

ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ROZWOJU ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII (OZE)

Analiza administracyjnoprawna

Mariusz Szyrski

MONOGRAFIE

ROLA SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W ROZWOJU ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII (OZE)

Analiza administracyjnoprawna

Mariusz Szyrski

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji Nr DEC-2013/09/N/HS5/01406 (umowa Nr UMO-2013/09/N/HS5/01406)

Stan prawny na 1 stycznia 2017 r.

Recenzent

Dr hab. Krystian Ziemiński, prof. UAM

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Kinga Zajęc

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Łamanie

Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN 978-83-8107-076-8

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział I	
Aksjologiczne podstawy regulacji prawnej w sferze OZE	17
1. Uwagi wstępne	17
2. Zasada zrównoważonego rozwoju jako „drogowskaz” dla rozwoju rynku energii	20
3. Regulacja rynku – metoda kształtowania sfery energetyki	23
4. Polityka energetyczna – zbiór kierunków działania administracji publicznej	26
5. Wartości chronione prawem w sferze energetyki	30
6. Wartości w konflikcie czy synergia wartości?	36
Rozdział II	
Rozwój globalnej regulacji prawnej związanej ze sferą OZE oraz wpływ tej regulacji na udział OZE w krajach UE	38
1. Uwagi wstępne	38
2. Podstawy rozwoju OZE w dokumentach Organizacji Narodów Zjednoczonych	41
3. Podstawy rozwoju OZE w dokumentach organów wspólnotowych i Unii Europejskiej	46
4. Faktyczne wskaźniki związane z udziałem OZE w krajach UE	55

Rozdział III

Podmioty administrujące i ich zadania w sferze OZE	61
1. Uwagi wstępne	61
2. Sieciowe ujęcie działalności podmiotów w sferze OZE	63
3. Podmioty administracji państwowej	64
4. Podmiot regulacyjny – Prezes URE	66
5. Podmioty administracji rządowej i ich podstawowe zadania	67
5.1. Minister właściwy do spraw energii	67
5.2. Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej	69
5.3. Inne podmioty administracji rządowej	69
6. Podmioty samorządu terytorialnego i ich podstawowe zadania	70
7. Czy mamy do czynienia z normatywnym systemem podmiotów i zadań w sferze OZE? Próba oceny obecnego układu	71

Rozdział IV

Rola gminy i innych jednostek samorządu terytorialnego

w rozwoju OZE w ujęciu normatywnym	81
1. Uwagi wstępne	81
2. Realizacja idei energetyki rozproszonej w samorządzie terytorialnym	82
3. Znaczenie gospodarki komunalnej w rozwoju sfery OZE	86
4. Samorządowe zadania związane z energetyką	95
5. Jednostka samorządu terytorialnego a podmioty prywatne w sferze OZE	101
6. Jednostka samorządu terytorialnego a udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w zakresie rozwoju sfery OZE	104

Rozdział V

Normatywne determinanty lokalizacji infrastruktury energetycznej z odnawialnych źródeł w gminie oraz realizacji tych inwestycji (ze szczególnym uwzględnieniem elektrowni wiatrowych)	110
1. Uwagi wstępne	110
2. Determinanty wynikające z zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego (z uwzględnieniem obszarów morskich)	111
2.1. Realizacja koncepcji wzmocnienia narzędzi ochrony krajobrazu	111
2.2. Planowanie infrastruktury energetycznej w gminie	116
2.3. Normatywne ujęcie lokalizacji elektrowni wiatrowych. Nowa regulacja prawna	122
3. Determinanty wynikające z ustawy – Prawo budowlane	127

Rozdział VI

Wpływ regulacji prawnej związanej z ochroną środowiska i ochroną przyrody na rozwój OZE	131
1. Uwagi wstępne	131
2. Rozwój OZE a ochrona środowiska	133
2.1. Normatywne zasady dotyczące hałasu oraz pól elektromagnetycznych	135
2.2. Ocena oddziaływania na środowisko	139
3. Rozwój OZE a ochrona przyrody	142
4. Czy możliwe jest pogodzenie normatywnych zasad związanych z ochroną środowiska oraz ochroną przyrody z rozwojem OZE?	148

Rozdział VII

Problemy i wnioski wynikające z administracyjnoprawnej analizy regulacji prawnej w sferze OZE	150
1. Uwagi wstępne	150
2. Brak normatywnego systemu zadań w sferze OZE w obrębie administracji publicznej	151
3. Brak wzmocnienia roli gminy w rozwoju OZE	152

4. Postępujące ograniczanie przez ustawodawcę władztwa planistycznego gminy w sferze energetyki i OZE	156
5. Erozja spójności regulacji prawnej dotyczącej OZE oraz spadek jakości stanowionego prawa w tym zakresie	157
6. Inflacja i nadregulacja prawa ustawowego w zakresie lokowania inwestycji w sferze OZE	160
7. Konieczność systemowego postrzegania sfery energetyki	162
8. Niepewność legislacyjna a mała aktywność gmin w zakresie tworzenia i wykorzystania energii	164
Akty prawne	167
Orzecznictwo	177
Bibliografia	179
Inne źródła	187

WYKAZ SKRÓTÓW

Konstytucja	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
M.P.	–	Monitor Polski
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A
OZE	–	odnawialne źródła energii
p.o.ś.	–	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm.)
pr. bud.	–	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.)
pr. en.	–	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.)
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
u.o.z.e.	–	ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 478 z późn. zm.)
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZOTSiS	–	Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji

WSTĘP

Tradycyjne źródła pozyskiwania energii nadal dominują zarówno w Polsce, jak i w większości krajów Unii Europejskiej¹. W naszym kraju ogromne znaczenie mają uwarunkowania historyczne – kiedyś bowiem węgiel był uważany za niezastąpiony fundament polskiej gospodarki, a rozwój rynku energii opartego na tym surowcu stanowił podstawę polityki państwa. Obecnie widać natomiast w Europie zwrot w stronę energii ze źródeł odnawialnych, co ma w założeniu przyczynić się m.in. do zwiększenia poziomu ochrony środowiska naturalnego oraz ograniczenia ocieplenia klimatu. W najważniejszych polskich dokumentach strategicznych² ważną rolę zaczyna odgrywać zasada energetyki rozproszonej oraz idea *smart grid* – rozumiana jako system elektroenergetyczny, który łączy w sposób ekonomicznie wydajny, bezpieczny i niezawodny działania wszystkich uczestników rynku energii elektrycznej, zarówno na płaszczyźnie wytwarzania, przesyłu oraz dystrybucji, jak i odbioru energii elektrycznej³. Obecnie mamy do czynienia z debatą, przede wszystkim niestety o charakterze politycznym, związaną z przyszłością energetyki odnawialnej w Polsce. Dotyczy ona głównie energetyki wiatrowej, czego wyrazem jest nowa ustawa o in-

¹ Zob. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable_energy_statistics (dostęp: marzec 2016 r.).

² Zob. załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r. – Polityka energetyczna do 2030 roku; Projekt polityki energetycznej Polski do 2050 r., <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka/Polityka+energetyczna> (dostęp: wrzesień 2015 r.).

³ F. Elżanowski, *Smart grids i smart metering w procesie inwestycyjnym* (w:) *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, red. M. Cherka, F. Elżanowski, M. Swora, K. Wąsowski, Warszawa 2010, s. 18.

westycjach w zakresie elektrowni wiatrowych⁴ – mocno krytykowana przez przedstawicieli samorządów terytorialnych oraz organizacje pozarządowe.

W dniu 23 kwietnia 2009 r. Parlament Europejski wspólnie z Radą przyjął dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającą i w następstwie uchylającą dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE⁵. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej dyrektywy każde państwo członkowskie dba o to, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. odpowiadał co najmniej jego krajowemu celowi ogólnemu dla udziału energii ze źródeł odnawialnych w tym roku, określonym przez właściwe przepisy. Te obowiązkowe krajowe cele ogólne zakładają 20-procentowy udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w Unii w 2020 r.

W październiku 2014 r. odbył się szczyt klimatyczny, po którym przyjęto dokument z wnioskami (Rada Europejska), gdzie wskazano, że w 2030 r. wskaźnik związany z energią ze źródeł odnawialnych ma wynosić minimum 27%. Następnie przyjęto także (podczas szczytu klimatycznego w Paryżu – COP 21) stosowny dokument programowy dotyczący klimatu i walki z jego ociepleniem⁶. Wszystko to stawia Polskę przed nowymi wyzwaniami i trudnym obowiązkiem dostosowania polskiego prawa do wymogów prawodawstwa Unii Europejskiej, z poszanowaniem prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe.

⁴ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. poz. 961).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009, s. 16).

⁶ Zob. <http://www.cop21.gouv.fr/wp-content/uploads/2015/12/l09r01.pdf> (dostęp: marzec 2016 r.).

Zgodnie z przepisami ustawy – Prawo energetyczne⁷ do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy m.in. planowanie i organizacja działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy. Umiejscowienie planowania i organizacji działań związanych z zabezpieczeniem energetycznym na poziomie gminnym stawia pewne wyzwania przed samorządem terytorialnym. Jak podkreśla się w literaturze – organy samorządu terytorialnego odgrywają współcześnie coraz większą rolę w zakresie energetyki, zwłaszcza w kontekście wytwarzania rozproszonego oraz inwestycji sieciowych⁸. Pozycję gminy można więc sprowadzić do czterech obszarów – ról, w których ona występuje: jako użytkownik energii, w tym uczestnik konkurencyjnego rynku energii, jako lokalny regulator energetyki, jako inwestor i wytwórca energii oraz jako podmiot odpowiedzialny za planowanie i finansowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na jej terenie⁹. Pokazuje to, że rola podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w sferze energetyki staje się coraz większa. Rola ta jest także istotna w kontekście utrzymania lokalnego bezpieczeństwa energetycznego.

Unijne prawodawstwo oraz krajowe regulacje łączy nadrzędna zasada zrównoważonego rozwoju¹⁰. W Konstytucji jest mowa także o prowadzeniu polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Wszystko to – w założeniu – prowadzić powinno do ograniczenia emisji dwutlenku węgla do atmosfery oraz zwrócenia się w stronę źródeł energii o charakterze „niekonwencjonalnym”.

⁷ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.).

⁸ M. Swora, *Organy właściwe w sprawach energetyki (charakter, zadania i kompetencje)* (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. H. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 172.

⁹ Tamże.

¹⁰ Zob. A. Pawłowski, *Rozwój zrównoważony – idea, filozofia, praktyka*, Lublin 2008, s. 9; M. Jabłoński, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako administracyjnoprawny aspekt działania administracji publicznej w Polsce* (w:) *Nowoczesna administracja publiczna. Zadania i działalność – uwarunkowania prawne*, red. M. Rudnicki, M. Jabłoński, K. Sobieraj, Lublin 2013, s. 119.

Monografia jest wynikiem prac w ramach ponad dwuipółletniego projektu naukowego realizowanego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie pt. „Tworzenie i wykorzystanie energii z odnawialnych źródeł na obszarze gminy jako sfera gospodarki komunalnej. Analiza prawno-administracyjna” w ramach Narodowego Centrum Nauki¹¹. W opracowaniu tym przedstawiono otoczenie prawne energetyki odnawialnej w Polsce – ze szczególnym uwzględnieniem roli samorządu terytorialnego – w tym podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

W pierwszym rozdziale omówiono zagadnienie aksjologicznych podstaw regulacji prawnej w sferze OZE. Jest to szczególna kwestia, która odnosi się do zasad przyjętych przez prawodawcę, z których następnie wynikać mają normy prawne. Drugi rozdział poświęcono problematyce rozwoju globalnej regulacji prawnej związanej ze sferą OZE oraz jej wpływowi na wskaźnik tworzenia i wykorzystania energii w krajach UE. Dokonano tego w podziale na akty wspólnotowe i Unii Europejskiej oraz akty Organizacji Narodów Zjednoczonych. W trzecim rozdziale zaprezentowano siatkę podmiotów administrujących oraz ich zadania w sferze OZE. Tutaj nawiązano do istotnego problemu realizacji zasady efektywności energetycznej. Rozdział ten ma przede wszystkim charakter porządkujący wobec całości pracy. Czwarty rozdział dotyczy roli gminy i innych jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju OZE. Jest to ujęcie, które każe postrzegać samorząd terytorialny jako podstawowy element rozwoju tego sektora energetyki z doniosłymi konsekwencjami, które z tego wynikają. Piąty i szósty rozdział stanowi analizę normatywnych determinantów lokalizacji infrastruktury energetycznej z odnawialnych źródeł w gminie (ze szczególnym uwzględnieniem elektrowni wiatrowych) oraz analizę wpływu zasad związanych z ochroną środowiska i ochroną przyrody na rozwój OZE. Wokół tych zagadnień koncentruje się obecnie debata publiczna. Praca kończy się rozdziałem podsumowującym – z uwzględnieniem wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*.

¹¹ Kierownikiem projektu był autor tej monografii. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/N/HS5/01406 (umowa nr UMO-2013/09/N/HS5/01406).

W ramach prac nad tą monografią sformułowano początkowo podstawowy problem, który ujęto w dwa pytania badawcze. Pierwsze z nich dotyczyło tego, w jaki sposób i w jakim zakresie (przy ówczesnym stanie prawnym) gminy mogą samodzielnie wytwarzać i wykorzystywać energię ze źródeł odnawialnych w ramach sfery gospodarki komunalnej oraz jakie formy prawne przysługują w tym przypadku podmiotom administracji publicznej. Drugie pytanie związane było z wnioskami dotyczącymi zmian w prawie niezbędnych do tego, aby wdrożyć unijne regulacje oraz regulacje innych organizacji międzynarodowych na poziomie samorządu terytorialnego. Wraz z przyjętymi wyżej pytaniami badawczymi dokonano zawężenia przedmiotu badań. Analiza dotyczy przede wszystkim podstawowych jednostek samorządu terytorialnego – gmin (zawężenie podmiotowe) oraz problematyki odnawialnych źródeł energii w zakresie elektroenergetyki i ciepła, z wyłączeniem źródeł energii w obszarze transportu (zawężenie przedmiotowe).

W toku prac nad monografią w Polsce dokonała się fundamentalna zmiana stanu prawnego w sferze OZE. W tym okresie powstały nowe regulacje prawne tworzące normatywne ramy tej sfery. Jako pierwsza pojawiła się ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii¹², która wprowadziła kierunek prosumencki. Pod koniec 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹³. Na przełomie 2015 i 2016 r. zmieniono ustawę o działach administracji rządowej¹⁴, wprowadzając nowy dział (energia), i na jej podstawie powołano do życia nowe ministerstwo. W tym okresie zmieniono także ustawę o odnawialnych źródłach energii¹⁵ w zakresie wejścia w życie przepisów dotyczących aukcji energetycznych. W międzyczasie kilkakrotnie zmieniono także samą ustawę – Prawo energetyczne. W maju

¹² Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 478 z późn. zm.).

¹³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1960).

¹⁵ Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. poz. 2365).

2016 r. powołano do życia dwie kolejne nowe ustawy: o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz o efektywności energetycznej¹⁶.

W związku z licznymi zmianami stanu normatywnego (biorąc pod uwagę, iż opracowanie to ma charakter administracyjnoprawny) dokonano korekty w zakresie problematyki badawczej. W ostatnich latach obserwujemy postępujące ograniczanie władztwa planistycznego gmin w sferze energetyki, zapisanego m.in. w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a opisane wyżej zmiany w prawie umacniają ten stan¹⁷. Stąd jedną z głównych kwestii stało się pytanie, w jakim zakresie władztwo to zostało ograniczone. Istotne okazało się więc nie to, w jakim zakresie gmina może samodzielnie tworzyć i wykorzystywać energię ze źródeł odnawialnych w Polsce (co zostało zresztą zbadane przez autora w drodze ankietowej), ale to, czy w obecnym stanie normatywnym jest ona jeszcze w stanie samodzielnie realizować politykę energetyczną na swoim obszarze. Dodatkowy wątek tej monografii prowadzi także w stronę potwierdzenia tezy o postępującej „atomizacji” prawa administracyjnego w sferze energetyki. Oznacza to ciągły rozpad w miarę jednolitej dotychczas regulacji prawnej na małe i wąsko wyspecjalizowane obszary normatywne, noszące czasem znamiona tzw. specustaw¹⁸, co powoduje znaczące rozproszenie regulacji prawnej, a także jej niejednorodność¹⁹. W tym opracowaniu zostaną ukazane skutki takiego procesu.

Monografia uwzględnia stan prawny na dzień 1 stycznia 2017 r.

¹⁶ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. poz. 831).

¹⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.).

¹⁸ Zob. L. Bielecki, *Rzecz publiczna w specustawie o Euro 2012 a realizacja celu publicznego w świetle pytań o jakość i inflację prawa* (w:) *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. II, *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 275.

¹⁹ Zob. B. Derski, *System wsparcia produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii – kierunki zmian* (w:) *Inwestycje infrastrukturalne i ochrona środowiska w prawie energetycznym*, red. K. Ziemiński, P. Lissoń, Poznań 2014, s. 152.

Rozdział I

AKSJOLOGICZNE PODSTAWY REGULACJI PRAWNEJ W SFERZE OZE

1. Uwagi wstępne

Sfera OZE ma charakter regulowany, charakteryzuje się skomplikowanymi zależnościami, wynikającymi z wielości aktów prawnych i innych dokumentów programowych. Próba opisanie aksjologicznych podstaw tej sfery powinna łączyć się z przedstawieniem fundamentalnych wartości, które są tutaj chronione przez prawo. Jak zostanie wskazane – już na poziomie wartości ustawodawca ma do czynienia z koniecznością ich wyboru i segregacji. W niektórych przypadkach konieczność wyboru wydawać się może osłabiona poprzez obowiązek implementacji unijnej regulacji do polskiego prawa. Otoczenie normatywne sfery OZE jawi się jako splot przepisów pochodzących z różnych szczebli źródeł prawa – w tym także pozakrajowych – o różnym charakterze i znaczeniu. Krajowe przepisy dotyczące OZE często mają swoje źródło w regulacjach UE i w związku z tym zostały zaimplementowane do naszego porządku prawnego w drodze ustawowej, z czym wiąże się z szeregiem problemów natury interpretacyjnej. Sfera OZE to nie tylko przepisy wynikające z ustawy – Prawo energetyczne czy ustawy o odnawialnych źródłach energii. Istotne są także uwarunkowania wynikające z przepisów innych ustaw, m.in. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawa budowlanego, ustaw: o ochronie środowiska, o ochronie przyrody, o obszarach morskich, o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeń-

stwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, oraz o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. Wszystkie te ustawy mają za zadanie ochronę pewnych wartości, czasem zbieżnych, czasem nie.

W przypadku analizy sfery OZE mamy do czynienia z koniecznością połączenia tych systemów w procesie interpretacji przepisów. Interpretacja ta nie zawsze jest prosta, gdyż – biorąc pod uwagę wskazaną wyżej wielość przepisów różnych poziomów – należy stosować odmienne zasady dotyczące wykładni przepisów. Niewątpliwie istotna jest tutaj ukazywana w literaturze legalność i praworządność, pewność oraz jednolitość stosowania prawa²⁰.

Podążając za L. Leszczyńskim, można przedstawić próbę modelowego ułożenia relacji między poszczególnymi składnikami aksjologii stosowania prawa – w kulturze prawa stanowionego²¹. Zdaniem tego autora chodzi o „dostrzeżenie w wartości legalności (w postaci oparcia procesu decyzyjnego i treści decyzji na obowiązujących przepisach prawnych) ogólnej podstawy aksjologicznej (...); przyznanie ważnej roli wartości elastyczności, przejawiającej się w postaci uelastyczniania litery prawa na podstawie różnych kryteriów (...) możliwość odwoływania się – w ramach uelastyczniania stosowania prawa i treści decyzji – do określonych formuł sprawiedliwości i słuszności, a także w przypadku typu administracyjnego – do celu politycznego (...); oraz o przyznanie dominującej roli wartości pewności stosowania prawa w ramach tej aksjologii (w obu typach decyzyjnych), której elementy powinny należyście wyważyć relacje między legalnością a elastycznością”²².

Sam autor zauważa dalej, że „realizacja wartości legalności wiąże się przede wszystkim z zastosowaniem reguł językowych i systemowych, natomiast wartości uelastyczniania – z regułami celowościowymi, funkcjonalnymi czy aksjologicznymi wykładni przepisów prawnych.

²⁰ L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego* (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 25.

²¹ Tamże, s. 37.

²² Tamże.

Każde oparcie się w rekonstrukcji wzoru zachowania (normy prawnej) na kryteriach otwartych służy także wzmocnieniu wartości elastyczności. Z kolei skorzystanie przy rekonstrukcji normy z treści innych decyzji czy całej linii praktyki orzeczniczej bezpośrednio podkreśla znaczenie wartości jednolitości stosowania prawa. Zatem pewność wykładni (zwłaszcza jej wyników) będzie także zależeć od takich samych czynników, od których zależy ogólnie pewność stosowania prawa zarówno w sądowym, jak i w administracyjnym typie decydowania²³.

Trzeba w tym miejscu odnieść się także do problemu – szeroko omawianego w tym rozdziale – dotyczącego rozumienia wartości w prawie administracyjnym. Można rozważać rozumienie wartości w prawodawstwie w trzech aspektach – w wymiarze indywidualnym, społecznym oraz prawnym²⁴. Wartość w aspekcie indywidualnym ma charakter subiektywny i jest nią subiektywnie sformułowana przez osobę ocena rzeczy, faktu, zjawiska czy zdarzenia odniesiona do względnie stałego systemu ocen tej osoby²⁵. Wartość w wymiarze społecznym ma charakter zobiektywizowany i oznacza intersubiektywnie ustalany obiekt w świadomości, rozumiany jako dostatecznie ukształtowany zbiór ludzkich wyobrażeń o rzeczach, faktach zjawiskach i zdarzeniach, przyjmowany w danym czasie przez generalnie określoną wspólnotę ludzi²⁶. Wartość jako kategoria prawna jest skonkretyzowana (przez prawodawcę) czasowo ocena stanu, przedmiotu, faktu lub zdarzenia odniesiona do relatywnie stałych ocen²⁷. Wartość jest więc zawsze kategorią relacyjną, zrelatywizowaną do standardu ocenengo, zinternalizowanego przez podmiot (grupę podmiotów) dokonujący oceny²⁸. Można oczywiście tworzyć i przyjmować różne systemy wartości – gdyż jak powiedziano – systemy te mają charakter subiektywny. Poniżej jednak zostanie rozważona kwestia dotycząca wartości na gruncie nor-

²³ Tamże.

²⁴ Z. Cieślak, *Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauk o administracji* (w:) *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013, s. 2.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże, s. 3.

²⁷ Tamże, s. 4.

²⁸ *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2012, s. 5.

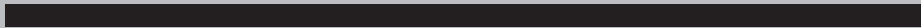
Mariusz Szyrski – doktor nauk prawnych; od 2013 r. jest adiunktem w Katedrze Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; w latach 2014–2016 był kierownikiem projektu naukowego pt. „Tworzenie i wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych – jako sfera gospodarki komunalnej”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki; w swojej pracy zajmuje się prawem energetycznym (zwłaszcza prawem odnawialnych źródeł energii) oraz prawem samorządu terytorialnego.

W monografii przedstawiono problematykę odnawialnych źródeł energii (OZE) w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem roli samorządu terytorialnego. Analizie poddano przede wszystkim zadania i uprawnienia gminy w tym zakresie.

W publikacji omówiono m.in.:

- podstawowe regulacje prawne w sferze OZE,
- problematykę rozwoju globalnej regulacji prawnej związanej ze sferą OZE oraz jej wpływ na wskaźnik tworzenia i wykorzystania energii w krajach UE,
- siatkę podmiotów administrujących oraz ich zadania w sferze OZE,
- rolę gminy i innych jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju OZE,
- wpływ zasad związanych z ochroną środowiska i ochroną przyrody na rozwój OZE.

Książka przeznaczona jest przede wszystkim dla praktyków zajmujących się prawem energetycznym – adwokatów, radców prawnych oraz sędziów. Będzie również pomocnym źródłem wiedzy dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego odpowiadających za energetykę i ochronę środowiska, jak również przedstawicieli nauki zajmujących się prawem energetycznym i samorządem terytorialnym.

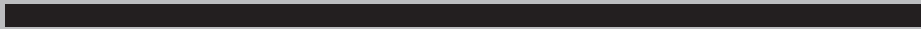


ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 99 Zł (W TYM 5% VAT)