

Kancelaria Prezydenta RP
Biuro Projektów Programowych
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

dotyczy: Uwag do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu

Szanowne Państwo,

EW Ormeta 2 sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie docenia zaangażowanie Kancelarii Prezydenta RP w inicjatywę legislacyjną, która ma na celu między innymi uporządkowanie wykorzystania przestrzeni publicznej do celów reklamowych oraz zrównoważone wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE) z myślą o ochronie krajobrazu i dziedzictwa narodowego. Przedstawiony do konsultacji projekt, choć przyświecają mu ważne przesłanki, wzbudza jednak obawy inwestorów energetyki wiatrowej o skutki wprowadzenia proponowanych zapisów na rozwój tego sektora w Polsce. Inwestycje w farmy wiatrowe już teraz obciążone są znacznym ryzykiem inwestycyjnym, spowodowanym m.in. przez złożone, długotrwałe oraz bardzo często zmieniające się obowiązujące procedury wydawania niezbędnych decyzji. Dodatkowym problemem są przedłużające się prace nad Ustawą o OZE. Przedstawione uwarunkowania powodują, że procedury związane z lokalizacją elektrowni wiatrowych trwają zwykle kilka lat i wiążą się ze znacznymi kosztami. W połączeniu z załamaniem się systemu wsparcia i brakiem regulującej go Ustawy o OZE powoduje to coraz wyraźniejsze ograniczenie tempa rozwoju sektora oraz wycofywanie się licznych inwestorów z polskiego rynku. Należy jednoznacznie podkreślić, że rozwój energetyki odnawialnej, w tym wiatrowej, wpisany jest do działań realizacyjnych Polityki energetycznej Polski do 2030 r. i wynika z przesłanek gospodarczych, środowiskowych oraz zobowiązań międzynarodowych. Proponowana regulacja będzie miała negatywny wpływ na realizację Polityki Rządu.

Projekt ustawy w przedstawionym do konsultacji kształcie będzie ograniczał możliwości rozwoju zielonej energetyki w Polsce poprzez nałożenie nieproporcjonalnych rygorów lokalizacyjnych i ustanowienie obszarów wykluczonych z lokalizacji. Proponowane regulacje w znaczący sposób ograniczą władztwo planistyczne gmin. Zupełnie wyłączają one realne władztwo gminy z procesów związanych z ochroną krajobrazu. Jesteśmy przekonani, że swoboda decydowania o zagospodarowaniu przestrzennym gmin oraz kwestiach związanych z inwestycjami energetycznymi (w tym instalacjami OZE) powinna pozostać w gminie, ponieważ to gminy realizują procesy decyzyjne związane z oceną oddziaływań inwestycji na krajobraz. Dublowanie tego procesu i przenoszenie go na poziom województwa siłą rzeczy spowoduje jego większą ogólność i mniejszą dokładność.

W szczególności wątpliwości budzą zapisy stojące w sprzeczności z zapisami Konstytucji RP. Przeniesienie znacznej części elementów władztwa planistycznego gmin na województwa kłóci się z zapisaną w Konstytucji regułą pomocniczości („odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli”). Niecelowym jest wyłączenie aktywnego udziału gmin z audytu krajobrazowego, ponieważ to władze gmin najlepiej znają lokalne walory krajobrazowe i ich aktualny (a nie weryfikowany raz na 20 lat) stan. Ich głos w formie wiążącej opinii jest wyjątkowo cenny w tych pracach, lecz niestety planowane regulacje nie nadają opiniom gmin formy wiążącej dla władz województwa. W rezultacie decyzje planistyczne podejmowane będą na poziomie województwa, jednak podkreślić należy, że skutki tych decyzji będą ponosiły przede wszystkim społeczności gminne.

Dodatkowym ryzykiem, zarówno dla gmin, jak i dla inwestorów, jest nieprecyzyjne zdefiniowanie niektórych pojęć (w szczególności pojęcia krajobrazu priorytetowego) i przekazanie uprawnienia do ich definiowania do rozporządzeń. Brak prezentacji na tym etapie projektów rozporządzeń uniemożliwia przeprowadzenie kompleksowej analizy wpływu proponowanych regulacji. Wnioskujemy, aby projekty przepisów wykonawczych były integralną częścią procedury legislacyjnej dotyczącej ustawy, gdyż brak wglądu w planowane regulacje praktycznie uniemożliwia pełną ocenę skutków ich wdrożenia. Ponadto, brak jest wystarczających wytycznych ustawowych co do zakresu audytu oraz możliwych zapisów urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu (dalej: **uzok**). Spowoduje to dodatkowe zróżnicowanie województw, których władze mogą w różny sposób interpretować te zapisy. Z tego względu uważamy, że część ustawy dotycząca ochrony krajobrazu przyrodniczego i ograniczenia lokalizacji dominant krajobrazowych powinna być szczegółowo przekonsultowana ze wszystkimi środowiskami, których potencjalnie może dotyczyć. W większości przypadków wydaje się, że stworzenie narzędzi do konsekwentnego stosowania i egzekwowania dotychczasowych przepisów przez gminy i Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska (w szczególności wzmocnienie w tym zakresie roli RDOŚ) nie wymagałoby tak daleko idących zmian w prawie, jakie proponuje się w projekcie. Problemem, nad którym należałoby się pochylić jest także kwestia dostępności do informacji dotyczących istniejących form ochrony przyrody chroniących krajobraz (parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu). Bardzo często dotarcie do aktów powołujących, w których znajdują się informacje dotyczące przedmiotów ochrony obszarów jest problematyczne. Warto rozważyć podjęcie działań mających na celu weryfikację istniejących parków krajobrazowych i obszarów ochrony krajobrazu w odniesieniu do przedmiotów ich ochrony, a w dalszej kolejności także uaktualnienie tych danych.

Do najbardziej istotnych zagadnień, wymagających w naszej ocenie weryfikacji, należą w szczególności (z czego dwa pierwsze zagadnienia wymagają weryfikacji zgodności z Konstytucją RP):

1. **Ograniczenie władztwa planistycznego gminy, nieproporcjonalne do celów, jakie są przypisywane projektowi.** W wyniku wdrożenia zapisów projektu w obecnym kształcie gminy zostaną zupełnie pozbawione wpływu na ochronę krajobrazu na własnych terenach. Jedyna możliwość zaopiniowania audytu krajobrazowego oraz urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu ogranicza się w ich przypadku do zajęcia stanowiska w formie opinii. Nie jest ona jednak wiążąca dla Marszałka i sejmiku województwa. Równocześnie dla gminy nie przewidziano żadnej ścieżki odwoławczej od audytów lub możliwości zmiany urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu ustalanych przez władze województwa. Ponieważ ustawa nie zawiera żadnych określeń w zakresie aktualności urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu ani delegacji do wnioskowania o ich zmianę, można założyć, że intencją ustawodawcy będzie wprowadzenie aktu prawa miejscowego, który będzie niezmiennie obowiązywał minimum 20 lat. Okres ten nie zawsze będzie adekwatny pod względem aktualności aktu i rozwoju gospodarczego gmin i państwa. Propozycje nie dają też prawnej możliwości wprowadzenia zmian, nawet jeśli lokalnie zaistnieje taka potrzeba (wynikająca np. ze zmiany stanu krajobrazu lub innych przesłanek, np. z wyników oceny oddziaływania na krajobraz przeprowadzanej w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko). Ponieważ audyt wykonywany co najmniej raz na 20 lat wskazuje krajobrazy priorytetowe, a dla nich ustanawia się urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu, to można wnioskować, że zmiana uzok wymaga zmiany audytu, nie ma jednak w prawie narzędzi, które pozwalałyby skutecznie zawnioskować do województwa o zmianę audytu. Takie rozwiązanie wyłącza także zupełnie możliwość uzgadniania granic parku krajobrazowego przez gminy.

2. **Projekt godzi w prawa nabyte inwestorów, którzy:**

- skutecznie uzyskali warunki zabudowy lub ich inwestycje będą zlokalizowane w oparciu o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów;
- sfinalizują powyższe etapy realizacji inwestycji na dotychczasowych zasadach, w myśl przepisów przejściowych;

z powodu braku w ustawie odpowiednich procesów przejściowych dla etapu ubiegania się o pozwolenie na budowę lub też zgłoszenia robót budowlanych. Obecne brzmienie ustawy wymusza bowiem na tym etapie badanie zgodności decyzji budowlanych z uzok (art. 5c ust. 5 ustawy o ochronie środowiska w brzmieniu nadanym w projekcie), wykonywane przez organ budowlany. **W rezultacie inwestor, nawet jeśli zgodnie z prawem uzyskał decyzję administracyjną lub zlokalizował swoją inwestycję w miejscowym planie w oparciu o dotychczasowe przepisy albo o przepisy przejściowe, ostatecznie nie będzie miał możliwości realizacji inwestycji na jej końcowym etapie z powodu niezgodności planu/warunków zabudowy z uzok.**

3. **Wiele kluczowych z punktu widzenia interpretacji nowych przepisów pojęć nie zostało w ustawie zdefiniowanych lub zostało zdefiniowanych zbyt ogólnie.** W szczególności brak precyzyjnej definicji krajobrazu priorytetowego stwarza ryzyko nadużyć w jego praktycznej wykładni. Celowe wydaje się, aby krajobraz priorytetowy został bardziej szczegółowo zdefiniowany, a wytyczne, jak interpretować nowe przepisy znalazły się wprost w ustawie, nie zaś w rozporządzeniach.
4. **Urbanistyczne zasady będą aktem prawa miejscowego, który w praktyce będzie niezaskarżalny.** Pomimo, że uchwałę tę będzie mógł zaskarżyć każdy, kto ma interes prawny, to w praktyce, jeżeli inwestycja zlokalizowana będzie na terenie krajobrazu priorytetowego, trudno będzie zaskarżyć uchwałę z uwagi na nieproporcjonalność przyjętego ograniczenia. Organem ustalającym kryteria ochrony krajobrazu priorytetowego jest wyłącznie sejmik województwa, któremu pozostawiono dowolność w tym zakresie. Projekt nie zawiera bowiem żadnych wytycznych co do sposobu wprowadzania ograniczeń na tych obszarach a więc praktycznie niemożliwe będzie zaskarżenie przyjętego ograniczenia jako nieproporcjonalnego. Dodatkowo spowoduje to z pewnością powstanie zupełnie różnych, niespójnych ze sobą systemów ochrony krajobrazu w różnych województwach.
5. **Brak jest w ustawie uzasadnienia dla wyłączenia możliwości lokalizacji dominant krajobrazowych na warunkach zabudowy.** Różnica pomiędzy miejscowym planem a warunkami zabudowy sprowadza się przede wszystkim do udziału społeczeństwa w procesie lokalizacji, natomiast mechanizmy ochrony możliwe do nałożenia przez RDOŚ w zakresie ochrony krajobrazu na etapie decyzji środowiskowej nie różnią się i przedstawiony projekt ustawy nie zmienia tego stanu rzeczy. Zasadnym byłoby ujednoczenie różnic w zakresie możliwości udziału społeczeństwa w tych procedurach. Wbrew uzasadnieniu do projektu, wykluczenie możliwości lokalizacji w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy nie jest usankcjonowaniem istniejącego stanu. Urządzeń infrastruktury technicznej, do których można zaliczyć większość obiektów budowlanych o charakterze dominant krajobrazowych, nie dotyczy bowiem zasada dobrego sąsiedztwa. Choć generalnie procedura lokalizowania inwestycji o charakterze dominanty w oparciu o miejscowy plan wydaje się być bardziej warta rekomendowania, to należy pamiętać, że często gminy nie posiadają środków na przygotowanie miejscowego planu. Pozbawione możliwości finansowania dokumentów planistycznych gminy prawdopodobnie zupełnie zrezygnują z realizacji inwestycji.
6. **Zaproponowano nadzwyczajne środki ograniczające lokalizację obiektów o charakterze dominant na obszarach Parków Krajobrazowych i Obszarach Chronionego Krajobrazu.** Projekt przewiduje niewspółmiernie radykalne środki ograniczenia rozwoju działalności, w tym energetyki wiatrowej, na znacznych powierzchniach kraju (w sumie ok. 30%) będących

Parkami Krajobrazowymi i Obszarami Chronionego Krajobrazu w postaci zakazu lokalizacji aż do czasu wdrożenia uzok. Oznacza to faktyczne moratorium na lokalizację na znacznych obszarach, co może być istotnym ograniczeniem rozwoju w przypadku energetyki wiatrowej. Ustawa jednoznacznie nie obliguje do przyjęcia uzok na tych powierzchniowych formach ochrony, co powoduje ryzyko trwałego wyłączenia z lokalizacji. W obliczu faktu, że już teraz w Ustawie o ochronie przyrody znajduje się delegacja do wprowadzenia obostrzeń, w tym wykluczeń lokalizacyjnych wobec wybranych rodzajów działalności w ramach planu ochrony, taka regulacja wydaje się nadmiarowa. Jeśli władze parku wraz z władzami województwa nie wprowadziły dotąd takich obostrzeń, choć mają taką możliwość, wydaje się nieuzasadnione dublowanie tego uprawnienia władz województwa w ramach uzok, tym bardziej zaś - w formie odgórnego moratorium.

W ustawie zabrakło także wnikliwej analizy, jak dalece wydzielenie tak dużych powierzchni z lokalizacji wpłynie na realne szanse realizacji przedsięwzięć. W przypadku energetyki wiatrowej, poza proponowanym wykluczeniem, funkcjonują także liczne inne ograniczenia (Parki Narodowe, rezerваты, śródlądowe wody powierzchniowe, techniczne normy drogowe oraz znaczne powierzchnie lasów nie objętych powierzchniowymi formami ochrony przyrody łącznie z nie wszędzie możliwymi technicznymi możliwościami przyłączenia instalacji, odpowiednimi warunkami wietrzności oraz lokalizacją spełniającą normy ochrony środowiska), które sumarycznie mogą spowodować znaczącą barierę rozwoju nowych inwestycji i całego sektora. Nadmiernie optymistyczna jest także analiza skutków finansowych ustawy, bo z zapisów projektu wynika wprost, że wiele planowanych inwestycji nie będzie mogło być zrealizowane, co oznacza zmniejszony dochód budżetu, zmniejszenie możliwości uzyskiwania samodzielności finansowej gmin i utrzymanie konieczności dotowania subwencją wyrównawczą gmin, które mogłyby pozyskiwać własne przychody z lokalnych inwestycji.

7. **Na rekomendację zasługuje zmiana podejścia ustawodawcy z obecnego - centralnego do oddolnego, na zasadzie inicjatyw oddolnych gminy („bottom-up”).** W naszej ocenie punktem wyjścia do tworzenia regulacji chroniących krajobraz na danym obszarze powinny być obszary zgłaszane przez gminy. Wydaje się, że gminy, jako najbardziej związane z lokalnym krajobrazem i najlepiej znające ich aktualny stan mogą wnieść wiele merytorycznego wkładu do ochrony krajobrazu. Ustawodawca dostrzegł to w odniesieniu do reklamy, która może być sankcjonowana na terenie gminy przez prawo miejscowe stanowione przez gminę. Zastosowanie podobnego mechanizmu w ochronie krajobrazu przyrodniczego, który może być koordynowany przez władze województwa, będzie bardziej uzasadnione.
8. **Pojęcia urbanistycznych zasad w znacznej części powielają zagadnienia przewidziane w Ustawie o ochronie przyrody oraz w szczególności w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dotyczy zakresu miejscowego planu**

zagospodarowania przestrzennego). Wystarczające jest rozszerzenie katalogu celów ochrony uzasadniających ustanowienie parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu lub rozszerzenie katalogu zagadnień związanych z ochroną krajobrazu w miejscowym planie, zamiast wprowadzania dodatkowego pojęcia. Krajobraz priorytetowy ma wiele punktów stykowych z parkiem krajobrazowym, czyli obszarem chronionym ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe (art. 16 ust. 1 uop) i definicje te się w znacznym stopniu nakładają. W regulacjach zabrakło także wytycznych:

- Jak będą na siebie wpływały funkcjonujące na tym samym obszarze uzok i miejscowe plany (zwłaszcza już istniejące lub będące w trakcie procedury uchwalania?);
- Jakie będą relacje między planami ochrony parków krajobrazowych i uzok;
- Jaka będzie rola i zakres oceny oddziaływania inwestycji na krajobraz w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko na obszarach, dla których uchwalono uzok;
- Czy objęcie uzok obszarów parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu jest obligatoryjne (a więc czy „przejściowe moratorium” na lokalizację dominant na znacznym obszarze Polski nie będzie permanentne);
- Czy powstawanie uzok dla wszystkich obszarów krajobrazu priorytetowego jest obligatoryjne.

- 9. Sprzeczność proponowanych zapisów z ustawą Prawo energetyczne i zapisami na temat obowiązków sporządzania przez gminy planów zaopatrzenia w paliwa i energię.** Wytyczne Komisji Europejskiej do opracowania Krajowego Planu Działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych [KPD] (decyzja 2009/548/WE z 30 czerwca 2009 r.) wskazują na potrzebę uproszczenia procedur inwestycyjnych i przeniesienia większości kompetencji decyzyjnych na szczebel regionalny lub lokalny. Wdrożenie dyrektywy 2009/28/WE wymaga aktywizacji i koordynacji działań na różnych szczeblach, w samej dyrektywie są już pewne wskazania w tym zakresie, w tym wezwanie państw członkowskich UE do „wyraźnego określenia i koordynacji obowiązków administracyjnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie procedur planowania przestrzennego, łącznie z przejrzystymi terminami rozpatrywania wniosków dotyczących planowania i budowy instalacji OZE).

W przyjętym przez Rząd dokumencie "Polityka energetyczna Polski do 2030 roku" za jeden z istotnych priorytetów i kierunków działań Rządu w ciągu najbliższych lat przyjęto ustawowe wzmocnienie pozycji administracji samorządowej wobec przedsiębiorstw energetycznych dla skutecznej realizacji gminnych planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Projekt ustawy krajobrazowej jest sprzeczny z zapisami ustawy Prawo energetyczne w kontekście zapisów o konieczności planowania energetycznego w gminach.

Planowanie gospodarki energetycznej w gminie jest obowiązkiem narzuconym przez Ustawę - Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 roku, według której planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe należą do zadań własnych gminy. Kreowanie przez władze lokalne polityki energetycznej w regionie jest istotnym czynnikiem bezpieczeństwa energetycznego. Sprawny, zrównoważony system energetyczny oparty również na źródłach OZE przyjaznych środowisku naturalnemu, w tym energetyce wiatrowej, jest ważnym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo energetyczne gmin. Polskie Prawo energetyczne przewiduje dwa rodzaje dokumentów planistycznych: Projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, oraz Plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (opracowywany tylko w przypadku, jeśli plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji założeń). Oba te dokumenty powinny być zgodne z założeniami polityki energetycznej Państwa, miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego lub ustaleniami zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a tym samym spełniać wymogi ochrony środowiska. Projekt "Założeń do planu zaopatrzenia" może być sporządzony zarówno dla obszaru całej gminy, jak i jej części. Projektowane regulacje pozbawią w praktyce gminy możliwości wypełniania swoich zadań w tym zakresie.

Doceniając inicjatywę ustawodawczą dotyczącą dobra wspólnego, jakim jest przestrzeń publiczna, uważamy, że środki powzięte wobec dominant krajobrazowych są w odniesieniu energetyki wiatrowej niewspółmierne do realnych potrzeb, nieproporcjonalne i będą wdrażane ze szkodą nie tylko dla inwestorów, ale przede wszystkim dla budżetu Państwa oraz gmin, których rola w procesie ochrony krajobrazu została zmarginalizowana. Istnieje ryzyko, że tak daleko idące ograniczenia możliwości realizacji inwestycji wiatrowych mogą wpłynąć na niewywiązanie się Polski z wiążących zobowiązań w zakresie produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

Wiele z założonych celów można uzyskać przez konsekwentne egzekwowanie istniejących przepisów i ich rozszerzenie w zakresie ochrony krajobrazu, jak również poprzez wdrażanie szeroko rozumianych dobrych praktyk. Jesteśmy przekonani, że przedstawiony do konsultacji projekt wymaga dłuższych konsultacji oraz zaangażowania w proces legislacyjny wszystkich zainteresowanych stron procesu. Przekazujemy w załączeniu szczegółowe tabelaryczne zestawienie uwag do zaproponowanych regulacji.

Prosimy o uwzględnienie naszych uwag w dalszym procesie legislacyjnym oraz przedłużenie konsultacji i otwarcie ich na głos wszystkich stron, na które oddziaływać będą zapisy projektu.

Z powrotem,

Marta Oryl

PROKURENT

EW ORNETA 2 Sp. z o.o.
ul. Malczewskiego 26
71-612 SZCZECIN
NIP 851 304 93 23 REG. 320499523