

Warszawa, dnia 20 maja 2025 r.

Sz. P. Krystyna Sibińska

Przewodnicząca Podkomisji nadzwyczajnej
do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy
o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie
elektrowni wiatrowych oraz niektórych
innych ustaw

**Propozycja poprawek Stowarzyszenia Energii Odnawialnej do rządowego projektu
ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz
niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1130)**

Szanowna Pani Przewodnicząca,

Działając w imieniu Stowarzyszenia Energii Odnawialnej, w ramach niniejszego pisma wskazujemy na kluczowe kwestie problemowe zidentyfikowane przez Stowarzyszenie w ramach **rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1130, dalej: „Projekt”)**. Jednocześnie w załączeniu przekazujemy propozycję szczegółowych poprawek.

Uwagi Stowarzyszenia dotyczą w szczególności:

- 1) zakazu lokalizacji elektrowni wiatrowych stanowiących przeszkody lotnicze w przestrzeniach powietrznych MCTR i MRT,
- 2) przepisów dotyczących odległości minimalnych elektrowni wiatrowych od obszarów Natura 2000,
- 3) przepisów dotyczących prowadzenia równoległej procedury środowiskowej i planistycznej dla inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowej,

- 4) umożliwienia lokalizacji łopat elektrowni wiatrowych nad terenem sąsiadującym z terenem elektrowni wiatrowych,
- 5) przepisów dotyczących odległości minimalnych elektrowni wiatrowych od dróg krajowych,

Zakaz lokalizacji elektrowni wiatrowych stanowiących przeszkody lotnicze w przestrzeniach powietrznych MCTR i MRT (poprawka szczegółowa nr 1)

Aktualna propozycja przepisu zakłada bezwzględny zakaz lokalizacji elektrowni wiatrowych stanowiących przeszkody lotnicze w takich przestrzeniach. W ocenie Stowarzyszenia, wprowadzenie całkowitego zakazu może prowadzić do nieproporcjonalnego ograniczenia możliwości realizacji projektów wiatrowych, nawet w sytuacjach, gdy wpływ na bezpieczeństwo lotnicze byłby znikomy lub możliwy do skutecznego zneutralizowania poprzez działania techniczne, proceduralne czy planistyczne.

Jako Stowarzyszenie proponujemy poprawkę, zgodnie z którą zakaz lokalizacji stanowić będzie zasadę ogólną, przy jednoczesnym mechanizmie tworzenia wyjątków — w sposób uzależniony od indywidualnej oceny ryzyka dokonanej przez właściwy terenowy organ wykonawczy Ministra Obrony Narodowej. Organ ten, po zapoznaniu się z ekspertyzą techniczną inwestora, mógłby w drodze decyzji administracyjnej dopuścić lokalizację elektrowni wiatrowych, jeśli nie zagrażają one bezpieczeństwu lotów.

Warto podkreślić, że energetyka wiatrowa, jako element rozproszonego i zdecentralizowanego systemu energetycznego, odgrywa fundamentalną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego państwa. Redukuje zależność od centralnych źródeł wytwórczych, zwiększa elastyczność i odporność systemu na awarie, ataki hybrydowe i zaburzenia dostaw surowców.

W kontekście rosnących napięć geopolitycznych oraz zmieniających się uwarunkowań klimatycznych, utrzymanie zdrowej równowagi między interesem obronności a rozwojem infrastruktury OZE jest nie tylko uzasadnione, ale konieczne.

Odległości minimalne elektrowni wiatrowych od obszarów Natura 2000 (poprawka szczegółowa nr 2)

W ocenie Stowarzyszenia określenie sztywnej minimalnej odległości 500 metrów pomiędzy elektrowniami wiatrowymi a obszarami Natura 2000 obejmującymi specjalne obszary ochrony

ptaków oraz siedlisk, gdzie przedmiotem ochrony są nietoperze, choć podyktowane troską o ochronę przyrody, może prowadzić do nieproporcjonalnego ograniczenia możliwości lokalizowania elektrowni wiatrowych, w oderwaniu od rzeczywistego wpływu konkretnego projektu na środowisko.

W praktyce, skuteczną formą zabezpieczenia wartości przyrodniczych jest nie sztywna odległość, lecz indywidualna ocena oddziaływania danej inwestycji, uwzględniająca wyniki inwentaryzacji przyrodniczej, analizy kolizyjności, monitoring środowiskowy oraz wnioski z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Co istotne, wprowadzanie sztywnych ustawowych wymogów w zakresie odległości minimalnych w odniesieniu do tak szerokiej kategorii obszarów Natura 2000 jest nieuzasadnione merytorycznie, niespójne z unijną dyrektywą siedliskową oraz przewodnikami metodycznymi Komisji Europejskiej

Obowiązujące przepisy w zakresie ocen oddziaływania na środowisko dostarczają wystarczających instrumentów prawnych do ochrony obszarów Natura 2000 – w tym możliwość odmowy realizacji inwestycji, jeśli stwierdzono zagrożenie dla populacji chronionych gatunków. Kluczowe jest zapewnienie rzetelności i jakości tych analiz, nie zaś wprowadzenie arbitralnych odległości, które potencjalnie mogą skutkować wyłączeniem z inwestycji terenów o niskiej wartości przyrodniczej lub już przekształconych.

Warto także zauważyć, że wiele obszarów Natura 2000 ma charakter rozproszony i obejmuje duże terytoria, na których rozmieszczenie chronionych siedlisk lub miejsc żerowania nietoperzy czy ptaków nie zawsze pokrywa się z całym obszarem formalnie objętym ochroną. Dlatego też proponowane wykreślenie przedmiotowego przepisu pozwoli zachować elastyczność w ocenie wpływu inwestycji, przy jednoczesnym zachowaniu standardów ochrony przyrody przewidzianych w prawie krajowym i unijnym.

Stoimy na stanowisku, że zrównoważony rozwój wymaga pogodzenia potrzeby ochrony środowiska z koniecznością transformacji energetycznej. Utrzymanie sztywnego, jednolitego bufora w stosunku do wszystkich obszarów Natura 2000, niezależnie od ich cech przyrodniczych i kontekstu inwestycyjnego, nie służy realizacji tych celów.

Równoległa procedura środowiskowa i planistyczna dla inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowej (poprawka szczegółowa nr 3)

W ramach najnowszej wersji Projektu, zmodyfikowano zapisy dotyczące zmian do *ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (dalej: „Ustawa ocenowa”), w zakresie mechanizmu umożliwiającego równoległe prowadzenie dla elektrowni wiatrowej procedury lokalizacji w planie miejscowym oraz procedury zmierzającej do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Zastąpiono wcześniejszą propozycję w zakresie zmiany art. 59a, dającą możliwość uzyskania zakresu do raportu OOS przed zawieszeniem postępowania, nowym brzmieniem art. 80 ust. 4 – 5 tej ustawy, zgodnie z którym w przypadku nieprzedłożenia wypisu i wyrysu planu miejscowego, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, organ wzywa wnioskodawcę do jego przedłożenia w terminie 30 dni od dnia otrzymania wezwania. Jednocześnie przed upływem tego terminu, wnioskodawca może złożyć wniosek o zawieszenie postępowania do czasu przedłożenia tego dokumentu.

W ocenie Stowarzyszenia proponowana redakcja nie jest wystarczająco jednoznaczna, by zapewnić skuteczne i przewidywalne funkcjonowanie tego mechanizmu w praktyce. W szczególności budzi wątpliwości, czy na gruncie nowego brzmienia przepisów możliwe będzie uzyskanie zakresu do raportu o oddziaływaniu na środowisko bez uprzedniego wezwania do przedłożenia planu miejscowego oraz bez wcześniejszego zawieszenia postępowania. Obecny kształt regulacji pozostawia zatem zbędne pole do interpretacji, co rodzi ryzyko, że praktyczne stosowanie przepisu może być mniej korzystne niż w przypadku wcześniejszej propozycji. Każda niejednoznaczność w tym zakresie może prowadzić do rozbieżności w interpretacji oraz niepewności regulacyjnej po stronie inwestorów i organów administracyjnych.

Co więcej, przewidziana w Projekcie konstrukcja całkowicie pomija sytuację, w której plan miejscowy na danym obszarze już został uchwalony, jednak wymaga zmiany w celu umożliwienia lokalizacji danego projektu elektrowni wiatrowej. Projekt w aktualnym kształcie, z uwagi na pozostawienie art. 59a ustawy ocenowej w niezmienionym brzmieniu, w przypadku obowiązywania wymagającego zmiany planu miejscowego na danym obszarze, uniemożliwi inwestorowi uzyskanie zakresu do raportu i tym samym prowadzenie w sposób równoległy procedury środowiskowej i planistycznej.

Mając na uwadze powyższe, postulujemy przywrócenie wcześniejszego brzmienia zmian do ustawy ocenowej w zakresie dotyczącym równoległej procedury planistycznej i środowiskowej dla

elektrowni wiatrowych, nakładającego na organ właściwy administracji obowiązku polegającego na określaniu zakresu do raportu o oddziaływaniu na środowisko bez uprzedniego wezwania do przedłożenia planu miejscowego oraz bez wcześniejszego zawieszenia postępowania.

Lokalizacja łopat wirnika elektrowni wiatrowej w planie miejscowym (poprawka szczegółowa nr 4)

Zgodnie z aktualnym orzecznictwem, wszystkie elementy elektrowni wiatrowej, w tym przestrzeń omiataną przez wirnik, należy lokalizować w granicach terenów oznaczonych w planie miejscowym jako przeznaczone pod elektrownie wiatrowe (P-EW). Niedopuszczalna ma być praktyka, zgodnie z którą planowana elektrownia wiatrowa, choć posadowiona na działkach przeznaczonych pod tego typu infrastrukturę, nadwieszałaby łopaty wirnika nad gruntami rolnymi, które nie były przewidziane w planie miejscowym jako teren pod elektrownie wiatrowe. Zgodnie z orzecznictwem, plan miejscowy należy interpretować ściśle – jeśli nie przewiduje wyraźnie sytuowania łopat wirnika nad gruntami rolnymi, to nie można tego domniemywać.

Drugą istotną barierą pozostaje wynikająca z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasada rozgraniczania terenów o różnych funkcjach, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy, zgodnie z którą plan miejscowy powinien obligatoryjnie określać przeznaczenie poszczególnych terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Pozostawienie gruntu o charakterze rolnym pod łopatami wirnika pozwalało uniknąć formalnej zmiany jej przeznaczenia, jednak sądy administracyjne i organy nadzoru podnoszą, że turbina wystająca nad teren o innym przeznaczeniu narusza zasadę rozdziału funkcji w planie. W efekcie dochodzi do niedopuszczalnego przenikania się przeznaczeń gruntów – zamiast wyraźnego rozgraniczenia, ponieważ teren rolny jest jedynie częściowo wykorzystywany do lokalizacji łopat elektrowni wiatrowej.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Stowarzyszenia, w celu umożliwienia efektywnej realizacji projektów elektrowni wiatrowych, należy w sposób jednoznaczny dopuścić możliwość lokalizacji zespołu łopat stanowiącego elementy techniczne elektrowni wiatrowej w obrębie planu miejscowego, również nad terenem rolnictwa, sąsiednim w stosunku do wyznaczonego w planie miejscowym terenu elektrowni wiatrowej.

Powyższe jednoznacznie przesądzi, że utrzymanie rolnego przeznaczenia gruntu zlokalizowanego pod nawisem łopat wirnika będzie dopuszczalne i zapobiegnie zarzutowi „przenikania się” dwóch

różnych funkcji w planie miejscowym. Tym samym plan miejscowy nie będzie wymagał zmiany funkcji terenu na teren elektrowni wiatrowej dla całego obszaru zasięgu łopat wirnika, a jedynie dla gruntu pod wieżą i fundamentem. Rozwiązanie to ma istotne uzasadnienie praktyczne – tereny znajdujące się pod zasięgiem wirnika już dziś są i mogą być nadal efektywnie wykorzystywane rolniczo, bez kolizji z funkcjonowaniem elektrowni wiatrowej. Konieczność dokonywania sztucznej zmiany przeznaczenia tych gruntów i w konsekwencji ich wyłączenie z produkcji rolnej oraz nakładanie dodatkowych ograniczeń nie znajduje racjonalnego uzasadnienia i stanowiłoby nadmiarową barierę administracyjną zarówno dla samych inwestycji, jak i dla użytkowników rolnych tych terenów.

Jednocześnie sygnalizujemy, że wprowadzenie przedmiotowych zmian w ramach niniejszej propozycji wymaga jednoczesnego szczegółowego rozpatrzenia i opracowania przepisów przejściowych regulujących ich stosowanie w odniesieniu do procedur administracyjnych na różnym etapie zaawansowania.

Odległość minimalna elektrowni wiatrowych od dróg krajowych

Projektowane przepisy w zakresie odległości minimalnej elektrowni wiatrowych od dróg krajowych, w tym w szczególności ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości polegające na nakazie rozbiórki elektrowni wiatrowej w związku z budową lub rozbudową dróg krajowych generują istotną niepewność regulacyjną oraz poważne ryzyko inwestycyjne. W szczególności dotyczy to zasad wypłaty odszkodowań – zarówno w odniesieniu do katalogu podmiotów którym przysługują, sposobu kalkulacji, jak i samej podstawy prawnej do ich dochodzenia.

Odesłanie w przepisach do specustawy drogowej, a następnie – w ramach tej regulacji – do ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: „UGN”) tworzy poważne ograniczenia natury zarówno podmiotowej, jak i przedmiotowej.

Podkreślenia wymaga, że podmiot realizujący lub eksploatujący inwestycję w zakresie elektrowni wiatrowej nie mieści się w katalogu podmiotów, którym przysługiwałoby odszkodowanie ze Skarbu Państwa na podstawie UGN. Co więcej, wskazywana w uzasadnieniu projektu możliwość dochodzenia odszkodowania na zasadach prawa cywilnego – od właściciela dzierżawionego przez inwestora gruntu – budzi poważne wątpliwości co do jej skuteczności i zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym. Uzasadnienie to jest tym bardziej niepokojące, że jego autor zdaje się nie

dostrzegać konsekwencji tej konstrukcji, w zakresie niepotrzebnego przenoszenia ryzyka na właściciela nieruchomości.

Przede wszystkim, odszkodowanie przysługuje w przypadku zmniejszenia wartości nieruchomości. Tymczasem zgodnie z obowiązującymi standardami rynkowymi, instalacje wiatrowe nie są uznawane za trwale związane z gruntem, nie stanowią jego części składowej i nie wpływają na wartość nieruchomości jako takiej. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w treści będących w obrocie prawnym umów dzierżawy zawieranych w celu realizacji takich inwestycji.

Tym samym nie jest jasne, czy nawet właściciel gruntu otrzyma jakiegokolwiek odszkodowanie z tytułu istnienia elektrowni na jego działce – a tym bardziej, czy kwota ta będzie uwzględniała wartość infrastruktury, koszt jej rozbiórki, utracone przychody czy zobowiązania inwestora wynikające z zawartych umów. Powyższe uwarunkowania mają charakter szeroki i obejmują między innymi utracone przychody w ramach systemów wsparcia, w tym w szczególności aukcyjnego system wsparcia, czy umów sprzedaży energii elektrycznej.

Dodatkowo, z punktu widzenia relacji cywilnoprawnej inwestor nie ma podstaw do występowania z roszczeniem wobec właściciela nieruchomości. Nie ma żadnych przesłanek, aby przypisać właścicielowi odpowiedzialność za powstałą szkodę – brak jest zarówno podstawy kontraktowej, jak i deliktowej. Pozostaje wyłącznie konstrukcja zwrotu bezpodstawnego wzbogacenia, która miałaby ewentualne zastosowanie jedynie wtedy, gdyby właściciel gruntu uzyskał odszkodowanie obejmujące również wartość zdemontowanej infrastruktury. Jest to jednak w praktyce wyjątkowo niepewne i trudne do wykazania.

Dlatego też konieczne jest zagwarantowanie właścicielom elektrowni wiatrowych prawa do adekwatnego i uzasadnionego odszkodowania, które uwzględni realne skutki ekonomiczne obowiązkowej rozbiórki infrastruktury w związku z inwestycją drogową. Powinno ono obejmować nie tylko fizyczną wartość instalacji, ale także utracone przychody, koszty wcześniejszego rozwiązania umów handlowych, ryzyka kontraktowe oraz koszty finansowania inwestycji.

W przeciwnym razie sektor lądowej energetyki wiatrowej będzie postrzegany przez instytucje finansujące jako nadmiernie ryzykowny, co zagrozi jego dalszemu rozwojowi i podniesie koszty realizacji projektów. Zaproponowane przepisy, w obecnym kształcie, rażąco dyskryminują inwestycje w tym sektorze względem innych rodzajów inwestycji infrastrukturalnych i godzą w podstawowe zasady ochrony praw nabytych.

Z wyrazami szacunku,



Sebastian Kwapuliński

Prezes zarządu

Do wiadomości:

Sz. P. Miłosz Motyka, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Klimatu i Środowiska