

MARIA JĘDRZEJCZAK\*

## PROBLEMATYCZNE PRZEPISY PRZEJŚCIOWE W USTAWIE O INWESTYCJACH W ZAKRESIE ELEKTROWNI WIATROWYCH (HIPOTETYCZNY A FAKTYCZNY OBSZAR ODDZIAŁYWANIA)

### I. WPROWADZENIE

Realizacja inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowych od początku była obciążona licznymi kontrowersjami. Obserwowany od początku XXI w. dynamiczny rozwój energetyki wiatrowej w Polsce nie został zsynchronizowany ze sformułowaniem odpowiednich ram prawnych dla lokalizowania, budowy i eksploatacji elektrowni wiatrowych. W efekcie instalacje często były lokalizowane zbyt blisko budynków mieszkalnych, co stało się powodem konfliktów pomiędzy mieszkańcami a władzami gmin.

Sytuacja ta spowodowała liczne wystąpienia obywateli dotyczące wstrzymania budowy elektrowni wiatrowych<sup>1</sup>. Ze względu na powyższe Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę dotyczącą oceny przestrzegania przez właściwe organy administracji publicznej ograniczeń związanych z lokalizacją i budową lądowych farm wiatrowych, ze szczególnym uwzględnieniem respektowania zasad zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska przyrodniczego i ograniczenia uciążliwości lądowych farm wiatrowych dla mieszkańców<sup>2</sup>. W wyniku kontroli proces powstawania lądowych farm wiatrowych w Polsce został oceniony negatywnie. Wskazano, że właściwe organy administracji publicznej nie przestrzegały ograniczeń związanych z lokalizacją i budową tego rodzaju elektrowni, a władze gmin decydowały o lokalizacji farm wiatrowych, ignorując społeczne sprzeciwy<sup>3</sup>. Ponadto zagrożenie loka-

---

\* Maria Jędrzejczak, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, [maria.j@amu.edu.pl](mailto:maria.j@amu.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-9384-7096>

<sup>1</sup> Szacuje się, że do 2016 r. skierowano łącznie około 50 wystąpień i interpelacji oraz 23 petycje, w tym 20 wystąpień stowarzyszeń zakładanych specjalnie dla przeciwdziałania budowie elektrowni wiatrowych w określonych lokalizacjach. Zob. uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, druk sejmowy nr 315: 1.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych, Warszawa 2014, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,7128,vp,9004.pdf>> [dostęp: 21.02.2021].

<sup>3</sup> Ibid.: 8.

lizacji elektrowni wiatrowych było przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z 3 lutego 2016 r. do Ministra Zdrowia, w którym zwrócono się z prośbą o podjęcie niezbędnych działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania przedmiotowej kwestii, gdyż ówczesny stan prawny naruszał konstytucyjny wymóg ochrony środowiska oraz ochrony zdrowia i życia<sup>4</sup>.

Efektom powyższych działań było uchwalenie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych<sup>5</sup>, która weszła w życie 16 lipca 2016 r. Regulacja ta określiła podstawowe kwestie związane z lokalizacją oraz późniejszą budową i eksploatacją tego rodzaju inwestycji. Ustawa jedynie pozornie rozstrzygnęła najważniejsze kwestie w tym zakresie. Sposób sformułowania przepisów ustawowych, a zwłaszcza ich nieprecyzyjność, spowodowały powstanie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących elementarnych kwestii, np. sposobu określania minimalnej odległości elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego (zob. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 u.i.e.w.)<sup>6</sup>.

W niniejszym opracowaniu uwaga zostanie skupiona na wybranej grupie przepisów ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych – przepisach przejściowych, których wykładnia budzi poważne i wciąż aktualne wątpliwości interpretacyjne.

## II. CHARAKTERYSTYKA PRZEPISÓW PRZEJŚCIOWYCH

Omówienie wybranych przepisów przejściowych w przedmiotowej ustawie wymaga krótkiej charakterystyki tego rodzaju przepisów. Przepisy przejściowe są jednymi z najbardziej skomplikowanych przepisów, które mogą zostać zamieszczone w akcie normatywnym. Opracowanie tego rodzaju przepisów wymaga doskonałej znajomości prawa w dziedzinie normowanej przez przygotowywany akt normatywny, skrupulatności, by uwzględnić wszystkie sytuacje wchodzące w rachubę oraz dużego doświadczenia legislacyjnego, zwłaszcza znajomości różnorodnych rozwiązań przejściowych<sup>7</sup>.

W przepisach przejściowych, zgodnie z § 30 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>8</sup>, reguluje się wpływ nowo tworzonego albo nowelizowanego aktu normatywnego na postępowania oraz stosunki prawne powstałe pod działaniem aktów (aktu) dotychczas obowiązujących, bez względu na to, czy do tych sytuacji zamierza się

---

<sup>4</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich, pismo nr IV.7006.271.2014.MCH, <[https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do\\_MZ\\_ws\\_ochrony\\_praw\\_osob\\_mieszkajacych\\_w\\_poblizu\\_farm\\_wiatrowych.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MZ_ws_ochrony_praw_osob_mieszkajacych_w_poblizu_farm_wiatrowych.pdf)> [dostęp: 21.02.2021].

<sup>5</sup> Ustawa z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, t.jedn.: Dz. U. 2021, poz. 724 (dalej jako: u.i.e.w.).

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat: Przybylska (2018): 100–113. Sposób określenia wymogów odległościowych w u.i.e.w. można uznać za niekomunikatywny dla przeciętnego adresata, co z kolei jest kwalifikowane jako błąd formalny tekstu prawnego – zob. Malinowski (2020): 137–164.

<sup>7</sup> Wierczyński (2003): 167.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 283 (dalej jako: ZTP).

stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe, czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych (tzw. przepisy specjalne).

Przepisy przejściowe stanowią swoisty pomost łączący regulacje dotychczasowe z nowymi. Rola tych przepisów jest szczególnie istotna w tzw. sytuacjach intertemporalnych, gdy sytuacje prawne związane na gruncie dotychczas obowiązujących norm prawnych nadal trwają, a w tym samym czasie następuje zmiana prawa w danym zakresie, względnie sytuacje prawne powstałe „pod rządami dawnego prawa” ustają z powodu wejścia w życie „nowego prawa”<sup>9</sup>. Sytuacja intertemporalna powstaje zawsze, ilekroć następuje zmiana prawa<sup>10</sup>. Należy podkreślić, że konieczność stanowienia przepisów przejściowych regulujących kwestie związane z wprowadzaniem w życie nowych aktów normatywnych jest jednym z najważniejszych nakazów współczesnej techniki prawodawczej, wskazywanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych<sup>11</sup>.

Na prawodawcy ciąży obowiązek starannego uwzględniania w drodze przepisów przejściowych ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku<sup>12</sup>. Dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, prawodawca nie może nie uwzględniać interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem tej zmiany. Nakaz ustanawiania przepisów przejściowych można wywieść także z innych zasad konstytucyjnych, takich jak: zasada poprawnej legislacji, zasada niedziałania prawa wstecz czy zasada pewności prawa<sup>13</sup>.

Sytuacje intertemporalne obejmują postępowania w toku oraz trwające stosunki prawne. W zależności od rodzaju sytuacji, z jaką prawodawca ma do czynienia, może on przyjąć różne rozwiązania w przepisach przejściowych<sup>14</sup>.

W przypadku niezakończonych postępowań prawodawca może w przepisach przejściowych wprowadzić następujące rozwiązania:

- 1) zasada dalszego działania prawa dawnego;
- 2) zasada bezpośredniego działania prawa nowego;
- 3) zasada wyboru prawa przez podmiot zainteresowany;
- 4) tworzenie tzw. przepisów specjalnych.

Jeśli prawodawca, pomimo ciężącego na nim obowiązku, nie zamieścił w nowo wprowadzonym albo znowelizowanym akcie normatywnym przepisów przejściowych, które informowałyby o tym, jaką zasadę stosować odnośnie do niezakończonych postępowań, to przyjmuje się, że będzie to zasada bezpośredniego działania prawa nowego<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Wronkowska (2012): 83.

<sup>10</sup> Szczegółowo o różnych sytuacjach intertemporalnych: Mikołajewicz (2000): 57–67.

<sup>11</sup> Zob. m.in. wyrok TK z 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK 2000, nr 7, poz. 256; uchwała SN z 28 września 2000 r., III ZP 21/00, OSNP 2001, nr 2, poz. 30; wyrok WSA we Wrocławiu z 19 grudnia 2006 r., I SA/Wr 1057/06, CBOSA.

<sup>12</sup> Szczegółowo na ten temat wraz z omówieniem najważniejszych wyroków TK w tym zakresie: Mordwiłko-Osajda (2008): 98–110.

<sup>13</sup> Wierczyński (2016): 231.

<sup>14</sup> Szerzej: Jędrzejczak (2020): 79 n.

<sup>15</sup> Wyrok TK z 8 listopada 2006 r., K 30/06, OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 149.

Odmienne rozwiązania przyjęto w przypadku sytuacji intertemporalnych powstałych w związku z niezakończonymi stosunkami prawnymi, zawiązanymi na gruncie dotychczasowej regulacji. Sytuacje te są ściśle związane z uprawnieniami, obowiązkami lub kompetencjami przyznanymi w drodze przepisów prawa materialnego. Prawodawca może rozstrzygnąć ten problem w trojaki sposób. Po pierwsze, dotychczasowe stosunki prawne mogą pozostać zachowane w niezmienionym kształcie (§ 30 ust. 2 pkt 3 ZTP). Po drugie, prawodawca może zmienić uprawnienia, obowiązki oraz kompetencje wynikające z niezakończonych stosunków prawnych, wskazując, w jakim zakresie powinny być stosowane nowe przepisy do już istniejących stosunków prawnych (§ 30 ust. 2 pkt 4 ZTP). Po trzecie, prawodawca może uchylić przysługujące na podstawie dotychczasowych przepisów uprawnienia, obowiązki lub kompetencje. Rozwiązanie to należy stosować wyjątkowo, pod warunkiem że nie zostanie naruszona konstytucyjna zasada ochrony praw słusznie nabytych.

Rozwiązaniem wartym wdrożenia w prawie polskim jest zaczerpnięcie z prawodawstwa niemieckiego ustanowienie dla danej dziedziny spraw trwałej regulacji intertemporalnej<sup>16</sup>. W niemieckim *Handbuch der Rechtsförmlichkeit* postuluje się utworzenie stałych przepisów przejściowych w sytuacji, w której przewiduje się, że dana ustawa będzie często nowelizowana i będą konieczne za każdym razem podobne regulacje przejściowe<sup>17</sup>.

### III. PRZEPISY PRZEJŚCIOWE DOTYCZĄCE AKTÓW PLANISTYCZNYCH GMINY W USTAWIE O INWESTYCJACH W ZAKRESIE ELEKTROWNI WIATROWYCH

Ustawodawca dostrzegł, że proces budowy i lokalizacji (uchwalanie planów miejscowych czy wydawanie decyzji o warunkach zabudowy) jest procesem ciągłym i z tego powodu szczegółowo uregulował kwestię toczących się postępowań inwestycyjnych i sposób ich dostosowania do wprowadzanego wymogu w zakresie minimalnej odległości elektrowni wiatrowych od zabudowań mieszkalnych. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych posiada rozbudowaną grupę przepisów przejściowych. Wśród nich znajdują się rozwiązania intertemporalne dotyczące m.in. wydanych pozwoleń na budowę budynków mieszkalnych, jak i elektrowni wiatrowych, postępowań w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę czy zgłoszeń budowy, wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz postępowań w przedmiocie wydania tych decyzji, jak również studiów uwarunkowań i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przepisy te regulują zarówno postępowania w toku, jak i trwające stosunki prawne nawiązane na podstawie wydanych decyzji.

<sup>16</sup> Należy zauważyć, że takie rozwiązania są stosowane, w praktyce jednak nie wynikają one z ZTP – zob. m.in. art. 4 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.jedn.: Dz. U. 2021, poz. 2345.

<sup>17</sup> Bundesministerium der Justiz (2008): 126.

Uwaga w niniejszym artykule zostanie skupiona na ostatnim z wymienionych przepisów przejściowych, którego interpretacja budzi szczególne wątpliwości.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 i 2 u.i.e.w. zachowano w mocy uchwalone przed dniem wejścia w życie ustawy studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca rozróżnił tutaj dwie czynności, mające znaczenie dla zachowania w mocy dokumentu planistycznego. W zakresie dotyczącym studium gminnego oraz planu województwa jest ich uchwalenie, natomiast w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego chodzi o jego obowiązywanie (wywoływanie skutków prawnych), co oznacza wejście w życie uchwały rady gminy po jej opublikowaniu w dzienniku urzędowym województwa oraz upływie określonej w uchwale *vacatio legis*<sup>18</sup>.

Wątpliwości interpretacyjne budzą kolejne przepisy przejściowe. Zgodnie z art. 15 ust. 3 u.i.e.w.: „jeżeli w planie miejscowym [...] przewiduje się lokalizację elektrowni wiatrowej, organ administracji architektoniczno-budowlanej odmawia wydania pozwolenia na budowę, a organ prowadzący postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia, jeżeli ta inwestycja nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 4”. Oznacza to, że w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przewidujących lokalizację elektrowni wiatrowych ustawodawca przewidział negatywną przesłankę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę i o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji polegającej na budowie elektrowni wiatrowej, jeśli nie spełniają one wymogów odległościowych określonych w art. 4 u.i.e.w. Zatem mimo że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący aktem normatywnym o charakterze powszechnie obowiązującym, przewiduje lokalizację elektrowni wiatrowej, to zgodnie z przywołanym przepisem przejściowym inwestycja ta nie będzie mogła być zrealizowana, jeśli nie spełnia wymogów odległościowych.

Odmierna jest sytuacja, jeśli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przewidziano lokalizację budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w tym funkcji mieszkaniowej (dalej: budynek o funkcji mieszanej). W takim przypadku, zgodnie z art. 15 ust. 4 u.i.e.w., przesłanki odmowy wydania pozwolenia na budowę lub wniesienia sprzeciwu (w przypadku zgłoszenia) nie stanowi fakt, iż inwestycja ta nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 4 u.i.e.w.

Zatem w zależności od rodzaju inwestycji przewidzianej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (elektrownia wiatrowa albo zabudowa mieszkaniowa), ustawodawca wywodzi w przepisach przejściowych odmienne skutki prawne. Elektrownia wiatrowa nie może powstać, jeśli nie spełnia wymogów odległościowych od zabudowy mieszkaniowej, ale budynki mieszkalne albo o funkcji mieszanej mogą zostać wybudowane pomimo niespełniania przez nie wspomnianych wymogów odległościowych, jeśli zostały

<sup>18</sup> Tak też: Makowski (2018); Szlachetko, Szlachetko (2020): 1397.

przewidziane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo w ciągu 72 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, czyli do połowy lipca 2022 r., dopuszcza się uchwalanie nowych planów miejscowych przewidujących lokalizację budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej na podstawie przepisów dotychczasowych (art. 15 ust. 8 u.i.e.w.). W uzasadnieniu projektu ustawy wyraźnie wskazano, że przyznano pierwszeństwo prawu do lokalizacji zabudowy mieszkaniowej<sup>19</sup>.

Powyższe znajduje także potwierdzenie w podobnym (tj. uprzywilejowanym) ukształtowaniu sytuacji inwestora, który chciałby zrealizować inwestycję mieszkaniową na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Decyzje te, bez względu na zachowanie w nich wymogów odległościowych, zostały utrzymane w mocy (art. 14 ust. 4 u.i.e.w.). Postępowania w przedmiocie wydania tych decyzji – wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy oraz wszczęte po dniu wejścia w życie ustawy – prowadzono przez 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy na podstawie przepisów dotychczasowych (art. 14 ust. 1 i 2 u.i.e.w.). Natomiast umorzono postępowania w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy dotyczące elektrowni wiatrowych, a decyzje w tym zakresie wydane przed dniem wejścia w życie ustawy utraciły moc, chyba że wobec inwestycji nimi objętych wszczęto postępowanie o wydanie pozwolenia na budowę (art. 14 ust. 5 i 6 u.i.e.w.)<sup>20</sup>.

#### IV. HIPOTETYCZNY OBSZAR ODDZIAŁYWANIA ELEKTROWNI WIATROWEJ

Pytanie, które należy postawić w tak zarysowanym stanie prawnym, dotyczy tego, czy właściwe organy powinny odmówić wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy dla inwestycji mieszkaniowej, jeśli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego została przewidziana lokalizacja elektrowni wiatrowej niespełniająca wymogów odległościowych od istniejącej zabudowy mieszkaniowej? Zgodnie z art. 15 ust. 3 u.i.e.w. taka elektrownia wiatrowa nie będzie mogła zostać wybudowana.

Doprecyzowując, przedmiotem rozważań są sytuacje, w których inwestor zabudowy mieszkaniowej składa wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, gdyż dla projektowanego terenu inwestycji nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a jednocześnie istnieje taki plan przewidujący lokalizację elektrowni wiatrowej na sąsiednim terenie. Projektowana inwestycja mieszkalna znajdowałaby się w tzw. strefie ochronnej związanej z ograniczeniami w zabudowie ze względu na mającą powstać elektrownię wiatrową. Jednocześnie na tym samym obszarze znajduje się już zabudowa mieszkaniowa, która zgodnie z art. 15 ust. 3 u.i.e.w. uniemożliwia

<sup>19</sup> Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, druk sejmowy nr 315: 12.

<sup>20</sup> Należy dodać, że aktualnie elektrownie wiatrowe mogą być lokalizowane wyłącznie w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 3 u.i.e.w.).



realizację inwestycji polegającej na budowie elektrowni wiatrowej w jej maksymalnej wysokości. Skoro zatem istniejąca zabudowa mieszkaniowa uniemożliwia budowę elektrowni wiatrowej, której obszar oddziaływania objąłby te budynki, to czy można przyjąć, że tak ukształtowany stan faktyczny pozwala na dalszą rozbudowę zabudowy mieszkaniowej?

Z nakreślonymi wyżej problemami musiał się zmierzyć Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 8 października 2020 r.<sup>21</sup>, który oddalił skargę na decyzję w przedmiocie odmowy ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynków mieszkalnych. Organy obu instancji wskazały, że zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>22</sup> wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia przesłanek określonych w przywołanym przepisie, a w przeprowadzonej analizie stwierdzono, iż nie dopełniono warunku z art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. (zgodność z przepisami odrębnymi). Planowana inwestycja, zdaniem organów, naruszałaby art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 5 u.i.e.w. Działki, na których miałyby znaleźć się projektowana zabudowa mieszkaniowa, znalazły się w strefie oddziaływania elektrowni wiatrowej. Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego elektrownia wiatrowa na tym obszarze może mieć całkowitą wysokość do 210 m. Po dokonaniu obliczeń obszar wyłączony z możliwości lokalizowania budynków mieszkalnych wyniósł 2100 m. Jednocześnie teren inwestycji pod projektowane budynki mieszkalne (w najdalszym punkcie) był oddalony od projektowanej elektrowni o 1750 m, a więc w całości mieścił się na obszarze wyłączonym z zabudowy mieszkaniowej.

Strona skarżąca wskazywała, że w analizowanym obszarze nie posadowiono elektrowni wiatrowej. Podniesiono także, że w otoczeniu nieruchomości, na których miałyby powstać projektowana zabudowa mieszkaniowa, znajdują się budynki o charakterze mieszkalnym. W sytuacji gdy zostałyby wybudowane elektrownia wiatrowa o maksymalnej przewidzianej w planie wysokości 210 m, część istniejących zabudowań znalazłaby się w jej strefie oddziaływania.

## V. PROPOZYCJA ROZSTRZYGNIĘCIA Z UWZGLĘDNIENIEM FAKTYCZNEGO OBSZARU ODDZIAŁYWANIA ELEKTROWNI WIATROWEJ

Na wstępie należy podkreślić, że chociaż stanowisko strony skarżącej odnoszące się do konieczności uchylecia wydanych decyzji w przedmiotowej sprawie jest słuszne, to argumentacja, którą przedstawiła jest błędna. Strona powołała się na wnioskowanie *per analogiam*, wskazując, że skoro w okresie przejściowym liczonym od wejścia w życie ustawy (72 miesiące) można uchylać plany miejscowe na dotychczasowych zasadach, to na takich zasadach do-

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 8 października 2020 r., II SA/Po 598/20, CBOSA.

<sup>22</sup> Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.jedn.: Dz. U. 2021, poz. 741 ze zm. (dalej jako: u.p.z.p.).

zwoić należy także na ustalanie warunków zabudowy. Sąd w przywołanym wyżej orzeczeniu słusznie podkreślił, że wnioskowanie *per analogiam* zmierza do objęcia regulacją prawną stanów faktycznych nieunormowanych przez prawodawcę, a w u.i.e.w. instytucji warunków zabudowy poświęcono odrębną regulację intertemporalną, zgodnie z którą ustalenie warunków zabudowy mogło nastąpić na podstawie przepisów dotychczasowych przez trzy lata (36 miesięcy) od wejścia w życie ustawy (art. 14 ust. 1 i 2 u.i.e.w. *in fine*).

Decyzje powinny zostać uchylone z innych powodów. Stwierdzenie naruszenia art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 5 u.i.e.w., skutkujące stwierdzeniem niedopełnienia warunku określonego w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p., jest konsekwencją wadliwej wykładni art. 4 ust. 1 pkt 2 u.i.e.w. określającego wymogi odległościowe. Wadliwość ta dotyczy rezultatu przeprowadzonej wykładni, jaką WSA w Poznaniu uczynił podstawą swojego rozstrzygnięcia.

Niewątpliwie przedmiotowy wniosek dotyczący ustalenia warunków zabudowy, złożony w styczniu 2020 r., powinien być rozpatrywany na podstawie obecnie obowiązujących przepisów u.i.e.w. (postępowanie wszczęto po upływie wskazanego w art. 14 ust. 2 u.i.e.w. okresu przejściowego). Tym samym zastosowanie ma art. 4 ust. 1 pkt 2 u.i.e.w., zgodnie z którym „Odległość, w której mogą być lokalizowane i budowane: budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa – od elektrowni wiatrowej – jest równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatom (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej)”.

Punktem spornym w tym zakresie jest określenie powyższej odległości w odniesieniu do obiektu, który jeszcze nie powstał. Należy podkreślić, że ustawodawca w przywołanym wyżej przepisie odnosi się do „całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej, mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli”, co wskazuje na odniesienie do faktycznej wysokości już powstałego obiektu. Nie ma wytycznych dotyczących wyznaczania obszaru oddziaływania dla elektrowni, która jeszcze nie powstała. Jednakże nie można *a priori* przyjąć maksymalnej wysokości oznaczonej w miejscowym planie z dwóch powodów. Po pierwsze, ze względu na art. 15 ust. 3 u.i.e.w., który ustanawia zakaz budowy elektrowni wiatrowej niespełniającej wymogów odległościowych od istniejącej zabudowy mieszkaniowej. Po drugie, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego jest aktem niższego rzędu względem regulacji ustawowej, co oznacza, że nie można przyznać pierwszeństwa regulacjom zawartym w planach, jeśli te będą niezgodne z przepisami ustawowymi. Przykładowo, jeśli w miejscowym planie byłaby przewidziana budowa elektrowni wiatrowej w wysokości 210 m (zamiast „do 210 m”) – przy identycznym stanie faktycznym, tj. istniejących w bliskiej odległości zabudowaniach mieszkalnych – organy powinny uznać ten przepis za niezgodny z u.i.e.w. i na tej podstawie odmówić jego zastosowania, nie wyznaczając obszaru oddziaływania dla elektrowni, która nie może powstać. W przeciwnym przypadku, rozstrzygnięcie można uznać za wydane z uwzględnieniem przepisu prawa miejscowego sprzecznego z ustawą.



W uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu wskazał: „[...] odległość od już istniejącej zabudowy mieszkaniowej będzie musiała być uwzględniona podczas projektowania inwestycji w zakresie budowy elektrowni wiatrowej, a dokładniej ustalenia całkowitej wysokości tej elektrowni”. Zatem sąd nie neguje konieczności ograniczenia wysokości projektowanej elektrowni w zaistniałym stanie faktycznym, jednocześnie kwestionując konieczność odniesienia tego faktu do sytuacji prawnej skarżącej, która nie jest inwestorem energetyki wiatrowej. Wydaje się jednak, że odrzucenie powyższych ustaleń podczas rozpatrywania tej sprawy nie było właściwe. Zablockowanie możliwości budowy elektrowni wiatrowej w jej maksymalnej wysokości wynika bezpośrednio z ustawy, więc nieuwzględnienie tego przepisu powoduje nieuwzględnienie całości kształtu regulacji prawnych, które wpływają na sytuację prawną skarżącej. Przepis jest adresowany bezpośrednio do inwestora energetyki wiatrowej, ale to nie oznacza, że nie wywołuje on skutków prawnych wobec pozostałych adresatów regulacji ustawowej.

Prawodawca w art. 4 ust. 1 u.i.e.w. wyraźnie powiązał ze sobą trzy parametry – wysokość elektrowni wiatrowej, obszar jej oddziaływania oraz odległość od zabudowań mieszkalnych, które wzajemnie na siebie wpływają. Zatem jeśli elektrownia wiatrowa istnieje na danym terenie, to nie można posadzić w obszarze jej oddziaływania zabudowy mieszkaniowej (z pewnymi wyjątkami określonymi w przepisach przejściowych, które nie podlegają szerszemu omówieniu, gdyż nie dotyczą analizowanej sytuacji). I odwrotnie – jeśli istnieje już zabudowa mieszkaniowa, to nie można posadzić elektrowni wiatrowej, która naruszałaby wymogi odległościowe.

Sąd za podstawę wyznaczenia obszaru oddziaływania przyjął maksymalną wysokość elektrowni określoną w miejscowym planie, tym samym ustalając, że obszar wyłączony z zabudowy mieszkaniowej wynosi 2100 m. Założenie to jest sprzeczne z art. 15 ust. 3 w zw. z art. 4 ust. 1 u.i.e.w. Tak wyznaczony obszar powoduje, że istniejące budynki mieszkalne znalazły się na terenie wyłączonym z tego rodzaju zabudowy. W tym przypadku to istniejąca zabudowa mieszkaniowa determinuje maksymalną wysokość mającej powstać elektrowni (a docelowo także jej obszaru oddziaływania), tak aby ta nie stanowiła w przyszłości zagrożenia dla zdrowia i życia okolicznych mieszkańców<sup>23</sup>.

Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że niedostatecznie rozpatrzo argument istniejących już zabudowań mieszkalnych w pobliskim sąsiedztwie projektowanej inwestycji. Sąd zaznaczył, że „powyższy argument nie

---

<sup>23</sup> Należy dodać, że ustalone wymogi odległościowe przez polskiego prawodawcę są dość restrykcyjne. Przepisy obowiązujące w innych porządkach prawnych (m.in. Austrii, Danii, Francji, Niemczech i Włoszech) określają przede wszystkim normy dotyczące poziomów hałasu, natomiast pozostałe warunki to z reguły „miękkie” rekomendacje, doprecyzowywane na szczeblu lokalnym lub regionalnym. Średnie odległości elektrowni wiatrowych od zabudowy mieszkaniowej mieszczą się w przedziale 500–1000 m. Zob. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, druk sejmowy nr 315: 3. W maju 2021 r. został złożony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1230, w którym przewidziano nowelizację art. 4 u.i.e.w. przez zastąpienie dotychczas obowiązujących wymogów odległościowych wymogiem zachowania odległości co najmniej 500 m.

dotyczy bezpośrednio sytuacji skarżącej, ale właściciele nieruchomości sąsiednich, które po wybudowaniu elektrowni wiatrowej o maksymalnej wysokości 210 m mogłyby znaleźć się w jej strefie oddziaływania”. Należy zaznaczyć, że nieruchomości sąsiednie nie mogą znaleźć się w strefie oddziaływania przyszłej elektrowni, gdyż nie zaistnieje sytuacja, w której zostanie zrealizowana inwestycja energetyki wiatrowej naruszająca wymogi odległościowe określone w art. 4 u.i.e.w. w odniesieniu do już istniejącej zabudowy mieszkaniowej.

W tym kontekście dyskusyjne jest, czy można stwierdzić, że „powyższy argument nie dotyczy bezpośrednio sytuacji skarżącej”. Przepisy prawne nie funkcjonują w próżni. Rozpatrywanie sprawy bez uwzględnienia wszystkich przepisów kształtujących sytuację prawną adresatów aktu może doprowadzić do błędnych wyników wykładni, zwłaszcza gdy normy znajdujące zastosowanie w sprawie będą podlegały rozczłonkowaniu treściowemu<sup>24</sup>. Niewłaściwie określona maksymalna wysokość elektrowni wiatrowej bezpośrednio wpływa na niewłaściwie ustalony obszar oddziaływania, a ten z kolei powoduje przyjęcie błędnego wniosku, że wybudowanie budynku mieszkalnego w proponowanej lokalizacji było niemożliwe z uwagi na brak spełnienia warunku z art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.

Przyjęta wysokość elektrowni wiatrowej jest zatem czysto hipotetyczna – projektowana elektrownia, aby mogła powstać, musi spełniać wymogi minimalnej odległości od zabudowy mieszkalnej, a przyjęta przez sąd wysokość elektrowni wraz z obszarem jej oddziaływania ich nie spełniają. Zauważa to także sąd w przywołanym wyroku, wskazując, że „w pewnych przypadkach uprawnienia inwestora zależeć będą od faktycznego zagospodarowania otoczenia inwestycji”, i dalej podkreślając, że „nie jest wykluczone, że inwestor zamierzający wystąpić o pozwolenie na budowę dla elektrowni wiatrowej może doznać pewnych ograniczeń”. Z tego względu za uzasadnione należałoby uznać wyznaczenie faktycznego (a nie jedynie hipotetycznego) obszaru oddziaływania takiej inwestycji, który uwzględniałby zastany stan faktyczny oraz wszystkie przepisy ustawowe w tym zakresie<sup>25</sup>.

Proponowanym rozwiązaniem jest wyznaczenie maksymalnego obszaru oddziaływania mającej powstać elektrowni wiatrowej z uwzględnieniem art. 15 ust. 3 w zw. z art. 4 ust. 1 u.i.e.w., który uniemożliwia budowę elektrowni w jej maksymalnej wysokości określonej w planie. Organy oraz sąd powinny ustalić najpierw odległość budynków mieszkalnych od granicy nieruchomości, na której może zostać wybudowana elektrownia, a następnie ustalić maksymalną, możliwą do zrealizowania w zaistniałym stanie faktycznym, wysokość elektrowni i na tej podstawie wyznaczyć obszar jej oddziaływania. Przykładowo, jeśli istniejące budynki mieszkalne byłyby położone w odległości 1500 m od granicy nieruchomości przeznaczonej do wybudowania elektrowni wiatrowej (w najbliższym punkcie), to maksymalna wysokość elektrowni bę-

<sup>24</sup> Szerzej: Zieliński (2017): 110–122.

<sup>25</sup> O konieczności uwzględniania treści art. 15 ust. 3 u.i.e.w. podczas wydawania decyzji administracyjnych napisano w wyroku WSA w Szczecinie z 11 maja 2017 r., II SA/Sz 251/17, CBOSA.

dzie mogła wynosić 150 m. Tym samym faktyczny obszar wyłączony z możliwości lokalizowania budynków mieszkalnych – w tym tych, które mają dopiero powstać – powinien wynosić 1500 m.

Hipotetycznie istniejące budynki mieszkalne mogą ulec wyburzeniu i wtedy argument o niemożliwości zrealizowania inwestycji energetyki wiatrowej nie mógłby zostać podniesiony. Jednak organy rozstrzygają sprawę z uwzględnieniem stanu faktycznego na dzień wydania decyzji, a sąd kontroluje legalność tych rozstrzygnięć również na moment ich podjęcia<sup>26</sup>. W dacie wydania przedmiotowych decyzji zabudowa mieszkaniowa istniała. W tym samym czasie obowiązywała (i nadal obowiązuje) norma zakazująca realizacji inwestycji energetyki wiatrowej, która naruszałaby określone w ustawie wymogi odległościowe. Budowa elektrowni w maksymalnej wysokości – zgodnie z obowiązującymi przepisami przejściowymi u.i.e.w. – wymagałaby uprzednio wyburzenia istniejącej zabudowy mieszkalnej.

Powyższe nie otwiera możliwości dowolnej rozbudowy istniejących budynków mieszkalnych w okolicach mających powstać elektrowni wiatrowych, a wyłącznie rozbudowy w granicach już istniejącej zabudowy, która determinuje przyszlą wysokość tej budowli, jak również obszar jej oddziaływania. Dalsza rozbudowa zabudowy mieszkaniowej nie może pomniejszać określonego na podstawie powyższych wytycznych faktycznego obszaru oddziaływania projektowanej elektrowni wiatrowej.

Za przyjęciem powyższego rozwiązania przemawiają także rezultaty wykładni celowościowej. Podstawowym celem przyjętej regulacji było określenie minimalnej odległości elektrowni wiatrowych od zabudowań mieszkalnych, przy jednoczesnym przyznaniu pierwszeństwa prawu do lokalizacji zabudowy mieszkaniowej (o czym świadczą m.in. korzystniejsze terminy przewidziane dla inwestorów inwestycji mieszkaniowych). Zaproponowane rozwiązanie dotyczące określenia faktycznego obszaru oddziaływania elektrowni wiatrowej czyni zadość obu celom ustawowym – pozwala na realizację inwestycji mieszkaniowej, jednocześnie zachowując odpowiednią odległość mającej powstać elektrowni wiatrowej od już istniejącej zabudowy.

Należy podkreślić, że znaczenie wykładni celowościowej ciągle wzrasta, niekiedy przyznaje się jej pierwszeństwo przed wykładnią językową<sup>27</sup>. Wskazuje się również, że konieczne jest zweryfikowanie efektów wykładni językowej dyrektywami wykładni celowościowej, nawet jeśli te pierwsze są jednoznaczne<sup>28</sup>. Cel jako argument interpretacyjny prawa administracyjnego ma

---

<sup>26</sup> Regułą jest dokonywanie kontroli działalności administracji publicznej z uwzględnieniem stanu faktycznego na dzień podjęcia zaskarżonego aktu administracyjnego – zob. m.in. wyrok NSA z 5 grudnia 2017 r., II OSK 603/17, CBOSA.

<sup>27</sup> „Konieczność przyznania pierwszeństwa wynikom wykładni celowościowej i systemowej [...] następuje w sytuacji gdy wykładnia językowa, od której rozpoczyna się proces rekonstrukcji normy prawa, daje rezultaty nieakceptowalne na gruncie systemu prawa, pozostające w sprzeczności z nadrzędnymi przepisami konstytucyjnymi”. Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 9 listopada 2021 r., III SA/Gd 847/21, CBOSA. Podobnie m.in.: wyroki NSA: z 17 grudnia 2009 r., I OSK 722/09, CBOSA; z 25 stycznia 2021 r., I OSK 2103/20, CBOSA.

<sup>28</sup> Uchwała składu 7 sędziów NSA z 10 grudnia 2009 r., I OPS 8/09, CBOSA. Zob. także: Zieliński (2012): 21.

szczególne znaczenie. Prawo administracyjne, zakładające ingerencję państwa w zjawiska i procesy społeczne i określające zakres oraz sposoby tej ingerencji, opiera się na złożonej prawodawczej koncepcji tej ingerencji w stopniu wyraźniejszym i głębszym, niż ma to miejsce w innych działach prawa. Chodzi tu o zawartość i wyrazistość koncepcji politycznoprawnej, związanej z różnorodnością instrumentów, jakimi posługuje się państwo i jego organy w poszczególnych formach i dziedzinach działania administracji<sup>29</sup>. Z tego względu dokonując wykładni przepisów prawa administracyjnego, należy w szczególności mieć na uwadze dyrektywę wykładni celowościowej.

Nieco na marginesie należy wskazać, że powyższa problematyka nawiązuje do istotnego problemu poruszonego w artykule Roscoe'a Pounda z 1910 r. *Law in books and law in action*<sup>30</sup>. Tekst ten jest uznawany za ważny krok w kierunku amerykańskiego realizmu prawniczego, chociaż obecnie jest przywoływany częściej ze względu na jego tytuł niż treść<sup>31</sup>. Pound zasugerował w nim pewne niedostatki procesu stosowania prawa, które pozostają nadal aktualne. Podstawowym problemem rozważanym w artykule była odmienność założeń prawa stanowionego, czyli „książkowego” (*law in books*), od prawa stosowanego (*law in action*). Szczególnie trafna, w kontekście opisywanego przypadku, jest uwaga o tym, że „orzekanie [...] nie stanowi narzędzia skutecznego wymiaru sprawiedliwości, jeśli kładzie się nacisk jedynie na techniczną poprawność”<sup>32</sup>. Istota orzekania, czyli wydanie sprawiedliwego wyroku, wymaga uwzględnienia wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych oraz rozważenia wszelkich wariantów rozstrzygnięcia (czyniąc tym zadość „technicznej poprawności”), jednocześnie mając na uwadze cel regulacji ustawowej.

## VI. PODSUMOWANIE

Rozważana problematyka przepisów przejściowych w ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz sposobu określania obszaru oddziaływania takich inwestycji potwierdziła podstawowe znaczenie poprawnie przeprowadzonego procesu wykładni dla rezultatów rozstrzygnięcia. Nieuwzględnienie całokształtu regulacji ustawowej doprowadziło do przyjęcia wyłącznie hipotetycznej (niemożliwej do zrealizowania zgodnie z u.i.e.w.) wysokości elektrowni wiatrowej i obszaru oddziaływania, które z kolei bezpośrednio wpłynęły na ostateczną treść rozstrzygnięcia. W takich sytuacjach obiekt, który najpierw powstanie (budynek mieszkalny albo elektrownia wiatrowa), determinuje wielkość faktycznego obszaru oddziaływania.

<sup>29</sup> Leszczyński (2015): 288.

<sup>30</sup> Pound (1910): 12–36.

<sup>31</sup> Halperin (2011): 46.

<sup>32</sup> Pound (1910): 20.

W przedstawionej sprawie można znaleźć rozwiązanie, które mieści się w ramach obowiązujących regulacji prawnych, realizuje cel ustawy (jakim jest przyznanie pierwszeństwa inwestycjom mieszkaniowym), jak i uwzględnia zaistniały stan faktyczny, który wykluczył określone rozwiązania (budowę elektrowni wiatrowej w maksymalnej wysokości ustanowionej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego).

- Bundesministerium der Justiz (2008). *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*. Berlin.
- Halperin, J.L. (2011). Law in books and law in action: the problem of legal change. *Maine Law Review* 64(1): 46–76.
- Jędrzejczak, M. (2020). Przepisy przejściowe i dostosowujące, [w:] K. Ziemiński (red.), *Legislacja w administracji. Materiały do konwersatoriów*. Poznań: 79–88.
- Leszczyński, L. (2015). Wykładnia celowościowo-funkcjonalna przepisów prawa administracyjnego, [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *System prawa administracyjnego*. Tom 4: Wykładnia w prawie administracyjnym. Warszawa: 283–324.
- Makowski, M. (2018). Komentarz do art. 15, [w:] M. Makowski, *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*. Komentarz. Warszawa: Lex/el.
- Malinowski, A. (2020). Błędy formalne w tekstach prawnych. Warszawa.
- Mikołajewicz, J. (2000). Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne. Poznań.
- Mordwilko-Osajda, J. (2008). Prawo intertemporalne a zasada ochrony zaufania do państwa i prawa oraz zasada ochrony praw nabytych, [w:] E. Łętowska, K. Osajda (red.), *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*. Warszawa: 98–110.
- Pound, R. (1910). Law in Books and Law in Action. *American Law Review* 44(1): 12–36.
- Pound, R. (2018). Prawo w księgach i prawo w działaniu, [w:] G. Wierczyński, *Pound*. Sopot: 9–44.
- Przybylska, M. (2018). Zasada odległościowa w procesie inwestycyjnym elektrowni wiatrowej i zabudowy mieszkaniowej a działania organów samorządowych. *Państwo i Prawo* 73(4): 100–113.
- Szlachetko, J.H., Szlachetko, K. (2020). Komentarz do art. 15, [w:] M. Czarnecka, T. Oglódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*. Komentarz. Warszawa: 1396–1398.
- Wierczyński, G. (2003). Układ i postanowienia przepisów przejściowych i dostosowujących, [w:] J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej*. Komentarz do rozporządzenia. Warszawa: 163–171.
- Wierczyński, G. (2016). Układ i postanowienia przepisów przejściowych i dostosowujących, [w:] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych*. Komentarz. Warszawa: 229–296.
- Wronkowska, S. (2012). Komentarz do § 30, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z 20 czerwca 2002 r.* Warszawa: 82–88.
- Zieliński, M. (2012). Clara non sunt interpretanda – mity i rzeczywistość. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 6: 9–23.
- Zieliński, M. (2017). Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki. Warszawa.

#### PROBLEMATIC TRANSITIONAL PROVISIONS IN THE ACT ON WIND ENERGY INVESTMENTS (THE HYPOTHETICAL VERSUS ACTUAL IMPACT ZONE)

#### Summary

The paper analyses the transitional provisions contained in the Act on Wind Energy Investments, in particular those concerning the planning acts of the municipality. The main research issue was to determine the possibility of issuing a land development decision for a residential investment

in a situation where the planned investment could, hypothetically, be within the impact zone of a wind power plant, the construction of which is provided for in the local spatial development plan. The considerations were conducted against the background of the judgment of the Provincial Administrative Court in Poznan of 8 October 2020, II SA/Po 598/20.

Keywords: wind farm; housing development; transitional provisions; distance principle; area of wind farm influence