

SZYMON PELCZAR

AGH Akademia Górniczo-Hutnicza, Wydział Inżynierii Lądowej i Gospodarki Zasobami
e-mail: pelczar@agh.edu.pl, ORCID: 0009-0004-8834-6440

ZMIANY PRAWNE A PRZEDSIĘWZIĘCIA Z ZAKRESU ELEKTROWNI FOTOWOLTAICZNYCH I WIATROWYCH - ANALIZA, INTERPRETACJA I WPLYW NOWELIZACJI AKTÓW NORMATYWNYCH

Artykuł prezentuje zmiany prawne wprowadzone w roku 2023, które dotyczą swoim zakresem regulacji procesu rozwoju projektów instalacji odnawialnych źródeł energii (elektrownie fotowoltaiczne i wiatrowe). Wskazano zmianę przepisów kwalifikujących systemy fotowoltaiczne jako przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Wychodząc z praktycznego przykładu elektrowni fotowoltaicznej wskazano na trudności interpretacyjne zmienionego brzmienia rozporządzenia OoŚ. Wskazano też zmiany tzw. ustawy ocenowej, przez które uproszczona została procedura wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć realizowanych w granicach parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu. Przeanalizowano zmiany w systemie planowania przestrzennego w kontekście inwestycji z zakresu elektrowni fotowoltaicznych. Analizie poddano także ustawę określającą możliwości lokalizacyjne elektrowni wiatrowych.

Key words: elektrownie fotowoltaiczne; elektrownie wiatrowe; zmiany prawne; ocena oddziaływania na środowisko; miejscowy plan zagospodarowania; odnawialne źródła energii

I. WSTĘP

Potencjał instalacji odnawialnych źródeł energii (OZE) w Polsce w dużej mierze zależy od aktualnego stanu prawnego. Ramy prawne ustanawiane przez odpowiednie akty normatywne wyznaczają możliwości realizacyjne przedsięwzięć z zakresu OZE.

Realizacja inwestycji z zakresu systemów fotowoltaicznych i wiatrowych wiąże się z koniecznością spełnienia określonych wymagań prawno-administracyjnych. Są to w szczególności decyzje administracyjne wydawane przez odpowiednie organy administracji publicznej, a wśród nich: decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzja o warunkach zabudowy, a także decyzja o pozwoleniu na budowę [Krzyż 2023]. Istotną rolę odgrywa również system planowania przestrzennego, który określa władztwo planistyczne poszczególnych jednostek administracyjnych, ich rolę w planowaniu przestrzennym, a także dokumenty strategiczne i planistyczne pełniące rolę swoistych instrumentów planowania przestrzennego [Małyśa-Sulińska 2021, Nawrot 2017].

Zakres prawa obejmujący regulacja odnoszące się do sektora odnawialnych źródeł energii może wydawać się niestabilny w szerszej perspektywie czasowej i to nie tylko w odniesieniu do instalacji wielkoskalowych, ale również mikroinstalacji [Sarota 2018].

W roku 2023 nastąpił szereg zmian prawnych wpływających na możliwości realizacyjne instalacji OZE, w tym również przedsięwzięć z zakresu elektrowni fotowoltaicznych i wiatrowych. Przede wszystkim jest to rewolucyjna [Pelczar 2023]

zmiana systemu planowania przestrzennego. To także nowelizacja ustawy określającej możliwości lokalizacyjne elektrowni wiatrowych. Ponadto prawodawca wprowadził zmiany do rozporządzenia kwalifikującego przedsięwzięcia jako mogące znacząco oddziaływać na środowisko, co przełożyło się na skalę systemów fotowoltaicznych, które w rozumieniu systemu ocen oddziaływania na środowisko stanowią rodzaj takich przedsięwzięć. Zmianom uległy także przepisy tzw. ustawy ocenowej.

Artykuł przedstawia główne zmiany prawne wprowadzone przez ustawodawcę w roku 2023, poddaje je analizie i interpretacji, a także wskazuje wpływ na inwestycje z zakresu systemów fotowoltaicznych i elektrowni wiatrowych.

II. MATERIAŁ I METODY PRACY

Artykuł oparto na analizie aktów normatywnych w zakresie regulacji powstawania inwestycji z zakresu elektrowni fotowoltaicznych oraz wiatrowych. Zinterpretowano przepisy, które uległy nowelizacji w roku 2023, podając praktyczne skutki ich wejścia w życie. Korzystano z literatury przedmiotu, która odnosi się do prawnych problemów zakresu regulacji.

III. WYNIKI

3.1. *Zmiana rozporządzenia z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*

Rozporządzenie z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839 ze zm.), dalej jako: **rozporządzenie OOS**, stanowi najważniejszy akt wykonawczy w systemie ocen oddziaływania na środowisko. Wskazany akt normatywny kategoryzuje przedsięwzięcia na dwie grupy: mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (I grupa) oraz mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (II grupa). Pierwsze z wymienionych zawiera wykaz mieszczący się w §2 ust. 1 pkt. 1-53 rozporządzenia OOS. Do drugiej grupy zalicza się zaś przedsięwzięcia ujęte w §3 ust. 1 pkt. 1-108 przywołanego rozporządzenia. Sklasyfikowanie określonego przedsięwzięcia jako mogącego oddziaływać na środowisko zależy od jego rodzaju, skali, a także lokalizacji, w której planuje się jego realizację. Ma to istotny wpływ na postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przyszłych inwestycji - dla przedsięwzięć zaliczanych do I grupy istnieje obligatoryjny wymóg przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w przeciwieństwie do tych, które zaliczane są do grupy II.

W związku z konstytucyjnym (art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej) upoważnieniem ustawowym określenie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w formie rozporządzenia wynika z art. 60 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 (Dz. U. 2023 poz. 1094 ze zm.), dalej jako: **ustawa OOS**.

Z dniem 13 września zaczęło obowiązywać rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1724). Wydany akt normatywny zmienia sposób klasyfikacji inwestycji z zakresu elektrowni fotowoltaicznych jako przedsięwzięć ujętych w II grupie. W poprzednim stanie prawnym zaliczane były do §3 ust. 1 pkt 54 rozporządzenia OOS jako rodzaj zabudowy przemysłowej wraz z towarzyszącą im infrastrukturą. Prawodawca zdecydował się na stworzenie osobnej grupy dla elektrowni fotowoltaicznych, przenosząc je do nowo utworzonego punktu 54a (w §3 ust. 1 rozporządzenia OOS), co obrazuje tabela (tabela 1).

Obecnie więc to nie powierzchnia zabudowy decyduje o klasyfikacji elektrowni fotowoltaicznych do przedsięwzięć ujętych w grupie II, ale powierzchnia systemu fotowoltaicznego obliczona w sposób wskazany w rozporządzeniu OOS. W tym kontekście

istotna jest definicja legalna *powierzchni zabudowy*. Została ona zawarta w §1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia OoŚ. Należy przez nią rozumieć *powierzchnię terenu zajęta przez obiekty budowlane oraz pozostałą powierzchnię przeznaczoną do przekształcenia, w tym tymczasowego, w celu realizacji przedsięwzięcia*. Zauważalna jest więc liberalizacja regulacji normującej sposób klasyfikacji systemów fotowoltaicznych jako inwestycji należących do II grupy przedsięwzięć, ponieważ powierzchnia zabudowy charakteryzuje się wyższą wartością, niż powierzchnia obliczona po obrysie skrajnych zewnętrznych modułów fotowoltaicznych. Wskazaną liberalizację normy prawnej zawartej w obecnie obowiązującym §3 ust. 1 pkt 54a rozporządzenia OoŚ poparto przykładem, mającym za cel wskazanie skutków zmiany regulacji przepisu prawnego.

Tabela 1 - Table 1

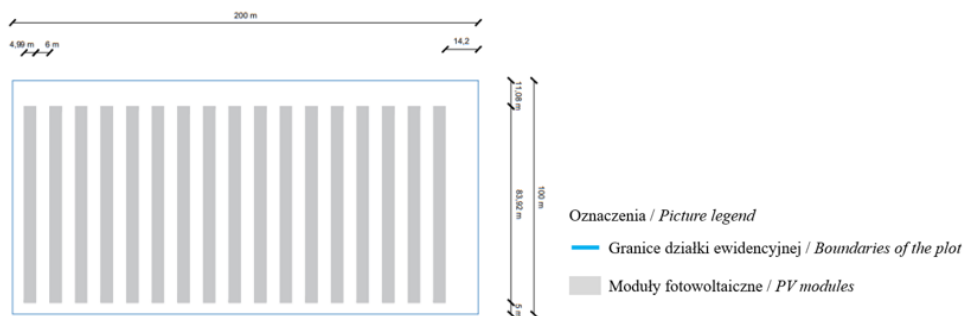
Sposób klasyfikacji elektrowni fotowoltaicznych jako przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Opracowanie własne / *The way to classify photovoltaic power plants as projects potentially capable of having a significant impact on the environment. Own elaboration*

	Zapisy rozporządzenia OoŚ sprzed nowelizacji / <i>Provisions of EIA Regulation before amendment</i>	Zapisy rozporządzenia OoŚ po nowelizacji / <i>Provisions of EIA Regulation after amendment</i>
Przepis rozporządzenia / <i>Provision of regulation</i>	§3 ust. 1 pkt 54: „zabudowa przemysłowa, w tym zabudowa systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowa, wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą (...)” „ <i>Industrial buildings, including photovoltaic systems development, or warehouses with associated infrastructure (...)</i> ”	§3 ust. 1 pkt 54a: „zabudowa systemami fotowoltaicznymi o powierzchni wyznaczonej po obrysie zewnętrznych skrajnych modułów paneli (...)” „ <i>photovoltaic systems development measuring by the outline of photovoltaic modules</i> ”
Skala przedsięwzięcia / <i>Scale of the project</i>	Powierzchnia zabudowy nie mniejsza niż: 0,5 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody 1 ha na pozostałych obszarach Building area less than: <i>0,5 ha in areas covered by nature conservation forms 1 ha in other areas</i>	Powierzchnia obliczona po obrysie modułów nie mniejsza niż: 0,5 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody 2 ha na pozostałych obszarach (nie wliczają się systemy fotowoltaiczne sytuowane na dachach oraz elewacjach obiektów budowlanych) Area calculated along the outline of modules not less than: <i>0,5 ha in areas covered by nature conservation forms 2 ha in other areas (photovoltaic systems located on roofs and facades are not included)</i>

Rozważmy teoretyczną elektrownię fotowoltaiczną, która miałaby powstać na działce ewidencyjnej o powierzchni 2 ha. Założmy, że ma ona następujące wymiary: 200 m długości oraz 100 m szerokości, natomiast planowane do realizacji moduły fotowoltaiczne posiadają długość 1,722 m i szerokość wynoszącą 1,134 m (karta charakterystyki SOLARWATT Panel vision AM 4.0 pure), będąc umieszczone na konstrukcji wsporczej o pewnym kącie nachylenia α .

Niech również kąt nachylenia płaszczyzny paneli na konstrukcji wsporczej względem płaszczyzny poziomej wynosi $\alpha = 15^\circ$, a odstęp między rzędami paneli to 6 m. Taka elektrownia może więc składać się z 17 rzędów paneli PV usytuowanych na konstrukcji

wsporczej. Ponadto, na każdej konstrukcji wsporczej, zgodnie z danymi katalogowymi, istnieje możliwość zamieszczenia trzech poziomów paneli. Sytuację obrazuje kolejny rysunek (rys. 1).



Rys. 1. Rozmieszczenie paneli fotowoltaicznych na działce ewidencyjnej [Źródło: opracowanie własne]
Fig. 1. Arrangement of the photovoltaic rows on the plot [Source: own elaboration]

Jeżeli więc na konstrukcji o kącie nachylenia $\alpha = 15^\circ$ umieszczone zostaną 3 poziomy paneli, to wówczas ich rozpiętość (d) wyniesie:

$$d = 3 \cdot 1,722\text{m} = 5,166\text{m}$$

W podanym przykładzie długość jednego rzędu (a) wynosi:

$$a = 83,92\text{m}$$

Należy zwrócić szczególną uwagę na sposób usankcjonowania przez prawodawcę metodyki obliczania powierzchni systemu fotowoltaicznego. Rozporządzenie OOS nie odwołuje się do pojęcia *instalacji* w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2005 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. 2023 poz. 1436 tekst jednolity ze zm.), dalej jako: **ustawa o OZE**. Wskazany przepis definiuje instalację OZE jako (...) *instalację stanowiącą wyodrębniony zespół urządzeń służących do wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła lub chłodu opisanych przez dane techniczne i handlowe, w których energia elektryczna lub ciepło lub chłód są wytwarzane z odnawialnych źródeł energii, lub obiektów budowlanych i urządzeń, stanowiących całość techniczno-użytkową służącą do wytwarzania biogazu, biogazu rolniczego, biometanu lub wodoru odnawialnego a także połączony z tym zespołem magazyn energii elektrycznej (...)*. Należy też podkreślić, że instalacje te nie stanowią urządzeń infrastruktury technicznej [Niedziela 2020]. Projektodawca w projekcie ustawy o zmianie ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw [Druk sejmowy nr 3656] wyczerpująco wskazuje, że infrastruktura techniczna pełni rolę wsparcia względem działalności produkcyjnej, ale sama nie bierze udziału w procesach produkcyjnych. Na taki charakter urządzeń infrastruktury technicznej wskazuje art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2023 poz. 344 tekst jednolity ze zm.), który określa, że takie urządzenia infrastruktury posiadają dobitnie liniową cechę przestrzenną (drogi, urządzenia wodociągowe, przewody elektryczne itp.). Ustawodawca wyklucza ponadto zaliczenie obiektów budowlanych jako integralnych części składowych instalacji fotowoltaicznej, co wynika ze sposobu sformułowania art. 2 pkt 13 lit. a i b ustawy o OZE.

Czym więc są wskazane przez w rozporządzeniu *systemy fotowoltaiczne*? W pierwszej kolejności warto wskazać techniczny aspekt instalacji odnawialnego źródła energii, jakimi są moduły fotowoltaiczne. Najmniejszym elementem fotowoltaicznym generującym energię elektryczną jest ogniwo PV. Modułem fotowoltaicznym określa się natomiast

najmniejszy zestaw połączonych ogniw PV, będącym samodzielnym generatorem energii elektrycznej (prądu stałego). Panel PV to z kolei zestaw połączonych elektrycznie modułów, które zostały okablowane i zawierają konstrukcję wsporczą [Saraniak 2019], choć niekiedy zamiennie używa się określeń moduł PV oraz panel PV [Wichliński 2021].

Funkcjonalną całość instalacji fotowoltaicznej tworzą nie tylko panele, ale również urządzenia pomocnicze (np. inwertery, okablowanie, czy transformator) [Mroziński 2016, Dąbrowski i Dąbrowski 2016]. Tak więc to panele fotowoltaiczne z innymi urządzeniami poprzez okablowanie spełniają definicję instalacji OZE zawartą w ustawie o OZE. Ponadto, zgodnie z art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 10 kwietnia 1977 r. Prawo energetyczne (Dz. U. 2022 poz. 1385 ze zm.) urządzeniami są urządzenia techniczne stosowane w procesach energetycznych. Wedle tej ustawy instalacje (art. 3 pkt 10) to *urządzenia z układami połączeń między innymi*, również instalacje elektroenergetyczne [Czarnecka i Ogłódek 2020]. Zgodnie z ustawą o OZE w przypadku elektrowni fotowoltaicznych moc zainstalowana tej instalacji odnawialnego źródła energii stanowi moc znamionowa czynna modułu fotowoltaicznego (art. 2 pkt 19b). Moc instalacji stanowi czynnik dzielący instalacje OZE m.in. na małe instalacje oraz mikroinstalacje. Zatem na gruncie ustawy o OZE oraz ustawy Prawo energetyczne stwierdzić należy, że jedynie panele fotowoltaiczne wraz z dodatkowymi urządzeniami takimi jak inwertery czy transformator stanowią tę instalację (z ewentualnym magazynem energii). Niewątpliwie razem składają się na *zespół urządzeń wyodrębnionych*, będąc połączonymi w całość techniczną. Bez inwerterów panele fotowoltaiczne nie spełniałyby swojej funkcji wytwórczej. Analogię tego stwierdzenia można znaleźć w art. 2 ust. 1 i d ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. 2021 poz. 724 tekst jednolity ze zm.), w którym to zamiarem ustawodawcy było wskazanie, że elektrownia wiatrowa składa się m.in. z urządzeń technicznych, w tym elementów technicznych takich jak. Odnosząc analogię do instalacji fotowoltaicznej: energia elektryczna jest produkowana w wyniku konwersji energii słonecznej na prąd stały, a po przekazaniu jej do falownika zostaje zamieniona na prąd zmienny, którego zmiana napięcia (na średnie bądź wysokie) ma miejsce w transformatorze, a to właśnie taki prąd elektryczny stosowany jest w systemie dystrybucyjnym. Zatem właśnie to te elementy elektrowni (połączone ze sobą jako pewien układ) należy uznać za właściwie spełniające definicję instalacji OZE, bo stanowią wyodrębniony zespół służący produkcji energii elektrycznej.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że sformułowanie *system fotowoltaiczny* jest szersze w stosunku do pojęcia *instalacji*. Ze względu na niejednoznaczność i subiektywność rozumienia pojęcia *system techniczny* (którym zdecydowanie są systemy fotowoltaiczne) należy odwołać się do językowego znaczenia terminu *system*. Słownik Języka Polskiego podaje, że mianem systemu określić można *zespół wielu urządzeń, dróg, przewodów itp., funkcjonujących jako całość*. Nie ma wątpliwości, że to właśnie takie zdefiniowanie elektrowni fotowoltaicznej trafnie obrazuje jej charakter jako funkcjonalnej całości, złożonej zarówno z części budowlanej (konstrukcji wsporczej, ogrodzenia elektrowni, dróg wewnętrznych, stacji kontenerowych), jak i wyodrębnionego zespołu urządzeń (modułów PV, inwerterów itp.). Do pola znaczeniowego terminu *system* należy również wliczyć różne rozwiązania techniczne planowanego przedsięwzięcia, takie jak wykorzystanie systemu nadążnego (jedno- lub dwuosioowego), stacjonarnego, czy nawet koncentrycznego. Podsumowanie różnic w pojęciach zostało ujęte w tabeli 2.

Wyjaśnienia wymaga także sformułowanie normy prawnej w brzmieniu nadanym rozporządzeniem OOS ustalającej sposób obliczania powierzchni systemu fotowoltaicznego. Zgodnie z omawianą nowelizacją skalą kwalifikującą system fotowoltaiczny jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko jest powierzchnia wyznaczona po obrysie zewnętrznych skrajnych modułów paneli. Wątpliwości budzić może

w tym miejscu odniesienie do terminu obrys, który należy przyjąć na potrzeby kalkulacji. Prawodawca nie zdefiniował, w jakim rzucie należy obrys rzutować - czy jest to obrys w rzucie na teren przedsięwzięcia (rzut z góry), czy też rzut panelu fotowoltaicznego na płaszczyznę równoległą do płaszczyzny panelu fotowoltaicznego.

Tabela 2 - Table 2

Różnice pomiędzy instalacją a systemem fotowoltaicznym. Opracowanie własne / *Differences between photovoltaic installation vs photovoltaic system. Own elaboration*

Instalacja fotowoltaiczna / <i>Photovoltaic installation</i>	System fotowoltaiczny / <i>Photovoltaic system</i>
Wyodrębniony zespół urządzeń, w których wytwarza się energię elektryczną w wyniku konwersji energii słonecznej / <i>The separate set of equipment in which electricity is generated through the conversion of solar energy</i>	Urządzenia techniczne wraz z częścią budowlaną / <i>Technical equipment including construction part</i>
Tworzą ją panele fotowoltaiczne wraz z inwerterami, okablowaniem i transformatorami / <i>Consists of photovoltaic modules with inverters, wiring and transformers</i>	Tworzą ją urządzenia wytwarzające energię elektryczną oraz części budowlane systemu i stacje kontenerowe, włącznie z drogami wewnętrznymi i odpowiednio dobranym rozwiązaniem systemowym (np. system nadążny, stacjonarny) / <i>Consists of equipment generating electricity, construction part of system and container stations, including internal roads and properly selected system solution (eg. tracking or fixed-tilt system)</i>

Należy wskazać, że intencją prawodawcy w przypadku nowelizacji rozporządzenia OOS było zredukowanie obciążeń formalno-administracyjnych w przypadku przedsięwzięć, których wpływ na środowisko jest znikomy i które to cechują się małą skalą. Mając to na uwadze zasadna jest odpowiednia interpretacja *obrysu* paneli. W rozporządzeniu OOS jednokrotnie pojawia się nawiązanie do tego terminu (w wyjaśnieniu znaczeń terminów legalnych). Normodawca określa w §1 ust. 2 pkt 1, że powierzchnia użytkowa to suma powierzchni zabudowy, powierzchni zajętej przez kondygnacje nad- i podziemne, mierzona *po obrysie zewnętrznym rzutu poziomego obiektu budowlanego*. W tym miejscu rozporządzenia OOS klarownie jest więc określony rzut, dla którego liczona ma być powierzchnia.

W pierwszej kolejności interpretacji normy wprowadzanej przez §3 ust. 1 pkt 54a zasadnym wydaje się wnioskowanie przez zastosowanie wykładni językowej, systemowej oraz funkcjonalnej [Kaźmierczyk 2013]. Słownikowa definicja nie rozwiązuje poruszanego problemu, ponieważ, za Słownikiem Języka Polskiego, obrys jest to *linia obwodząca dany przedmiot w określonej płaszczyźnie przekroju*. O ile więc płaszczyzna przekroju została zdefiniowana we wcześniej przytoczonej normie, to brakuje jej w dyskusyjnym przepisie. Zatem korzystając z wykładni systemowej można wskazać, że przepis odnoszący się do systemów fotowoltaicznych funkcjonuje w szerszym kontekście rozporządzenia OOS. Z jednej strony norma prawna zawarta we wcześniejszym przepisie (w §1 ust. 2 pkt 1) wskazuje, że obrys zewnętrzny powierzchni użytkowej należy obliczać zgodnie z rzutem poziomym obiektu budowlanego. Nie sposób jest jednak mówić o powierzchni użytkowej elektrowni fotowoltaicznej, choć widoczna jest w tym przepisie intencja prawodawcy wskazująca, że *obrys* należy rzutować na płaszczyznę poziomą. W nieobowiązującym już brzmieniu rozporządzenia OOS powierzchnia klasyfikująca systemy fotowoltaiczne wyrażona była poprzez powierzchnię zabudowy, czyli łączną powierzchnię zajęłą przez obiekty budowlane oraz pozostałą powierzchnię, która miałaby być przeznaczona do przekształcenia. Stąd też wywieść można, że to rzut poziomy charakteryzował powierzchnię zabudowy. Jako, że projektodawca postanowił utworzyć dla systemów fotowoltaicznych osobną grupę przedsięwzięć i nie sprecyzował rzutu, w jakim należy wyznaczyć obrys modułów, to

w tym przypadku zasadne wydaje się przyjęcie, że to właśnie rzut poziomy był intencją prawodawcy. Rozpatrując ponadto szerszy kontekst aktów normatywnych, w obrębie których funkcjonuje rozporządzenie OOS, wskazać szczególnie należy ustawę będącą podstawą jego wydania, czyli ustawę OOS. Nakłada ona obowiązek na wnioskującego o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołączenia również mapy ewidencyjnej oraz mapy z oznaczeniem terenu, na którym realizowane będzie przedsięwzięcie oraz obszarem jego oddziaływania (art. 74 ust. 1 pkt. 2,3 ustawy OOS). Podkreślić również należy, że cecha powierzchni systemu fotowoltaicznego tożsama jest ze skalą przedsięwzięcia, która kwalifikuje je jako mogące oddziaływać na środowisko, co wynika z upoważnienia ustawowego (art. 60 nawiązujący do art. 63 ustawy OOS). Wskazać należy również art. 63 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy OOS — organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej dokonuje oceny przedsięwzięcia pod względem rodzaju i charakterystyki z uwzględnieniem jego skali, a także wielkości zajmowanego terenu oraz ich wzajemnych proporcji. Ponadto art. 62a ust. 1 pkt 2 ustawy OOS wskazuje, że karta informacyjna przedsięwzięcia zawiera dane o powierzchni zajmowanej nieruchomości. Dodatkowo, zwrócić uwagę należy na fakt, że systemy fotowoltaiczne cechują się dobitnie przestrzennym i powierzchniowym charakterem. Dlatego też norma prawna w znowelizowanym rozporządzeniu pełni rolę wskaźnika, który pod względem skali ocenia, czy określone przedsięwzięcie należy do grupy znacząco oddziałujących na środowisko.

Mając na względzie powyższe rozważania można wywnioskować, że prawodawca kierował się intencją, aby obliczyć powierzchnię systemu fotowoltaicznego poprzez obrys paneli rzutowany na płaszczyznę poziomą, będącą równoległą do powierzchni nieruchomości. To również taki sposób obliczania powierzchni (jako rzut obrysu na płaszczyznę równoległą) dobrze obrazuje charakter przedsięwzięcia, jako zajęcie określonej przestrzeni pod moduły fotowoltaiczne.

Ustaliwszy sposób ustalenia obrysu paneli fotowoltaicznych, należy przyjrzeć się metodologii kalkulacji powierzchni tego systemu jako powierzchni liczonej po obrysie tych urządzeń. Niech więc N będzie ilością rzędów paneli fotowoltaicznych na konstrukcji wsporczej w elektrowni fotowoltaicznej. Wówczas a jest długością tego rzędu, natomiast b stanowi jego szerokość (odzworowane na płaszczyźnie). Powierzchnia wszystkich rzędów wyniesie zatem:

$$P = Nab$$

Szerokość rzędu nie jest równa szerokości modułów fotowoltaicznych, ponieważ panele ustawione są pod pewnym kątem α . Zatem aby obliczyć wartość b należy zastosować funkcję cosinus:

$$\cos\alpha = \frac{b}{d}$$

gdzie d jest rozpiętością paneli na konstrukcji wsporczej. Mamy więc:

$$b = d \cdot \cos\alpha$$

Ostatecznie równanie na całkowitą powierzchnię systemu liczoną po obrysie skrajnych zewnętrznych modułów przyjmie postać:

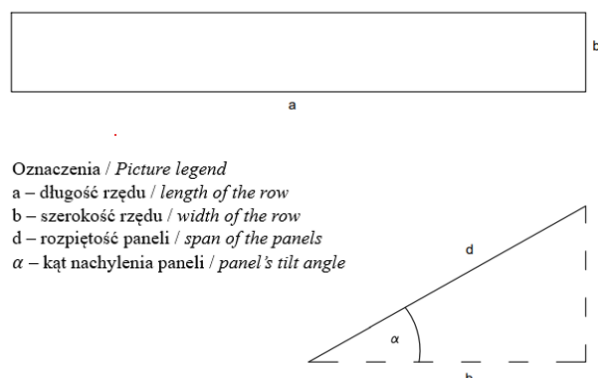
$$P = N \cdot a \cdot d \cdot \cos\alpha$$

Całkowita powierzchnia systemu zależy więc od kąta nachylenia paneli na konstrukcji wsporczej. Dla bardziej skomplikowanych pod względem projektowym instalacji, w których kąt nachylenia poszczególnych rzędów jest różny można przyjąć wzór:

$$P = \sum_{i=1}^n a_i \cdot d_i \cdot \cos\alpha_i$$

gdzie n to kolejne rzędy paneli, d to rozpiętość poszczególnych paneli na rzędach konstrukcji wsporczej, natomiast a stanowi długość n -tego rzędu.

Korzystając z własności funkcji cosinus można wykazać, że im większy kąt, tym mniejszą powierzchnię zajmują panele fotowoltaiczne (rys. 2).



Rys. 2. Rysunek pomocniczy do metodologii obliczania powierzchni paneli w elektrowni fotowoltaicznej [opracowanie własne]

Fig. 2. Supporting figure for the methodology of calculating the area of panels in a photovoltaic power plant [own elaboration]

Pozostaje w tym miejscu poruszyć jeszcze jeden aspekt formalno-administracyjny. Skoro rozporządzenie OOS klasyfikuje system fotowoltaiczny pod względem powierzchni wyznaczonej po zdefiniowanym już obrysie, to ta powierzchnia, na rzecz wydania decyzji środowiskowej, musi zostać obliczona na podstawie tego właśnie obrysu. Wiąże się to z koniecznością wykonania rzutu przyszłej instalacji na terenie przedsięwzięcia. Podnieść należy również, że decyzja środowiskowa wiąże organy wydające decyzje na późniejszych etapach procesu inwestycyjnego, np. wydające decyzję o warunkach zabudowy, czy decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 86 ustawy OOS). Koniecznym jest również podkreślenie, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy OOS przedsięwzięcie to m.in. zamierzenie budowlane polegające na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu [Dobrowolski 2021]. Na etapie wnioskowania o decyzję środowiskową trudno jest określić ostateczny kształt, w jakim zrealizowane będzie przedsięwzięcie polegające na zabudowie systemami fotowoltaicznymi. Dane techniczne (w tym w szczególności wykorzystane panele i ich wymiary, odstęp między rzędami paneli, a nawet kąt nachylenia konstrukcji wsporczej) są często jedynie określane wstępnie bądź w ogóle nieznane. Warto więc jest wziąć pod uwagę art. 74 ust. 1 pkt 3a, art. 74 ust. 3a pkt 1 oraz art. 63 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy OOS. Jak już zaznaczono wcześniej, jednym z załączników do wniosku o wydanie decyzji środowiskowej jest mapa przedstawiająca *przewidywany teren*, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia. *Obszarem oddziaływania* przedsięwzięcia jest ów *przewidywany teren* realizacji przedsięwzięcia oraz obszar, który znajduje się do 100 m od granic tego terenu. Z poprzednich rozważań wiadomo, że skala przedsięwzięcia tożsama jest z jego klasyfikacją jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Dla omawianych inwestycji jest to odpowiednia powierzchnia. Ponadto, organ wydający decyzję uwzględnia *skalę przedsięwzięcia* i *wielkość zajmowanego terenu* oraz ich wzajemne proporcje. Choć więc dla elektrowni fotowoltaicznej *skalą przedsięwzięcia* uznającą je za mogące znacząco oddziaływać na środowisko jest powierzchnia obliczona po obrysie skrajnych zewnętrznych modułów paneli, to *przewidywany teren* realizacji przedsięwzięcia jest znacznie większy, ponieważ składają się na niego przestrzenie między rzędami paneli fotowoltaicznych, drogi wewnętrzne konieczne podczas eksploatacji instalacji,

czy też teren objęty transformatorami. Stąd, skoro ustawodawca wymaga, aby oznaczyć ów przewidywany teren, to właśnie ten parametr będzie wiązał organy w kolejnych procedurach. Nie mniej jednak wiążący jest również wyznacznik *skali przedsięwzięcia*. Warto, nie tylko ze względu na procedurę ocenową, ale również na maksymalne możliwe zbadanie negatywnego wpływu na środowisko, wziąć pod uwagę maksymalną możliwą skalę przedsięwzięcia. Wnioski powyższej analizy ujęto w tabeli 3.

Tabela 3 - Table 3

Rozróżnienie pomiędzy poszczególnymi terminami ustawy OOS. Opracowanie własne / *Differentiation between different terms of the EIA Act. Own elaboration*

Parametr <i>Parameter</i>	Objaśnienie względem systemu fotowoltaicznego <i>The explanation relating to photovoltaic system</i>
Przedsięwzięcie <i>Project</i>	Zabudowa systemem fotowoltaicznym / <i>Development of photovoltaic systems</i>
Skala przedsięwzięcia <i>Scale of the project</i>	Powierzchnia paneli fotowoltaicznych obliczona zgodnie z rozporządzeniem OOS <i>Area of photovoltaic modules calculated in accordance with EIA Regulation</i>
Teren przedsięwzięcia <i>The site of the project</i>	Teren, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia (całego systemu fotowoltaicznego), łącznie z obszarem pod infrastrukturę pomocniczą (drogi wewnętrzne, place manewrowe, budynki transformatorowe) <i>The site of planned project (a whole photovoltaic system), including the area for associated infrastructure (internal roads, service yards, transformer's buildings)</i>

Zatem, po analizie i dokonanej interpretacji, można przystąpić do obliczenia skali przedsięwzięcia ujętego w przykładzie. Mamy w nim $N=17$ rzędów paneli o nachyleniu $\alpha = 15^\circ$, każdy o szerokości $a=83,92m$. Rozpiętość paneli wynosi z kolei $d=5,166m$. Ich szerokość w rzucie wyniesie, zgodnie z przyjętą metodyką:

$$b = d \cdot \cos \alpha$$

co przy danych wejściowych da nam:

$$b = 5,166 \cdot \cos 15^\circ = 4,99$$

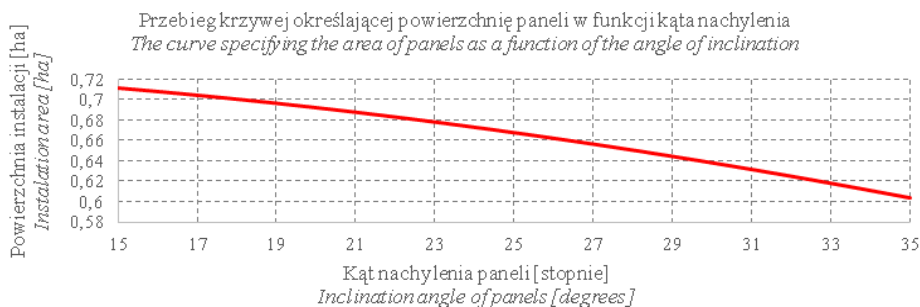
Stąd też całkowite pole wyniesie:

$$P = N \cdot a \cdot d \cdot \cos \alpha = 17 \cdot 83,92m \cdot 4,99 = 7\,118,93m^2 = 0,7119 \text{ ha}$$

Dla celów rozważań teoretycznych tego konkretnego przypadku można podać powierzchnię P w funkcji kąta α dla określonego zakresu kątów nachylenia paneli, przy czym potraktować wartości N , d oraz a jako stałe. Określmy więc funkcję powierzchni od kąta α jako:

$$P(\alpha) = N \cdot a \cdot d \cdot \cos \alpha$$

Niech dziedzina tej funkcji będzie określona dla $\alpha \in < 15^\circ; 35^\circ >$. Powstanie wówczas krzywa jak na wykresie ukazanym na rysunku 3.



Rys. 3 Przebieg funkcji powierzchni systemu w zależności od kąta nachylenia paneli [opracowanie własne]
Fig. 3 The course of the system surface function depending on the angle of inclination of the panels [own elaboration]

Mając na względzie teoretyczną instalację jak w przykładzie można obliczyć, jak duży teren obejmie określone przedsięwzięcie, tak aby jego skala pozwoliła zaliczyć je do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Oznaczmy więc skalę klasyfikacyjną przedsięwzięcia jako P_K (na obszarach chronionych wynosi ona nie mniej, niż 0,5 ha, natomiast na pozostałych nie mniej niż 2 ha). Jeżeli na terenie o powierzchni 2 ha skala przedsięwzięcia to 0,7119 ha (dla kąta nachylenia wynoszącego 1), to na terenie o powierzchni X wyniesie ona:

$$X = \frac{2 \text{ ha} \cdot P_K}{0,7199}$$

Stąd na obszarach chronionych teren ten obejmie 1,4047 ha, a na pozostałych obszarach 5,6188 ha. Z powyższego wynika, że całkowity teren zajęty pod przedsięwzięcie po nowelizacji, klasyfikujący określony system jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, będzie znacząco większy, niż przed nowelizacją.

3.2. Nowelizacja 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

Nowelizacja ustawy OOS została dokonana na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1890). Jedną z kluczowych kwestii, zmienioną na podstawie tej ustawy jest uproszczenie procedury wydania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięć planowanych w granicach parków krajobrazowych (PK) oraz obszarów chronionego krajobrazu (OChKr).

Zgodnie z ustawą o ochronie przyrody sejmik województwa na podstawie aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała sejmiku, może wprowadzić zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w granicach parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu (art. 17 ust. 1 pkt 1 oraz art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy). Ustawa określa jednak, że dla parków krajobrazowych zakaz ten nie dotyczy przedsięwzięć, dla których sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko nie jest obligatoryjne na podstawie ustawy OOS (a więc i systemów fotowoltaicznych), a jednocześnie dla których przeprowadzona ocena wykazała brak niekorzystnego wpływu na przyrodę, a także krajobraz parku (art. 17 ust. 3 ustawy). Natomiast na mocy ustawy o ochronie przyrody rozpatrywany zakaz względem OChKr nie

dotyczy tych przedsięwzięć, dla których przeprowadzona ocena oddziaływania wykluczyła zaistnienie negatywnego wpływu na ochronę przyrody i krajobrazu OChKr (art. 24 ust. 3).

Przed nowelizacją ustawy OOS dla przedsięwzięć ujętych w I grupie omawiana ustawa przewidywała złożenie karty informacyjnej przedsięwzięcia. Inwestor chcący realizować przedsięwzięcie znacząco oddziałujące na środowisko w granicach PK lub OChKr był zobligowany do złożenia karty informacyjnej przedsięwzięcia. Jako, że na tych terenach obowiązują przytoczone zakazy, to zawsze względem organu wydającego decyzję środowiskową powstawał wymóg, aby wydać postanowienie o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko (ROŚ).

Po nowelizacji i wprowadzeniu przez ustawę nowelizującą nowego brzmienia art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy OOS inwestor może wystąpić o przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli przedsięwzięcie będzie realizowane w granicach PK lub OChKr. Ponadto, organ właściwy do wydania decyzji (dla systemów fotowoltaicznych jest to wójt, burmistrz, bądź prezydent miasta) będzie sprawdzał zgodność zamierzenia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z wprowadzonym art. 59a). Jeżeli takie przedsięwzięcie nie będzie zgodne z planem miejscowym, wówczas organ wydający decyzję odmawia zgody na jej realizację.

Uproszczone została więc procedura uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć realizowanych w granicach omawianych powierzchniowych form ochrony przyrody. Inwestor może (ale nie musi) wystąpić we wskazanej sytuacji o przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko i złożyć tym samym raport oddziaływania na środowisko (art. 74 ust. 1 pkt 2 w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej). Dodać należy, że jeżeli inwestor złoży kartę informacyjną, gdy przedsięwzięcie będzie realizowane na terenach PK lub OChKr, w obrębie których przytoczony wcześniej zakaz został ustanowiony, to regionalny dyrektor ochrony środowiska (RDOŚ) zamiast opinii o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, będzie zobligowany do wydania uzgodnienia w formie postanowienia (art. 64 ust. 1b ustawy OOS w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 10 lit. a ustawy zmieniającej).

Dodać należy, że część PK i OChKr posiada nieobowiązujące zakazy. Taka sytuacja występuje, gdy forma ochrony przyrody została ustanowiona pod rządami ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. nr 114 poz. 492). Zakazy dotyczące takich obszarów chronionych wygasły zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. nr 3 poz. 21), jeśli wojewoda nie wydał w ustawowym terminie odpowiedniego rozporządzenia. Zaznaczyć również należy, że zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. nr 92 753) kompetencje utworzenia PK lub OChKr zostały przeniesione z wojewodów na sejmik województwa, przez co zamiast rozporządzenia wojewody dokumentem uchwalającym ma być uchwała sejmiku województwa. W tym jednak przypadku, zgodnie z art. 35 ust. 1 wskazanej ustawy określającej podział zadań organów administracji publicznej, wydane akty prawa miejscowego (a więc i ustanawiających PK oraz OChKr) zachowują moc.

3.3. *Zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), dalej jako: **ustawa nowelizująca** wprowadziła do systemu planowania przestrzennego obowiązującego w Polsce największe zmiany od momentu jej obowiązywania [Pelczar 2023]. Zmiany wprowadzane do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2023

poz. 977 teks jednolity ze zmianami), dalej jako: **ustawa p.i.z.p** w znaczący sposób dotycząc inwestycji z zakresu odnawialnych źródeł energii.

Na mocy wprowadzonego art. 14 ust. 6a pkt. 1-2 instalacje odnawialnych źródeł energii będą mogły być lokalizowane wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli ich usytuowanie będzie odbywać się: na użytkach rolnych klas I-III oraz gruntach leśnych; użytkach rolnych klasy IV, jeśli ich moc zainstalowana ma być większa niż 150 kW lub jedynie wykorzystywana do produkcji energii elektrycznej na podstawie działalności gospodarczej; na pozostałych gruntach, jeśli moc zainstalowana instalacji będzie wyższa, niż 1 MW. W związku z takim ujęciem normy prawnej wszystkie wielkoskalowe systemy fotowoltaiczne planowane do realizacji będą wymagały uchwalenia planu miejscowego.

Powyższa zasada obowiązywać będzie od momentu utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (SUiKZP). Co do zasady SUiKZP ma obowiązywać do momentu wejścia w życie planu ogólnego gminy (nowego dokumentu planistycznego wprowadzonego do instytucji planowania przestrzennego ustawą nowelizującą). Studia uwarunkowań, jeżeli wcześniej nie nastąpi uchwalenie planu ogólnego przez radę gminy, utracą moc 31 grudnia 2025 r. (art. 65 ust. 1 ustawy nowelizującej). Do momentu ustania obowiązywania SUiKZP ten dokument planistyczny nie może być zmieniany (art. 65 ust. 2 ustawy nowelizującej), w związku z czym uchwalane na jego podstawie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP) muszą zachować z nim zgodność, a do ich uchwalania stosuje się dotychczasowe przepisy. Wyjątkiem od tej reguły jest jednak procedura planistyczna uchwalająca plany miejscowe pod instalacje OZE, ponieważ wedle art. 67 ust. 3 pkt 2 lit a ustawy zmieniającej projekty MPZP dotyczące lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii nie muszą zachowywać zgodności z zapisami studium uwarunkowań.

Ustawodawca postanowił również, na mocy art. 58 ustawy nowelizującej, ażeby do dnia utraty mocy SUiKZP zmiana zagospodarowania terenu dla lokalizacji odnawialnych źródeł energii mogła nastąpić również na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Zapis ten budzi jednak duże wątpliwości, ponieważ mówi on, że jedynie *zmiana zagospodarowania terenu*, i to *do momentu utraty mocy* studium uwarunkowań jest możliwa na podstawie wydanej decyzji lokalizacyjnej. Uzasadnienie do ustawy zmieniającej jasno wskazuje, że intencją ustawodawcy było umożliwienie wydawania decyzji o warunkach zabudowy *do czasu uchwalenia planu ogólnego*. Podkreślić należy, że sama *zmiana zagospodarowania terenu* jest pewną czynnością podejmowaną na podstawie wydanej decyzji administracyjnej. Zatem wydanie decyzji WZ poprzedza faktyczną zmianę zagospodarowania terenu i jest ona podstawą do takiej zmiany. Zaznaczyć należy, że decyzja o warunkach zabudowy posiada charakter deklaratoryjny [Stankiewicz 2020, Pawłowski 2019], podobnie jak decyzja o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej (art. 11 ust. 1b ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2022 poz. 2409 teks jednolity ze zm.)). Zatem decyzja administracyjna w postaci decyzji o warunkach zabudowy wywołuje pewne skutki prawne w postaci umożliwienia dokonania *zmiany zagospodarowania terenu*. Na gruncie tych przepisów prawnych stwierdzić należy, że jeżeli decyzja o warunkach zabudowy nie została skonsumowana przez decyzję o pozwoleniu na budowę, to zmiana zagospodarowania terenu mająca na celu lokalizację urządzeń OZE nie będzie możliwa na jej podstawie pomimo, że dla innych inwestycji wejście w życie planu ogólnego nie powoduje wygaśnięcia decyzji WZ, jak to ma miejsce w przypadku uchwalenia MPZP (art. 64 ustawy p.i.z.p.). Zasady wygaśnięcia decyzji WZ zawiera art. 65 ustawy p.i.z.p., jednak art. 58 ustawy nowelizującej potwierdza wagę norm zawartych w przepisach przejściowych, ponieważ przywołany artykuł niejako *uzupełnia* art. 65 ust. 1 ustawy p.i.z.p. Zaistniała więc sytuacja, w której organ nie może stwierdzić wygaśnięcia decyzji, ale zmiana zagospodarowania terenu na jej podstawie nie będzie możliwa po utracie mocy SUiKZP.

Nowe brzmienie ustawy p.i.z.p. wprowadza możliwość przeprowadzenia procedury planistycznej w trybie uproszczonym dla lokalizacji instalacji OZE (za wyjątkiem MPZP dla elektrowni wiatrowych). W ramach tej procedury wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jednocześnie występuje o zgodę do wojewody na zastosowanie takiego postępowania, a także o wymagane przepisami opinie i uzgodnienia oraz ogłasza o konsultacjach społecznych, które przeprowadza. Co istotne termin dokonania uzgodnień i przedstawienia opinii następuje do 14 dni, a nie jak ma to miejsce w zwykłym trybie - w terminie wyznaczonym przez organ prowadzący procedurę (nie krótszy niż 14, ale nie dłuższy niż 30 dni).

Zgodnie z nowelizacją ustawy p.i.z.p. możliwe jest uchwalenie zintegrowanego planu inwestycyjnego (ZPI) dla terenów, na których planuje się realizację odnawialnych źródeł energii (a więc również systemów fotowoltaicznych). Wniosek o tą szczególną formę planu miejscowego składa inwestor za pośrednictwem wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Wskazany organ w takim wypadku (czyli procedury planistycznej uchwalającej ZPI pod instalacje OZE) prowadzi procedurę uchwalenia ZPI bez wyrażenia przez radę gminy zgody na przystąpienie do jego sporządzenia (art. 37ec ust. 6 pkt 1 ustawy p.i.z.p.), o której mowa w art. 37ec ust. 2 ustawy p.i.z.p. Ze względu na to, że pod pojęciem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy również rozumieć ZPI, to uchwalenie tego szczególnego rodzaju MPZP może mieć miejsce również na podstawie SUIKZP do czasu uchwalenia planów ogólnych.

Na kanwie nowelizacji ustawy p.i.z.p. można zasugerować, że przez wprowadzane przepisy ustawodawca zaznacza, że instalacja OZE nie stanowi inwestycji celu publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2023 poz. 344 tekst jednolity ze zm.), dalej jako: **u.g.n.** Ustawa p.i.z.p. określa, że przy braku planu miejscowego ustalenie sposobu zagospodarowania terenu dla lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a w pozostałych przypadkach na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Uznanie inwestycji za mającą charakter celu publicznego pociąga za sobą istotne skutki prawne, ponieważ dla takich inwestycji można dokonać procedury wywłaszczeniowej [Jaworski i in. 2017]. Warto wyjść z normy mówiącej, że koszty sporządzenia MPZP może pokrywać inwestor realizujący cel publiczny (art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy p.i.z.p.). Z jednej strony ustawodawca wskazuje, że dla instalacji odnawialnych źródeł energii może być uchwalony ZPI, który składa się z inwestycji głównej oraz uzupełniającej. Z kolei w ramach umowy urbanistycznej zawieranej z jednostką samorządu inwestor może zobowiązać się do pokrycia kosztów procedury planistycznej (art. 37ed ust. 2 pkt 3 ustawy p.i.z.p.). Inwestycja główna może być dowolna, jednak intencją ustawodawcy jest docelowe zastąpienie przez ZPI uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, co wynika z uzasadnienia do aktu nowelizującego. Co istotne, inwestycja mieszkaniowa nie stanowi inwestycji celu publicznego (art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. 2021 poz. 1538 tekst jednolity ze zm.)). Ponadto, ustawodawca *expressis verbis* wskazuje, że instalacje odnawialnych źródeł energii nie stanowią inwestycji celu publicznego, ponieważ normuje zasadę wydawania dla nich *decyzji o warunkach zabudowy* (art. 58 ustawy zmieniającej), a nie dowolnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

3.4. *Zmiana ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*

Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 553), która weszła w życie 23 kwietnia tego roku znacząco zmienia zasady lokalizowania elektrowni wiatrowych.

Na kanwie nowelizacji dodano do tzw. *słowniczka ustawowego* dziesięć dodatkowych definicji legalnych, który został rozszerzony m.in. poprzez:

- zdefiniowanie całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej (jako wysokość od poziomu gruntu do najwyższego punktu elektrowni przy maksymalnym wzniesieniu łopaty turbiny
- w dalszej części artykułu odległość ta oznaczona została jako **10H**);
- wprowadzenie do systemu definicji gminy pobliskiej (której obszar położony jest w odległości mniejszej, niż dziesięciokrotność maksymalnej całkowitej wysokości turbiny wiatrowej lokalizowanej w innej gminie);
- dodano definicję budynku o funkcji mieszanej (będący budynkiem przeznaczonym na stały pobyt ludzi, w którym funkcja mieszkalna stanowi ponad połowę powierzchni użytkowej).

Ustawodawca pozostawił zasadę lokalizowania elektrowni wiatrowych wyłącznie na podstawie planu miejscowego (art. 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. 2021 poz. 724 tekst jednolity ze zmianami), dalej jako: **u.i.e.w.**). Plan miejscowy może jednak określać odległość turbin wiatrowych od budynków mieszkalnych (lub o funkcji mieszanej) mniejszą, niż 10H, jednak nie mniejszą, niż 700m. Dodatkowo na mocy wprowadzanego art. 4a u.i.e.w. odległość turbiny wiatrowej od sieci najwyższych napięć wynosi minimum trzykrotność średnicy wirnika wraz z łopatami lub dwukrotność całkowitej wysokości turbiny wiatrowej (w zależności od tego, która odległość jest większa).

Nowelizacja ustawy zakazuje lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenach objętych ochroną na podstawie ustawy o ochronie przyrody (parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe oraz obszary Natura 2000) (art. 4c ust. 1 u.i.e.w.). Ponadto w przypadku parków narodowych odległość elektrowni wiatrowych od tej formy ochrony przyrody wynosić powinna nie mniej niż 10H, a w przypadku rezerwatów przyrody nie mniej niż 500 m.

Plan miejscowy, na podstawie którego lokalizowana ma być elektrownia wiatrowa obligatoryjnie musi określać (art. 7 ust. 1 u.i.e.w.) maksymalną całkowitą wysokość elektrowni wiatrowej, maksymalną średnicę wirnika wraz z łopatami, a także maksymalną liczbę elektrowni wiatrowych. Ponadto należy sporządzić go dla obszaru, który znajduje się w odległości określonej w planie jako odległość elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych lub budynków w funkcji mieszanej (10H lub mniejsza, ale nie mniejsza niż 700m). Co istotne, jeżeli odległość elektrowni wiatrowych od budynków wymienionych w u.i.e.w. jest mniejsza niż 10H i wkracza na obszar gminy pobliskiej, wówczas MPZP sporządza także gmina pobliska.

Jeśli chodzi o obszar, który ma objąć plan miejscowy gminy pobliskiej, to wydaje się, że przepis art. 7 ust. 3 cechuje się pewną wewnętrzną niespójnością. Norma ujęta w tym przepisie wprowadza zasadę mówiącą, że jeśli odległość elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych jest mniejsza, niż 10H i jednocześnie wkracza ona w granice gminy pobliskiej, to wówczas *plan miejscowy sporządza również gmina pobliska co najmniej dla położonego na jej terenie obszaru znajdującego się w odległości nie większej niż 700 metrów od tej elektrowni wiatrowej*. Wynika z tego niespójność w tej postaci, że ustawodawca nakazuje sporządzenie MPZP przez gminę pobliską jednocześnie **co najmniej dla obszaru znajdującego się w odległości nie większej niż 700m od turbiny wiatrowej** (sic!). Czy więc plan miejscowy w gminie pobliskiej jest sporządzany **co najmniej** dla obszaru wyznaczonego przez dopuszczalną odległość elektrowni od budynków mieszkalnych, czy też obszar ten determinuje odległość **nie większa niż 700m** od turbiny wiatrowej? Biorąc pod uwagę umiejscowienie tego przepisu w art. 7 u.i.e.w. należy wskazać, że we wcześniejszym przepisie (art. 7 ust. 1 pkt 2) prawodawca nakazuje, aby plan miejscowy sporządzać *co najmniej dla obszaru położonego w granicach gminy, w której jest lokalizowana elektrownia wiatrowa*, który to obszar wyznacza odległość wskazana w planie miejscowym między budynkami mieszkalnymi a elektrownią wiatrową. Skoro więc obszar planu miejscowego ma być determinowany przez tą odległość, to słusznym wydaje się stwierdzenie, że również i gmina pobliska powinna objąć miejscowym planem obszar przez nią wyznaczony. Projektodawca ustawy również wydaje się wskazywać,

że miał w intencji, aby to właśnie ta odległość wyznaczała obszar objęty planem miejscowym w gminie pobliskiej. Podkreślić należy kontekst kolejnego punktu artykułu 7 u.i.e.w., który wskazuje, że jeśli w gminie pobliskiej brak jest planu miejscowego, to organ administracji architektoniczno-budowlanej zobligowany jest wydać odmowę pozwolenia na budowę dla elektrowni wiatrowej. Jednakże odmowa ma dotyczyć jedynie tych turbin wiatrowych, dla których ustalona dopuszczalna odległość między budynkami o funkcji mieszanej a elektrownią wiatrową wykracza poza granice gminy, w której ma być lokalizowana elektrownia wiatrowa. Inaczej, jeśli odległość będąca pod rozważaniem, a ustalona w MPZP gminy w której elektrownia jest lokalizowana, wykracza poza granice tej gminy, to odpowiedni starosta odmawia wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Z punktu widzenia techniczno-środowiskowego, gdy uznamy, że wskazana odległość od turbin wiatrowych tożsama jest z zasięgiem oddziaływania tej instalacji, to trudno zgodzić się z tym, ażeby zasięg oddziaływania był mniejszy po przekroczeniu granic gminy. Stąd też należy stwierdzić, że obszar objęty planem miejscowym w gminie pobliskiej powinien być wyznaczony przez odległość wskazaną przez plan miejscowy gminy, w której ma być lokalizowana elektrownia wiatrowa.

Zgodnie z aktem nowelizującym u.i.e.w. plany miejscowe, które obowiązywały w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej zachowują moc. W takim przypadku inwestor, który składa wniosek o pozwolenie na budowę musi spełnić wymóg zachowania odległości 700 m pomiędzy turbiną wiatrową a budynkami mieszkalnymi poprzez dołączenie do wniosku odpowiednich dokumentów (m.in. wskazanie projektowanej wysokości, mapę ewidencyjną, wskazanie obecnego sposobu zagospodarowania oraz wypis i wyrys z planu miejscowego). Ponadto, jeżeli plan miejscowy przewidywał zachowanie określonej odległości elektrowni od budynków mieszkalnych (bądź jej nawet nie wskazywał), to na podstawie nowelizacji możliwa jest lokalizacja elektrowni wiatrowej na podstawie takiego planu przy zachowaniu zasady 700m. nie mają zastosowania przepisy art. 7 u.i.e.w. w brzmieniu nadanym przez nowelizację, które określają wymaganą zawartość miejscowego planu pod elektrownie wiatrowe (w tym wypadku wystarczające jest, aby MPZP określał jedynie całkowitą maksymalną wysokość elektrowni). Nie stosuje się także metodologii wyznaczania odległości pomiędzy budynkami mieszkalnymi a elektrownią wiatrową (przepis ten, jak wskazuje ustawodawca w uzasadnieniu, ma na celu wykorzystanie obowiązujących w dniu wejścia w życie nowelizacji, tak aby nie musiały być one zmieniane). Równocześnie, jeśli planowana inwestycja w zakresie elektrowni wiatrowej nie spełni wymogu 700m, to wówczas odpowiednie organy odmawiają wydania decyzji środowiskowej oraz pozwolenia na budowę.

III. PODSUMOWANIE

Podsumowując, rok 2023 odznaczył się poprzez wprowadzenie wielu zmian dotyczących możliwości lokalizacyjne instalacji odnawialnych źródeł energii, w szczególności elektrowni fotowoltaicznych i wiatrowych.

Wskazać można swoistą liberalizację przepisów odnoszących się do omawianych inwestycji. Ustawodawca podwyższył skalę, w ramach której systemy fotowoltaiczne zaliczać należy do grupy przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Przeprowadzona analiza wykazała, że obecnie systemy te mogą zajmować znacznie większą powierzchnię, nie będąc równocześnie kwalifikowane jako przedsięwzięcia mogące oddziaływać na środowisko w rozumieniu rozporządzenia OOS.

Rewolucyjna zmiana systemu planowania przestrzennego wywiera wpływ na możliwości lokalizacyjne elektrowni fotowoltaicznych, które po ustaniu mocy studiów uwarunkowań gmin będą musiały być lokalizowane wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto zmiana zagospodarowania terenu

dotycząca instalacji OZE do momentu utraty mocy studiów będzie możliwa na podstawie decyzji lokalizacyjnej, jaką jest decyzja o warunkach zabudowy. Jak wskazano, taka zmiana, o ile decyzja WZ nie została skonsumowana przez pozwolenie na budowę, nie będzie możliwa po uchwaleniu planu ogólnego lub później niż po 31 grudnia 2025 r, jeżeli ten nowy dokument planistyczny nie został uchwalony. Nowym narzędziem planistycznym, które można zastosować dla uchwalenia odpowiedniego aktu prawa miejscowego pozwalającego na lokalizację instalacji OZE jest zintegrowany plan inwestycyjny. Równocześnie, jak wykazano w artykule, ustawodawca wydaje się dobitnie wskazywać, że takie instalacje nie stanowią inwestycji celu publicznego.

Ustawodawca postanowił także ułatwić procedurę prawno-administracyjną dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, które lokalizowane mają być w granicach parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu.

Zmiany dotyczące inwestycji z zakresu elektrowni wiatrowych polegają w głównej mierze na liberalizacji zasady odległościowej. Pomimo, że tzw. zasada 10H pozostaje w mocy, to w planie miejscowym można ustalić inną odległość elektrowni wiatrowych od budynków mieszkalnych lub budynków o funkcji mieszanej. Jednocześnie ustawa nowelizująca wprowadza zmiany w zakresie praw i obowiązków jednostek administracyjnych, które prawodawca określa mianem gmin pobliskich.

Analiza zmian prawnych każe stwierdzić, że zmiany prawne wprowadzone do systemu prawnego w roku 2023 często są niejednoznaczne i wymagają dodatkowej interpretacji, odwołującej się do innych aktów normatywnych, jak również wykładni językowej oraz funkcjonalnej. Ponadto brak jest precyzyjnych terminów używanych przez ustawodawcę, co rodzi problemu szczególnie w kontekście ich rozumienia pod względem technicznym. Należy wskazać także, że przepisy dotyczące elektrowni fotowoltaicznych i wiatrowych są mocno rozczłonkowane. Tak więc, pomimo widocznej liberalizacji przepisów, należy wskazać trudności interpretacyjne norm wprowadzanych przez prawodawcę.

BIBLIOGRAFIA

1. Budmat, katalog produktów; pobrano z: <https://systemypv.budmat.com/> (18.11.2023).
2. Czamecka M., Oglódek T. 2020. Ustawa Prawo energetyczne. Komentarz. Wydawnictwo CH Beck.
3. Dąbrowski M., Dąbrowski A. 2016. Urządzenia do przetwarzania i pozyskiwania energii słonecznej - stosowane technologie i zagrożenia dla użytkowników. Technika Bezpieczeństwa 2/2016. DOI: 10.5604/01377043.1194454.
4. Dobrowolski G. 2021. Problem „związania” decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska. 1/2021. 1-13. DOI: <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2021.01.03>.
5. Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M. 2017. Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. Wydawnictwo CH Beck. Warszawa.
6. Kaźmierczyk A. 2013. Warunki stosowania analogia legis. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Nr 911. ISSN 1898-6447.
7. Krzyż P. 2023. Instalacje fotowoltaiczne w procesie inwestycyjnym. Prawne problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska. 1-23. ISSN: 2451-3431
8. Karta charakterystyki SOLARWATT Panel vision AM 4.0 pure; pobrano z: <https://www.solarwatt.pl/produkty/produkty/product-overview/panele-fotowoltaiczne> (18.11.2023).
9. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 453 tekst jednolity ze zm.).
10. Małysa-Sulińska K. 2021. Władztwo planistyczne gminy a określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Acta Universitatis Wratislaviensis. CCCXXXIII. 327-346. DOI: 10.19195/0524-4544.333.22.

11. Mroziński A. (red.) 2016. Inżynieria instalacji fotowoltaicznych. ISBN: 978-83-64423-40-6.
12. Nawrot F. 2017. Budowa instalacji odnawialnych źródeł energii a planowanie przestrzenne. Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska. ISSN 2451-3431.
13. Niedziela J. 2020. Lokalizacja instalacji odnawialnych źródeł energii - aspekty prawne. *Studia Iuridica LXXXVI*. 196-211. <https://doi.org/10.31338/2544-3135.si.2020-86.13>.
14. Ocena skutków regulacji do projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Pobrano z: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12375303/katalog/12996152#12996152> (19.11.2023).
15. Pawłowski S. 2019. Determinanty prawne ustalania wielkości obszaru objętego decyzją o warunkach zabudowy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. *Studia Prawa Publicznego*. 59-83. DOI: <https://doi.org/10.14746/spp.2016.4.16.3>.
16. Pelczar S. 2023. General plan and local special development plan in the light of the amended to the Polish act on planning and spatial development. *Space and Form* 55/2023. DOI: 10.21005/pif.2023.55.C-02.
17. Rozporządzenie z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839 ze zm.).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1724).
19. Saraniak M. 2019. Systemy fotowoltaiczne. Oficyna Wydawnicza Pol. Warszawskiej.
20. Sarota A. 2018. Niestabilność prawa w sektorze odnawialnych źródeł energii i jej skutki. *Energetyka-Społeczeństwo-Polityka* 1/2018. 45-57. DOI: 10.4467/24500704ESP.18.004.10226.
21. Słownik Języka Polskiego PWN. Dostęp: <https://sjp.pwn.pl/> (18.11.2023).
22. Stankiewicz R. 2020. Przesłanki ograniczające wolność zabudowy w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. *Kwartalnik Nieruchomości*. 7-26. DOI: 10.5604/01.3001.0014.1589.
23. Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. nr 114 poz. 492).
24. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2022 poz. 2409 t. j. ze zm.).
25. Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. nr 3 poz. 21).
26. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1977 r. Prawo energetyczne (Dz. U. 2022 poz. 1385 ze zm.).
27. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2023 poz. 344 t. j. ze zm.).
28. Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2023 poz. 977 t. j. ze zm.).
29. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2023 poz. 1336 t. j. ze zm.).
30. Ustawy z dnia 20 lutego 2005 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. 2023 poz. 1436 t. j. ze zm.).
31. Ustawa 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 (Dz. U. 2023 poz. 1094 t. j. ze zm.).
32. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. nr 92 753).
33. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. 2021 poz. 724 t. j. ze zm.).
34. Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1890).
35. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. 2021 poz. 1538 t. j. ze zm.).
36. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. 2021 poz. 724 tekst jednolity ze zmianami).

37. Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 553).
38. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 3656. Dostęp: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3656>.
39. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 3097. Dostęp: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3097> (19.11.2023).
40. Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Pobrano z: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12375303/katalog/12996152#12996152> (19.11.2023).
41. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 2938. Dostęp: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2938> (20.11.2023).
42. Wichliński M. (red.) 2021. Odnawialne źródła energii. Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej. e-ISBN 978-83-7193-867-2.

LEGAL CHANGES INTRODUCED IN 2023 AND PROJECTS IN THE FIELD OF PHOTOVOLTAIC AND WIND POWER PLANTS - ANALYSIS, INTERPRETATION AND IMPACT OF AMENDMENTS TO NORMATIVE ACTS

Summary

The article presents legal changes introduced in 2023, which affect the regulation of the development process of renewable energy installations projects (photovoltaic and wind power plants). Legal changes qualifying photovoltaic systems as a projects potentially capable of having a significant impact on the environment were indicated. Starting with a practical example of photovoltaic power plant, problems of interpretation of amended text of the EIA regulation were pointed out. Amendments to the so-called Assessment Act were also indicated, which simplified the procedure for issuing a decision on environmental conditions for projects implemented within the boundaries of landscape parks and protected landscape areas. Then, legal changes in spatial planning system in the context of investments in the field of photovoltaic power plants were analysed. An analysis was also made of the act defining the location possibilities of wind farms.

Key words: photovoltaic power plants; wind power plants; legal amendments; environmental impact assessment; local spatial development plan; renewable energy sources