skutkującą odstąpieniem inwestorów od podejmowanych zamierzeń inwestycyjnych.

Zgodnie z przepisami przejściowymi nowelizacji studia zachowają moc obowiązującą do dnia wejścia w życie planu ogólnego każdej gminy, jednak nie dłużej niż do 31.12.2025 r. W konsekwencji każda rada gminy **do dnia 1.01.2026 r.** ma czas na przyjęcie planów ogólnych na ich terenie. **Po tej dacie, zgodnie z art. 59 ust. 3 nowelizacji, gmina bez uchwalonego planu ogólnego nie będzie mogła wydawać decyzji o warunkach zabudowy ani decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, o której mowa w art. 54 ust. 1 u.p.z.p.**

W myśl art. 13a ust. 1 nowelizacji plany ogólne stanowią strukturę zagospodarowania przestrzeni na terenie całej gminy. **Ustalenia planów ogólnych są wiążące zarówno dla planów miejscowych, w tym zintegrowanego planu in-**

<sup>4</sup> Wyrok NSA z 2.03.2023 r. (II OSK 202/23), LEX/Legalis.

<sup>5</sup> P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023.

westycyjnego, jak i decyzji o warunkach zabudowy. Dzięki temu mechanizmowi gminy mają większy wpływ na to, gdzie może rozwijać się zabudowa i jaki charakter ma ta zabudowa utrzymywać. Zdaje się być to niezbędnym rozwiązaniem, dzięki któremu będzie możliwe przeciwdziałanie niekontrolowanemu rozlewaniu się zabudowy.

Pomimo posiadania przez plan ogólny statusu aktu prawa miejscowego jego treścią nie będą związane decyzje o pozwoleniu na budowę albo inwestycje, które nie wymagają pozwolenia na budowę i realizowane są na podstawie zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 6 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane<sup>6</sup>. W literaturze podkreśla się, że w konsekwencji pozostaje aktualne orzecznictwo, którego przedmiotem była relacja między studium i pozwoleniem na budowę, wskazujące na brak sankcji za wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę sprzecznej ze studium, pod warunkiem że decyzja ta pozostawała zgodna z planem miejscowym<sup>7</sup>.

Artykuł 13c nowelizacji wprowadza kategoryzację stref planistycznych planu ogólnego. **Podział na strefy stanowi podstawę do formułowania ustaleń i treści planu ogólnego, a tym samym ma istotne znaczenie z punktu widzenia koordynowania norm określanych w planach miejscowych i warunków zabudowy ustalanych w decyzjach administracyjnych.** Zgodnie z art. 13d nowelizacji strefy planistyczne są w pierwszej kolejności wyznaczane na obszarach, dla których w obowiązujących planach określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, oraz na obszarach uzupełnienia zabudowy, które zostały wskazane w ramach istniejącej zabudowy mieszkaniowej. Z uwagi na utrzymanie obowiązujących planów miejscowych w mocy niezbędne jest uwzględnienie jako pierwszych terenów już przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

Plan ogólny gminy ustala strefy planistyczne, w których jest możliwe przeznaczenie terenów. Szczegółowa charakterystyka przeznaczenia terenów zostanie określona w aktach wykonawczych wydanych na podstawie art. 13m u.p.z.p. Ważne jest, że treść planu ogólnego gminy fakultatywnie może obejmować również granice obszaru uzupełnienia zabudowy oraz obszar zabudowy śródmiejskiej.

**Należy wskazać, że plan ogólny i plan miejscowy jako źródła prawa są aktami prawnymi tego samego rzędu. Wobec powyższego, co do zasady, nie ma między nimi relacji takiej jak między aktem, w którym znajduje się przepis upoważniający, a aktem wykonawczym. Niemniej stosunek planu ogólnego i planu miejscowego został unormowany w art. 20 u.p.z.p. Na jego podstawie uchwalany plan miejscowy musi być zgodny z planem ogólnym gminy.** Należy także wskazać, że zgodnie z art. 34 ust. 1a nowelizacji uchwalenie planu ogólnego nie powoduje utraty mocy przez obowiązujące plany miejscowe. Ponadto żaden przepis nie nakazuje dostosowywania planu miejscowego do planu ogólnego,

<sup>6</sup> (Dz.U. z 2023 r. poz. 682)

<sup>7</sup> P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany...*

jednakże konieczne będzie zapewnienie jego zgodności z planem ogólnym, jeżeli plan miejscowy będzie nowelizowany.

Koncepcja wprowadzenia planu ogólnego wydaje się być słuszna i prowadzi do uproszczenia treści skomplikowanych założeń planistycznych na terenie gmin, które w formie studiów są nieprzyjemne dla przeciętnego odbiorcy. Jednakże niewątpliwie okres niecałych 2,5 lat na uchwalenie planu ogólnego jest terminem zbyt krótkim na realizację takiego zamierzenia, szczególnie zważywszy na fakt, że sama procedura w tej sprawie stanowi przedsięwzięcie bardzo kosztowne i wymagające szczególnego zaangażowania<sup>8</sup>. Brak uchwalenia planu ogólnego pociąga za sobą daleko idące skutki w postaci braku możliwości wydawania przez gminy decyzji o warunkach zabudowy. Z perspektywy inwestorów również jest istotne, że plan ogólny bezpośrednio wiąże jedynie przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Oznacza to, że w ramach postępowań o wydanie np. pozwolenia na budowę czy decyzji środowiskowej nie podlega badaniu zgodność inwestycji z planem ogólnym.

### 3. WARUNKI ZABUDOWY

Nowelizacja wprowadziła nowe rozwiązania i ograniczenia w zakresie wydawania i obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy. Przede wszystkim gminy zostały zobowiązane do wyznaczenia w planie ogólnym obszaru, na którym można wydawać decyzje o warunkach zabudowy. Sam sposób wyznaczenia tego obszaru został ściśle określony i można go wyznaczyć, co do zasady, głównie tam, gdzie zabudowa już występuje, ale istnieją możliwe do zagospodarowania wolne przestrzenie.

**Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1a u.p.z.p. wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest dopuszczalne wyłącznie na obszarze uzupełnienia zabudowy wyznaczonym w planie ogólnym. Niezależnie od powyższego istnieją wyjątki określone w art. 61 ust. 1, 2 i 3 u.p.z.p.** Wspomniane wyjątki przewidują, że poza obszarem uzupełnienia zabudowy dopuszcza się wydawanie decyzji o warunkach zabudowy tylko w przypadku realizowania innej zmiany zagospodarowania terenu niż budowa obiektu budowlanego, jak również odbudowy, nadbudowy i rozbudowy istniejących obiektów, realizowania inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w starych planach miejscowych, które utraciły moc, lub realizowania inwestycji polegającej na budowie linii kolejowych, dróg i lotnisk, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej, urządzeń wodnych, stacji paliw i ogólnodostępnych stacji ładowania, obiektów gospodarczych o powierzchni zabudowy 35 m<sup>2</sup> przeznaczonych wyłącznie na cele gospodarki rolnej w ramach istniejącego gospodarstwa rolnego, zalesienia terenu, obiektów budowlanych przeznaczonych na cele gospodarki leśnej, pól biwakowych, wież widokowych, kładek, szlaków

<sup>8</sup> Podobnie Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2023.

turystycznych, w tym ścieżek dydaktycznych, miejsc widokowych oraz parkingów służących obsłudze turystyki, a także instalacji OZE z zastrzeżeniem, że niektóre instalacje OZE muszą być lokalizowane na podstawie planu miejscowego, co zostało opisane w dalszej części niniejszego artykułu.

**Kolejna istotna zmiana w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy dotyczy wprowadzenia ograniczeń obszaru analizowanego przy ich wydawaniu, zawężając go do najbliższego sąsiedztwa. W myśl w art. 61 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 5a u.p.z.p. analizie urbanistycznej nie jest poddawana funkcja zabudowy, która wynika z ustaleń planu ogólnego. Ustalenie warunków zabudowy nie jest związane obowiązkiem kontynuacji funkcji występującej w otoczeniu, a dopuszczone zostały także inwestycje niewystępujące na obszarze analizowanym przy założeniu ich zgodności z profilem funkcjonalnym strefy planistycznej wyznaczonej w planie ogólnym. Natomiast niezmiennie analizie urbanistycznej poddawane są parametry związane z zabudową, tak aby zachować ład przestrzenny rozumiany jako ciągłość zabudowy o zbliżonych gabarytach i usytuowaniu na działce. Dodatkowo wartości wynikające z analizy są porównywane i ograniczane do maksymalnych wartości tychże parametrów określonych w planie ogólnym.**

**Rewolucyjną zmianą dotyczącą wydawanych decyzji o warunkach zabudowy jest wprowadzenie ich terminowości. Zgodnie z art. 64c u.p.z.p., który wejdzie w życie 1.01.2026 r., ustawodawca wprowadził 5-letni termin obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy, licząc od dnia, gdy decyzja stała się prawomocna. Zatem terminowe będą decyzje o warunkach zabudowy uzyskane przed dniem 1.01.2026 r., ale prawomocne po dniu 1.01.2026 r., jak również decyzje o warunkach zabudowy uzyskane po dniu 1.01.2026 r.**

Ponadto znowelizowana ustawa reguluje kwestie stosowania przepisów w stosunku do postępowań już wszczętych w dniu wejścia w życie nowelizacji, a dotyczących ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego lub wydania decyzji o warunkach zabudowy, w stosunku do których, zgodnie z art. 59 ust. 1 nowelizacji, obowiązują przepisy dotychczasowe.

Z kolei w stosunku do postępowań wszczętych po dniu wejścia w życie nowelizacji przedmiotowe postępowania prowadzone są na podstawie przepisów nowych, z wyjątkiem przepisów, które są konsekwencją wprowadzenia do porządku prawnego planu ogólnego gminy. Te przepisy na podstawie art. 59 ust. 2 nowelizacji są stosowane do postępowań, które zostaną wszczęte po wejściu w życie planu ogólnego gminy w danej gminie. Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z art. 59 ust. 3 nowelizacji wydanie decyzji o warunkach zabudowy na wniosek złożony od dnia 1.01.2026 r. jest możliwe, jeżeli w danej gminie wszedł w życie plan ogólny gminy, a w przypadku gdy wniosek dotyczy terenu położonego w więcej niż jednej gminie, jeżeli w tych gminach weszły w życie plany ogólne gmin. Wyjątek przewidziano dla terenów zamkniętych, dla których możliwe będzie wydawanie decyzji, nawet jeżeli nie zostanie uchwalony plan ogólny. Jest to uzasadnione faktem, że plan ogólny i tak nie obejmuje te-

renów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu, a tym samym nie będzie wpływał na rozstrzygnięcia decyzji.

Konkludując, można stwierdzić, że najistotniejszą zmianą dotyczącą warunków zabudowy jest wprowadzenie ich 5-letniego terminu ważności, licząc od dnia, gdy przedmiotowa decyzja stała się ostateczna. Wprowadzenie powyższego należy ocenić pozytywnie, gdyż pozwoli ona na bardziej racjonalne wykorzystywanie przestrzeni w oparciu o aktualne uwarunkowania przestrzenne. Co ważne, rozwiązanie to nie ograniczy w żaden sposób korzystania z nieruchomości zgodnie z uchwalonym już stanem zagospodarowania. Ponadto ograniczenie czasowe obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy może zniechęcić inwestorów do spekulacyjnego składania wniosków o ich wydanie i tym samym doprowadzić do sytuacji, w której będą oni podejmować takie działania jedynie w przypadku faktycznego zainteresowania danym zamierzeniem inwestycyjnym<sup>9</sup>. Oprócz powyższego istotną zmianą jest konieczność wydawania decyzji o warunkach zabudowy w oparciu o plan ogólny i w zgodzie z tym planem. Wymusza ona na gminie szczególnie skrupulatne podejście planistyczne oraz wiąże się z uchwaleniem obszaru uzupełnienia zabudowy, bez którego wydawanie przedmiotowych decyzji jest niemożliwe. Rozwiązanie to również może przyczynić się do ograniczenia liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy.

#### 4. PLAN MIEJSCOWY I DECYZJE O WARUNKACH ZABUDOWY A INSTALACJE OZE

Kluczową zmianą wprowadzoną w ramach nowelizacji jest rozszerzenie zbioru instalacji OZE, które zostały objęte wymogiem lokalizacji na podstawie planu miejscowego. Do tej pory wymóg ten dotyczył elektrowni wiatrowych<sup>10</sup> oraz instalacji OZE realizowanych na użytkach rolnych klas I–III i gruntach leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa<sup>11</sup>. Niemniej, w związku z dodanym na mocy nowelizacji art. 14 ust. 6a pkt 2 u.p.z.p., wymóg lokalizacji na podstawie planu miejscowego został rozszerzony także na instalacje OZE inne niż zamontowane na budynku (a więc także instalacje fotowoltaiczne) lokalizowane:

- na użytkach rolnych klasy I–III i gruntach leśnych,
- na użytkach rolnych klasy IV, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW lub wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej,
- na gruntach innych niż wskazane w punktach powyżej, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW.

**Powyższa zmiana istotnie wpłynie na realizację instalacji fotowoltaicznych o dużych mocach, tj. spełniających kryteria przewidziane w art. 14**

<sup>9</sup> Podobnie P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany...*

<sup>10</sup> art. 3 ustawy z 20.05.2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 724, dalej: u.i.e.w.)

<sup>11</sup> art. 7 ust. 1 ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2409, dalej: u.o.g.r.l.)

ust. 6a pkt 2 u.p.z.p. Dotychczas najczęściej były one realizowane na użytkach rolnych IV klasy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (niezależnie od zainstalowanej mocy całkowitej). W związku z wejściem w życie nowelizacji możliwość ta została wykluczona ze względu na objęcie ich wymogiem lokalizowania na podstawie planu miejscowego. Trzeba jednak zaznaczyć, że zgodnie z przepisem przejściowym, tj. art. 58 nowelizacji, do dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie (a więc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie albo do dnia 31.12.2025 r.) zmiana zagospodarowania terenu dotycząca instalacji OZE, o których mowa w art. 14 ust. 6a pkt 2 u.p.z.p., może nastąpić również na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Możliwość ta nie dotyczy jednak elektrowni wiatrowych ze względu na przywołany już wymóg ich lokalizacji na podstawie planu miejscowego.

Pozostałe inwestycje w instalacje OZE, które nie zostały objęte dyspozycją art. 14 ust. 6a pkt 2 u.p.z.p., mogą być realizowane w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy. Decyzje te są wydawane na podstawie założeń planu ogólnego w przypadku braku uchwalenia planu miejscowego na danym obszarze (art. 13a ust. 5 w zw. z art. 59 ust. 1 u.p.z.p.). W uzasadnieniu do projektu nowelizacji wskazano, że zgodnie z przepisami wykonawczymi, zawierającymi charakterystykę stref planistycznych, zlokalizowanie tego typu instalacji będzie domyślnie dopuszczone w wyznaczonych w planie ogólnym strefach otwartych, gospodarczych i górnictwa<sup>12</sup>. W ramach postępowania o udzielenie decyzji o warunkach zabudowy zrezygnowano z konieczności spełniania przez nieruchomość, na której będzie realizowana instalacja OZE, nie tylko zasady dobrego sąsiedztwa i warunku dostępu do drogi publicznej, ale także nowego warunku dla wydania decyzji o warunkach zabudowy, tj. warunku położenia na obszarze uzupełnienia zabudowy (art. 61 ust. 1 i 3 pkt 3 u.p.z.p.). Należy przy tym pamiętać o opisanych we wcześniejszej części niniejszego artykułu przepisach przejściowych nowelizacji, które regulują zasady rządzące postępowaniem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Jak powyżej wskazano, przepisy stanowiące o zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zasadniczo mają zastosowanie do momentu uchwalenia planu ogólnego. Jednakże w odniesieniu do lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z OZE oraz ich stref ochronnych ustanowiono wyjątek. Na podstawie art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. a nowelizacji do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie jest możliwe opracowywanie i uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z OZE oraz ich stref ochronnych, nawet jeżeli są one niezgodne z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (wyłączony został obowiązek sporządzenia przez wójta,

<sup>12</sup> Uzasadnienie do projektu nowelizacji, s. 25.

burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz obowiązek stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium). Po tym okresie jest możliwe sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego albo jego zmiany w trybie postępowania uproszczonego, jeżeli plan miejscowy lub jego zmiana dotyczyć będzie wyłącznie lokalizacji instalacji OZE innych niż elektrownie wiatrowe. Kwestia ta została szerzej omówiona w dalszej części niniejszego artykułu.

W kontekście obowiązku lokalizacji instalacji OZE o dużych mocach na podstawie planu miejscowego istotną rolę może odegrać znowelizowany art. 15 ust. 4 u.p.z.p. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu, w przypadku gdy plan miejscowy przewiduje możliwość lokalizacji budynków, umożliwia on również lokalizację zamontowanych na budynku instalacji OZE wykorzystujących do wytwarzania energii wyłącznie energię promieniowania słonecznego oraz mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 ust. 19 ustawy z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii<sup>13</sup>, również w przypadku innego przeznaczenia terenu niż produkcyjne. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich instalacji. Natomiast warto wskazać, że zakaz ten może zostać uchylony poprzez zmianę planu miejscowego w ramach postępowania uproszczonego, co zostało opisane w dalszej części niniejszego artykułu. Należy również zaznaczyć, że moc zainstalowana elektryczna wspomnianej zamontowanej na budynku instalacji OZE w żaden sposób nie została ograniczona przez art. 15 ust. 4 u.p.z.p. oraz że instalacje te mogą być realizowane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, ponieważ art. 14 ust. 6a pkt 2 u.p.z.p. nie objął ich swoim zakresem.

Podsumowując, można stwierdzić, że dodanie art. 14 ust. 6a pkt 2 u.p.z.p. przez ustawodawcę odniesie dwojakiego rodzaju skutki, których wypadkową trudno aktualnie ocenić z punktu widzenia realizacji nowych inwestycji w instalacje OZE. Z jednej strony zostało umożliwione lokalizowanie takich inwestycji na użytkach rolnych klas I–III, natomiast z drugiej strony lokalizowanie instalacji OZE o dużej mocy na użytkach rolnych klasy IV i pozostałych gruntach zostało objęte wymogiem lokalizowania na podstawie planu miejscowego. Należy przy tym zaznaczyć, że użytki rolne klasy IV zajmują największy areał ze wszystkich klas gruntów rolnych<sup>14</sup>, w związku z czym wspomniany wymóg zmniejsza całkowitą powierzchnię gruntów, które mogłyby zostać przeznaczone na realizację inwestycji w OZE. Z uwagi na powyższe oraz przy uwzględnieniu

<sup>13</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1436

<sup>14</sup> Zgodnie z uzyskaną w dniu 10.10.2023 r. od Głównego Urzędu Statystycznego informacją użytki rolne klasy I, II, IIIa, IIIb, IVa, IVb, V, VI, VIz zajmują odpowiednio następującą powierzchnię na terenie Rzeczypospolitej Polskiej wyrażoną w hektarach: 64.394, 481.033, 1.553.384, 2.148.585, 3.288.450, 2.386.969, 2.871.231, 1.561.718, 28.157. Przedstawione dane odzwierciedlają stan na dzień 1.01.2023 r.



stosowanej do tej pory praktyki rynkowej wydaje się uzasadnione stwierdzenie, że wspomniana zmiana niekorzystnie wpłynie na rozwój rynku OZE. Jednocześnie należy wskazać, że jej negatywne konsekwencje mogą zostać w pewnym stopniu ograniczone dzięki umożliwieniu zastosowania uproszczonego postępowania w sprawie uchwalania planu miejscowego opisanego poniżej. Można się również spodziewać, że okres do dnia utraty mocy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w czasie którego nadal jest możliwe wydawanie decyzji o warunkach zabudowy dla dużych instalacji OZE, będzie okresem intensywnej pracy dla organów wykonawczych samorządów terytorialnych ze względu na prawdopodobne skokowe zwiększenie liczby składanych wniosków przez inwestorów.

## 5. POSTĘPOWANIE UPROSZCZONE W SPRAWIE UCHWALENIA PLANU MIEJSCOWEGO

Kolejnym *novum* w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest wprowadzenie instytucji uproszczonego postępowania w sprawie uchwalenia planu miejscowego, które może mieć zastosowanie do inwestycji w OZE. Z uzasadnienia do projektu nowelizacji wynika, że celem stojącym za wprowadzeniem tego rozwiązania jest przyspieszenie procesu inwestycyjnego związanego z lokalizacją instalacji OZE<sup>15</sup>, co najprawdopodobniej ma kompensować objęcie instalacji o dużych mocach wspomnianym już obowiązkiem lokalizacji na podstawie planu miejscowego (art. 14 ust. 6a pkt 2 u.p.z.p.).

**W ramach postępowania uproszczonego pomijany jest etap zbierania wniosków do projektu planu miejscowego.** Ponadto wójt, burmistrz albo prezydent miasta jest zobowiązany do jednoczesnego wystąpienia do wojewody o wyrażenie zgody na zastosowanie postępowania uproszczonego, wystąpienia o opinie i uzgodnienia, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. a i b u.p.z.p., a także ogłoszenia o rozpoczęciu konsultacji społecznych i ich przeprowadzenia. W kontekście wspomnianej zgody wojewody organ odmawia jej wyrażenia, jeżeli projekt planu miejscowego albo jego zmiany nie spełnia warunków określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. **W przeciwnym wypadku wojewoda jest zobowiązany do jej wyrażenia w przeciągu 14 dni od dnia wystąpienia o jej wyrażenie. Termin ten ma ustawowy charakter terminu zawitego<sup>16</sup>.** Ponieważ procedura sporządzenia projektu planu miejscowego lub jego zmiany nie jest postępowaniem administracyjnym, nie ma możliwości podejmowania w jej ramach takich czynności jak np. wezwanie od uzupełnienia braków<sup>17</sup>. Nieprzedstawienie stanowiska przez organ w ww. terminie uważa się za równoznaczne z wyrażeniem wspomnianej zgody. Termin na dokonanie uzgodnień albo przedstawienie opinii wynosi 14 dni od dnia wystąpienia

<sup>15</sup> Uzasadnienie do projektu nowelizacji, s. 30.

<sup>16</sup> Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie...*

<sup>17</sup> Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie...*

**o ww. uzgodnienie albo przedstawienie opinii. Ustawodawca dopuścił także ograniczenie form konsultacji społecznych do zbierania uwag oraz prowadzenie konsultacji społecznych przez okres co najmniej 14 dni.**

Zgodnie z dodanym na mocy nowelizacji art. 27b ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. do sporządzania i uchwalania planu miejscowego albo jego zmiany **dopuszcza się zastosowanie postępowania uproszczonego, jeżeli plan miejscowy albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji instalacji OZE innych niż elektrownie wiatrowe. Ustawa przewiduje jednak wyłączenia od powyższego.** Postępowania uproszczonego nie można zastosować m.in., jeżeli plan miejscowy albo jego zmiana dotyczące wyłącznie instalacji OZE innych niż elektrownie wiatrowe dotyczą: (1) lokalizacji zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej; (2) przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III i gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa na cele nierolnicze i nieleśne; (3) obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości; (4) obszarów szczególnego zagrożenia powodzią; (5) terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy; (6) inwestycji lokalizowanych na obszarze parków narodowych i ich otulin, rezerwatów przyrody i ich otulin; (7) obiektów i obszarów uznanych za pomniki historii; (8) gruntów zmeliorowanych. **W związku z tym, jeżeli plan miejscowy albo jego zmiana dotyczyłyby któregokolwiek z powyższych obszarów lub obiektów, konieczne będzie zastosowanie standardowej procedury sporządzania planu miejscowego opisanej w art. 17 u.p.z.p.**

Warto także dodać, że zmiana planu miejscowego w trybie postępowania uproszczonego jest również możliwa, jeżeli dotyczy wyłącznie uchylecia zakazu lokalizacji zamontowanych na budynku instalacji OZE wykorzystujących do wytwarzania energii wyłącznie energię promieniowania słonecznego lub mikroinstalacji. Wspomniane powyżej wyłączenia z art. 27b ust. 2 u.p.z.p. nie mają zastosowania w takiej sytuacji.

Dodanie do ustawy instytucji postępowania uproszczonego należy ocenić pozytywnie. Gminy zyskały narzędzie, dzięki któremu będą mogły w sposób szybszy i bardziej elastyczny reagować na nieprzewidziane potrzeby, jak i możliwości. Niemniej zaznacza się w doktrynie, że konieczność wyrażenia zgody przez wojewodę na zastosowanie postępowania uproszczonego podaje w wątpliwość kwestię ochrony samodzielności planistycznej gminy<sup>18</sup>. Z uwagi na objęcie dużych instalacji OZE wspomnianym już obowiązkiem lokalizacji na podstawie planu miejscowego wydaje się, że zmiana ta pozwoli na skrócenie realizacji tego rodzaju inwestycji, co stanowi istotną zaletę wspomnianego rozwiązania. Ponadto dobrą decyzją ustawodawcy było zapewnienie możliwości skorzystania z postępowania uproszczonego w kontekście uchylecia zakazu lokalizacji zamontowanych na budynku instalacji OZE określonego w planie

<sup>18</sup> Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie...*

miejscowym, co może pozwolić na pełne wykorzystanie potencjału rynku OZE w tym zakresie.

## 6. ZINTEGROWANY PLAN INWESTYCYJNY

### A. ZPI JAKO PLAN MIEJSCOWY

Nowelizacja wprowadza szczególnego rodzaju narzędzie planistyczne, tj. zintegrowany plan inwestycyjny (dalej: ZPI), którego idea została zaczerpnięta z ustawy z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>19</sup>. Głównym celem unormowania ZPI jest umożliwienie gminom swobodniejszej lokalizacji i realizacji inwestycji przy zachowaniu zgodności z planem ogólnym oraz przy większym stopniu partycypacji społecznej. Przepisy wprowadzone na mocy nowelizacji regulują w tym zakresie relacje gmina–inwestor, zapewniając większą transparentność przy partycypacji inwestora w procedurze uchwalania planu miejscowego. Co należy podkreślić, zgodnie z art. 37ea ust. 3 u.p.z.p. ZPI jest szczególną formą planu miejscowego, a więc jest również aktem prawa miejscowego<sup>20</sup>.

**Kluczowe jest, że na podstawie przepisu art. 37ea u.p.z.p. wejście w życie ZPI powoduje utratę mocy obowiązującej planów miejscowych lub ich części odnoszących się do terenu objętego tym zintegrowanym planem inwestycyjnym.** Zatem ZPI można uchwalić także na obszarach objętych już planami miejscowymi i w takiej sytuacji zastąpi on plan miejscowy.

**W myśl art. 37ea ust. 2 u.p.z.p. ZPI obejmie obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej. Ze względu na intencję braku ograniczenia rodzajów inwestycji, które mogłyby zostać zrealizowane na podstawie ZPI, pojęcie inwestycji głównej nie zostało zdefiniowane w ustawie.** Z kolei poprzez inwestycję uzupełniającą, zdefiniowaną w art. 2 pkt 5a u.p.z.p., należy rozumieć inwestycje w zakresie m.in. sieci uzbrojenia terenu, dróg publicznych, szkół, obiektów sportu i rekreacji, terenów zieleni publicznej, obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową, o ile będą służyły obsłudze inwestycji głównej. Należy wspomnieć, że w doktrynie obecny jest pogląd, że inwestycja uzupełniająca może być budowana jako obiekt budowlany nowy lub też być wynikiem zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy istniejącego już obiektu budowlanego<sup>21</sup>. Nowelizacja umożliwi stronom inwestycji, tj. gminie i inwestorowi, określenie zakresu realizacji oraz finansowania inwestycji uzupełniających, w tym infrastruktury technicznej, komunikacyjnej i usług społecznych. **Zaznaczenia wymaga, że w związku z powyższymi regulacjami istnieje ryzyko, iż wiele gmin, wobec ograniczeń budżetowych, braku dofinansowań państwowych oraz zamrożenia wielu dotacji europejskich, może oczekiwać realizacji nieracjonalnych zobowiązań ze strony inwestorów.**

<sup>19</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1538, dalej: specustawa mieszkaniowa

<sup>20</sup> P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany...*

<sup>21</sup> P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany...*

Przykładowo można wyobrazić sobie scenariusz, w którym gmina uznaje, że skoro inwestorowi zależy na realizacji zabudowy, to w całości pokryje on koszty planowanych inwestycji gminy albo, jeśli inwestor będzie właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, to zobowiąże się on do zbycia tej nieruchomości gminie.

**Artykuł 37eg u.p.z.p. dopuszcza również możliwość zaangażowania w uchwalenie ZPI kilku inwestorów, którzy złożyli jeden wniosek, oraz prowadzenia procedury uchwalenia jednego ZPI na podstawie kilku wniosków, w celu usprawnienia postępowania.** Z praktycznego punktu widzenia w takim przypadku ma być zawierana jedna umowa urbanistyczna oraz podejmowana jedna uchwała w przedmiocie ZPI. Powyższe pozwoli na zawieranie porozumień między inwestorami dysponującymi gruntami pod nową zabudowę, ale niebędącymi w stanie ponieść całości kosztów realizacji inwestycji uzupełniających.

Na marginesie należy wskazać, że w dniu wejścia nowelizacji w życie ZPI uzupełnił, a od dnia 1.01.2026 r. zastąpi uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, podejmowaną na podstawie specustawy mieszkaniowej. Istotą tego rozwiązania jest poszerzenie katalogu inwestycji możliwych do realizacji na podstawie ZPI. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu nowelizacji nie będą to już tylko inwestycje mieszkaniowe, ale również inne przedsięwzięcia<sup>22</sup>, w tym budowa odnawialnych źródeł energii. Należy wskazać, że z art. 37ea u.p.z.p. dodanego na podstawie nowelizacji oraz z uzasadnienia do jej projektu nie wynika jakiegokolwiek generalne wyłączenie stosowania przepisów ZPI w zakresie inwestycji dotyczących elektrowni wiatrowych.

W myśl art. 37ea ust. 1 u.p.z.p. postępowanie o uchwalenie ZPI inicjowane jest wnioskiem składanym przez inwestora do rady gminy za pośrednictwem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Następnie, w związku z art. 37eb ust. 1 u.p.z.p., do wniosku inwestora niezbędne jest załączenie projektu ZPI, który musi spełniać wymogi właściwe dla planu miejscowego określone w art. 15 ust. 1–3 i art. 16 ust. 1 u.p.z.p. oraz przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 u.p.z.p., a nadto powinien zawierać załącznik, o jakim mowa w art. 67a ust. 5 u.p.z.p., tj. załącznik zawierający dane przestrzenne tworzone dla aktów planowania przestrzennego.

Po złożeniu wniosku przez inwestora wójt, burmistrz albo prezydent miasta sprawdza, czy wniosek spełnia ustawowe wymagania. W przypadku braku zastrzeżeń w terminie trzech dni roboczych od dnia otrzymania wniosku przekazuje wniosek radzie gminy oraz stosownie ogłasza o jego złożeniu. Jeżeli wniosek zawiera braki, organ wzywa inwestora do złożenia projektu ZPI spełniającego ustawowe wymogi, zakreślając na to termin nie dłuższy niż 14 dni. Nieusunięcie braków powoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania, które

<sup>22</sup> Uzasadnienie do projektu nowelizacji, s. 32.

zostaje stwierdzone postanowieniem. Na postanowienie przysługuje zażalenie do wojewody.

Zgodnie z art. 37b ust. 1 i n. u.p.z.p. po przekazaniu wniosku radzie gminy może ona podjąć uchwałę o przystąpieniu do sporządzania ZPI. W przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje następujące działania:

- prowadzi z inwestorem negocjacje w zakresie projektu ZPI oraz treści projektu umowy urbanistycznej; w negocjacjach bierze także udział osoba wyznaczona przez radę gminy, a w przypadku jej niewyznaczenia przewodniczący rady gminy;
- uwzględniając wynik wcześniejszych negocjacji, wprowadza zmiany do projektu ZPI wraz z uzasadnieniem, sporządza prognozę oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana, oraz sporządza projekt umowy urbanistycznej;
- projekt ZPI wraz z uzasadnieniem oraz projektem umowy urbanistycznej i prognozą oddziaływania na środowisko udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej (a od dnia 1.01.2026 r. w rejestrze urbanistycznym);
- jednocześnie z udostępnieniem, o którym mowa powyżej, występuje o właściwe dla planu miejscowego opinie i uzgodnienia, a także występuje o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli jest to wymagane, oraz ogłasza rozpoczęcie konsultacji społecznych i je przeprowadza;
- wprowadza zmiany do projektu ZPI wynikające z uzyskanych opinii, dokonanych uzgodnień, przeprowadzonych konsultacji społecznych oraz, w niezbędnym zakresie, ponawia wcześniejsze czynności;
- zawiera w imieniu gminy umowę urbanistyczną;
- całość dokumentacji udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej (a od dnia 1.01.2026 r. w rejestrze urbanistycznym);
- przedstawia radzie gminy projekt ZPI stanowiący załącznik do umowy urbanistycznej wraz z raportem z konsultacji społecznych.

Następnie rada gminy może uchwalić ZPI. Co istotne, rada gminy nie może wnieść poprawek do projektu ZPI, natomiast może go zwrócić do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wraz z propozycjami poprawek do umowy urbanistycznej, w tym do projektu ZPI. Po podjęciu takiej uchwały wójt, burmistrz albo prezydent miasta ponawia niezbędne czynności i ponownie przedstawia radzie gminy wniosek z załącznikami.

## **B. UMOWA URBANISTYCZNA JAKO NIEZBĘDNY ELEMENT ZPI**

Zgodnie z art. 37ec ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. zawarcie umowy urbanistycznej jest niezbędne do uchwalenia ZPI. Jej podstawową funkcją jest określenie zasad i warunków realizacji inwestycji oraz wzajemnych zobowiązań inwestora oraz gminy.

Zasadniczym przedmiotem umowy jest zobowiązanie inwestora do realizacji inwestycji uzupełniającej. W art. 37ed ust. 2 i 3 u.p.z.p. ustawodawca wskazuje przykładowo, na czym może polegać zobowiązanie inwestora. Może on zobowiązać się do przekazania na rzecz gminy nieruchomości stanowiących część przedmiotu inwestycji głównej (np. przekazanie części wybudowanych w ramach inwestycji głównej lokali mieszkalnych), zobowiązać się do pokrycia całości lub części kosztów realizacji inwestycji uzupełniającej poniesionych przez gminę, a także do pokrycia całości lub części poniesionych przez gminę kosztów uchwalenia ZPI, w tym roszczeń planistycznych. **Zaznaczyć należy, że katalog ten jest otwarty, w związku z czym wydaje się, że nie ma przeszkód, aby zobowiązanie inwestora mogło nastąpić w inny sposób, odpowiadający charakterowi zamierzonego przedsięwzięcia inwestycyjnego.**

**Z kolei gmina może zobowiązać się do realizacji inwestycji uzupełniającej, jeżeli wchodzi ona w zakres zadań własnych gminy, a także zwolnić w całości lub w części z opłaty planistycznej. Także w tym przypadku katalog jest jedynie przykładowy.** W art. 37ed ust. 4 u.p.z.p. wprowadzono wymóg, aby inwestor zobowiązał się do zbycia na rzecz gminy nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, o ile jest jej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym. Jeżeli osoba trzecia jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, może ona być stroną umowy urbanistycznej i zobowiązać się w niej do zbycia tej nieruchomości gminie. Kluczowe jest, że umowę urbanistyczną zawiera się w formie aktu notarialnego, a jej skutki prawne powstają z dniem wejścia w życie ZPI w brzmieniu określonym w załączniku do umowy.

Należy wskazać, że przepisy dotyczące ZPI nie zawierają żadnych ograniczeń co do wysokości zobowiązań, jakie mogą zostać nałożone na inwestora na podstawie umowy urbanistycznej. Naszym zdaniem kwestia ta może przysporzyć licznych problemów na etapie planowania inwestycji, gdyż inwestor nie będzie mógł przewidzieć wysokości zobowiązań, jakie będą mogły być na niego nałożone, a ponadto takie rozwiązanie może doprowadzić do nierównego traktowania inwestorów. Brak limitacji zobowiązań należy ocenić jako jeden z najistotniejszych błędów ustawodawcy w zakresie ZPI. Zaznaczenia wymaga, że żadne z przepisów nowelizacji nie uniemożliwiają, aby gminy samodzielnie określiły ramy oczekiwanych zobowiązań inwestora, a nawet ustaliły stałą ich wysokość, należną za każdy metr kwadratowy powierzchni użytkowej inwestycji głównej w zależności od rodzaju i położenia inwestycji.

### C. ZPI A INSTALACJE OZE

W art. 37ec ust. 6 u.p.z.p. ustawodawca przewidział zastosowanie ZPI także do inwestycji w instalacje OZE. Zgodnie z nim w przypadku gdy ZPI dotyczy wyłącznie lokalizacji instalacji OZE innych niż elektrownie wiatrowe oraz nie dotyczy warunków określonych w art. 27b ust. 2 u.p.z.p., tj. warunków zastosowania postępowania uproszczonego do sporządzenia i uchwalenia pla-

nu miejscowego albo jego zmiany, nie jest konieczne wyrażenie zgody przez radę gminy na przystąpienie do sporządzania ZPI. Ponadto w takiej sytuacji konsultacje społeczne w formie zbierania uwag, przeprowadzania ankiety lub geoankiety prowadzi się przez okres 14 dni, a konsultacje społeczne w formie spotkania otwartego, panelu eksperckiego lub warsztatów, poprzedzonych prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego, oraz spotkania plenerowe lub spaceru studyjne zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego przeprowadza się nie wcześniej niż po upływie 3 dni od dnia rozpoczęcia konsultacji społecznych i nie później niż 3 dni przed 14. dniem zbierania uwag, przeprowadzania ankiety lub geoankiety.

#### D. OCENA ZPI

Niewątpliwie wprowadzenie ZPI pozytywnie wpłynie na transparentność w relacjach gmina–inwestor, wszelkie rozliczenia finansowe pomiędzy wskazanymi powyżej podmiotami doczekały się bowiem swoich podstaw i w znacznym stopniu ograniczą ewentualne nadużycia urzędnicze. Należy jednak wskazać, że brak limitacji wysokości zobowiązań w ramach inwestycji uzupełniającej może implikować ryzyko wykorzystywania przez gminy tego rozwiązania legislacyjnego do przerzucenia na inwestorów finansowania lub realizacji inwestycji, które powinny być realizowane samodzielnie przez gminy. Powyższe wiąże się również z ryzykiem wykluczenia z możliwości skorzystania z mechanizmu ZPI mniejszych inwestorów, dla których narzucone koszty mogą stanowić barierę opłacalności inwestycji.

Ponadto procedura uchwalania ZPI przewiduje całkowite uzależnienie jego wprowadzenia od woli rady gminy, zatem jego uchwalenie nie będzie „automatyczne”, i to nawet wówczas, gdy inwestor zaakceptuje wszystkie oczekiwania gminy. W rezultacie wydaje się, że na procedurę uchwalania ZPI mogą wpływać okoliczności polityczne, co w szczególności w przypadku inwestycji w OZE może powodować liczne utrudnienia w korzystaniu z instytucji ZPI.

#### 7. PODSUMOWANIE

Należy pozytywnie ocenić samą ideę zmian do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności w zakresie uproszczenia, ujednoliczenia i przyspieszenia procedur planistycznych, tj. w postaci wprowadzenia planu ogólnego, postępowania uproszczonego oraz digitalizacji postępowań planistycznych. Przełomowa zmiana dotyczy jednak wprowadzenia planu ogólnego jako obligatoryjnie sporządzanego dokumentu planistycznego obejmującego swym zasięgiem cały obszar gminy, a także mającego moc prawną. Jego wprowadzenie jest obligatoryjne dla gmin do końca 2025 r. Według wielu komentatorów zmian do ustawy, jak i planistów, to zdecydowanie zbyt krótki termin do realizacji przez gminę powyższego obowiązku. W literaturze wskazuje się wręcz, że okres na sporządzenie planów ogólnych powinien potrwać

co najmniej 5–7 lat<sup>23</sup>. Kolejnym poważnym problemem wprowadzenia planu ogólnego może być zbyt mała liczba urbanistów na rynku, którzy w obliczu konieczności dochowania restrykcyjnego terminu (2025 r.) do wprowadzenia planów ogólnych mogą wykonać je bez należytej staranności lub po zawyżonych stawkach.

Słuszną zmianą jest ograniczenie czasowe obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy. Będzie ona przeciwdziałała praktyce inwestorów polegającej na spekulacyjnym składaniu wniosków o ich wydanie, co w rezultacie odciąży pracę administracji. Określenie 5-letniego terminu ważności decyzji o warunkach zabudowy spowoduje, że wystąpienie z wnioskiem będzie racjonalne tylko w przypadkach, kiedy inwestor będzie faktycznie zainteresowany danym zamierzeniem inwestycyjnym.

Z kolei wprowadzenie instytucji ZPI można postrzegać jako zalegalizowanie praktyki finansowania planów miejscowych przez inwestorów. Dotychczas zdarzało się, że działania o takim charakterze były wątpliwe z perspektywy nie tylko prawa cywilnego, ale także prawa karnego. Niemniej nowe regulacje wprost umożliwiają podejmowanie tego rodzaju działań, co zostało entuzjastycznie przyjęte przez uczestników procesu inwestycyjnego.

Powyższe nie wpływa jednak na konieczność uwzględnienia przez inwestorów znacznego ryzyka proceduralnego i finansowego związanego z realizacją danego przedsięwzięcia. W gestii inwestora pozostaje przygotowanie projektu planu miejscowego i pokrycie kosztów jego wprowadzenia. Ponadto przewidziany został bardzo krótki, tj. 14-dniowy, termin na uzupełnienie ewentualnych braków w projekcie. Należy również podkreślić, że nawet prawidłowy i kompletny wniosek może zostać nieuwzględniony przez radę gminy, a jej zgoda warunkuje przystąpienie do sporządzenia ZPI.

Istotną wadą nowelizacji w zakresie ZPI jest brak ustanowienia górnego pułapu świadczeń, którego może domagać się gmina od inwestora. Ze względu na ograniczone budżety oraz nieustanne szukanie oszczędności przez samorządy istnieje ryzyko, że żądania przez nie stawiane będą mogły odbiegać od możliwości finansowych zainteresowanych inwestorów. Powyższe może dotknąć w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa. Wydaje się, że odpowiednim remedium dla wskazanych sytuacji, które zapewniłoby uczciwą i równą relację na linii gmina–inwestor, byłoby wprowadzenie limitów finansowych do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym albo przyjęcie ich przez samorządy w drodze zarządzeń. Analizując tę kwestię z perspektywy gminy, należy stwierdzić, że brak wytycznych co do limitów świadczeń może stanowić dla nich poważny problem. Bez jakichkolwiek wytycznych w tym zakresie samorządy będą mogły obawiać się zarzucania im niegospodarności w podejmowanych działaniach.

<sup>23</sup> Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, K. Kucharski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie...*



Trudno jest także jednoznacznie ocenić wpływ omówionych w niniejszym artykule zmian prawnych na realizację inwestycji w OZE. Niewątpliwie rozszerzenie obowiązku lokalizowania dużych instalacji OZE na podstawie miejscowego planu negatywnie wpłynie na rozwój rynku OZE w kolejnych latach. Jednocześnie ustawodawca wprowadził możliwość zastosowania postępowania uproszczonego w sprawie uchwalenia planu miejscowego, który przyspieszy proces inwestycyjny w instalacje OZE. Należy także korzystnie ocenić nowe przepisy związane z montowanymi na dachach instalacjami OZE. Koncepcja planu miejscowego, który domyślnie umożliwia ich realizację na budynkach, a także zapewnienie możliwości uchylecia zakazu ich lokalizacji w ramach postępowania uproszczonego najprawdopodobniej przyczynią się do rozpowszechnienia tego typu inwestycji. Ponadto brak konieczności wyrażenia zgody przez radę gminy na przystąpienie do sporządzania ZPI dotyczącego instalacji OZE wydaje się być korzystnym posunięciem. Z kolei niewykorzystaną szansę stanowi odrzucenie poprawek zgłoszonych przez Senat do projektu nowelizacji, które zakładały możliwość uchwalania ZPI także w stosunku do elektrowni wiatrowych. Nowelizacja nie wprowadziła żadnych zmian w zakresie energetyki wiatrowej, w związku z czym potencjał tego sektora nadal pozostanie ograniczony.

## ABSTRACT

### **apl. adw. Jan Antepowicz**

Trainee advocate at the Warsaw Bar Association, graduate of the Faculty of Law and Administration at the University of Warsaw. Main research interest concerns regulations applicable to the energy industry.

### **adw. Radosław Dubieszko**

Advocate from the Warsaw Bar Association, in his practice he focuses on legal advice related to real estate transactions and the examination of the legal status of real estate.

### **Amendment to the Law on Spatial Planning and Development and its impact on the implementation of investments in renewable energy sources – selected issues and their assessment**

*The purpose of the Act of 7 July 2023 Amending the Act on Spatial Planning and Development and Certain Other Laws was to simplify, unify and accelerate planning procedures. The above is to be achieved through new institutions such as the general zoning plan, integrated investment plan or simplified proceedings for the adoption or modification of a local zoning plan. The article briefly introduces and evaluates the most important changes introduced by the amendments to the Act*

*on Planning and Spatial Development, and attempts to predict their impact on the implementation of RES projects.*

**Keywords:** *Act on Spatial Planning and Development Act, general zoning plan, integrated investment plan, urban planning agreement, simplified proceedings, RES, renewable energy sources, photovoltaics*

**apl. adw. Jan Antepowicz**

e-mail: jantepowicz@gmail.com

Aplikant adwokacki Izby Adwokackiej w Warszawie, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowany przede wszystkim regulacjami mającymi zastosowanie do energetyki.

**adw. Radosław Dubieszko**

e-mail: rdubieszko@gmail.com

Adwokat, swoją praktykę koncentruje na doradztwie prawnym związanym z transakcjami na rynku nieruchomości oraz badaniem stanu prawnego nieruchomości.

**BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA**

**Daniel Paweł, Kafar Dagmara, Pawlik Kazimierz**, *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023

**Niewiadomski Zygmunt, Jaroszyński Krzysztof, Kucharski Krzysztof, Szmytt Anna, Złakowski Łukasz**, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2023