

Warszawa, dnia 4 października 2022 r.

Bariery rozwoju rynku OZE w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem branży fotowoltaicznej, w dobie kryzysu energetycznego i zagrożenia pokoju w Europie.

Przedstawienie rozwiązań dla największych problemów, z jakimi spotykają się przedsiębiorcy i inwestorzy.

Krajowa Izba Kłastrów Energii i OZE, jako organizacja zrzeszająca podmioty zainteresowane budowaniem lokalnego bezpieczeństwa energetycznego, zwraca uwagę, że przy dzisiejszej sytuacji energetycznej, tylko umożliwienie realizacji inwestycji w źródła odnawialne, zlokalizowane w sposób rozproszony, wpłynie na znaczący spadek cen energii elektrycznej, wzmacniając jednocześnie poziom bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Oddajemy w Państwa ręce opracowanie, będące owocem kilkutygodniowych prac ekspertów i prawników Izby, które zaplanowaliśmy już na początku kryzysu energetycznego, spotęgowanego tylko działaniami wojennymi za wschodnią granicą. Jako organizacja zrzeszająca blisko 130 podmiotów z całej Polski, odbieramy wiele sygnałów od naszych członków oraz zaprzyjaźnionych podmiotów, o dużej liczbie barier, które zamiast być likwidowane - dla dobra rynku i odbiorców energii - wciąż narastają, wpływając bezwzględnie na jej wysoki koszt.

Materiał nasz podzieliliśmy na 8 segmentów, w których opisujemy każdą z grup barier ograniczających rozwój OZE w Polsce:

- 1) BARIERY MOTYWACYJNE PRZYŁĄCZANIA OZE PO STRONIE OSDp
- 2) BARIERY BIUROKRATYCZNO - TECHNICZNE PRZYŁĄCZANIA NOWYCH OZE
- 3) BARIERY KONCESYJNE
- 4) BARIERY PRAWA BUDOWLANEGO
- 5) BARIERY PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA
- 6) BARIERY PLANISTYCZNE
- 7) BARIERY FISKALNE – PRAWO PODATKOWE
- 8) BARIERY GEODEZYJNE

Opracowanie puentujemy, wskazując rozszerzoną i funkcjonalną definicję ustawową elektrowni fotowoltaicznej.

BARIERY ADMINISTRACYJNO - PRAWNE UTRUDNIAJĄCE REALIZOWANIE INWESTYCJI W BUDOWĘ ORAZ EKSPLOATACJĘ ŹRÓDEŁ PV

BARIERY MOTYWACYJNE PRZYŁĄCZANIA OZE PO STRONIE OSDp

- 1. Problem: Operatorzy podłączonych bezpośrednio do PSE systemów dystrybucyjnych energii elektrycznej (OSDp, inaczej operatorzy nadrzędni) z uwagi na brak taryfy dla energii wprowadzonej do sieci przez wytwórców energii nie mają motywacji finansowej do podłączania nowych źródeł OZE do swoich sieci.**

Aktualne regulacje nie pozwalają na obciążanie taryfą dystrybucyjną energii wprowadzanej do sieci przez OZE, a nadto są niesymetryczne w zakresie taryf w relacji krajowych OSD (tzw. OSDp / operatorów nadrzędnych) z OSDn (operatorzy prywatni, mniejsze sieci dystrybucyjne energii elektrycznej nie mające bezpośredniego połączenia z infrastrukturą PSE), gdyż OSDn są obciążani opłatą dystrybucyjną przez OSDp za energię pobraną z ich sieci, ale w odwrotnej sytuacji, tj. kiedy to OSDp pobierają energię z sieci OSDn to symetryczna opłata na rzecz OSDn jest wykluczona przez przepisy. Konsekwencją tego jest brak zainteresowania prowadzeniem działalności nastawionej na podłączanie nowych OZE. Ostatecznie energia wprowadzona do krajowego systemu energetycznego przez OZE, za pośrednictwem OSDn, jest przysyłana do OSDp a dalej do ich odbiorców końcowych. Ci odbiorcy są obciążani przez OSDp opłatą dystrybucyjną za pobór tejże energii, a same OSDn, finalnie nie otrzymują w tym procesie żadnego wynagrodzenia. Dziś nie ma zatem miejsca na prywatną inicjatywę w obszarze OSD podłączających OZE. Zlikwidowanie, chociażby jednego z w/w mankamentów mogłoby ruszyć z miejsca ten obszar rynku i znacząco przyspieszyć rozwój OZE w Polsce.

1.1. Propozycja Rozwiązania:

Obciążenie OSDp opłatą dystrybucyjną za pobór energii ze „swoich” sieci OSDn mogłyby zaadresować brak możliwości obciążenia OZE za energię wprowadzoną. Co prawda, budowa i eksploatacja sieci są finansowane z taryfy, ale jedynym płatnikiem tej taryfy jest właściciel instalacji. Pamiętajmy też, że w przypadku wdrożenia taryfy za wprowadzenie energii, operator prywatny również zapłaci ją do operatora nadrzędnego. W związku z tym taryfa operatora prywatnego nakładana na źródło wytwórcze będzie proporcjonalnie powiększana o taryfę, jaką operator prywatny zapłaci do operatora nadrzędnego za energię wprowadzoną do jego sieci. Właściciel instalacji pokryje zatem wszystkie koszty sieci takiego operatora prywatnego. Właściciel instalacji z jednej strony płaci taryfę za energię

wprowadzoną, a z drugiej ponosi koszty budowy i eksploatacji przyłącza. Zasadnicze koszty systemu dystrybucyjnego zostaną na niezmiennym poziomie. Co prawda źródła wytwórcze będą musiały zapłacić taryfę, za energię wprowadzoną i na pewno odzwierciedlą to w cenach energii, ale opłaty te w tożsamej wysokości obniżą taryfę za energię pobraną przez odbiorców końcowych. Wynika to z budowy samej taryfy, która opiera się na szeroko pojętych kosztach sieci i wolumenach energii. Na rachunku końcowym za energię elektryczną – w uproszczeniu – odbiorcy końcowi zobaczą wyższą cenę za zakup energii elektrycznej i proporcjonalnie niższą stawkę za dystrybucję energii elektrycznej. Sprzeciw wobec takiego pomysłu mogą złożyć właściciele instalacji OZE, które uczestniczą w systemie aukcji URE. Kalkulując swoje oferty, nie brali oni pod uwagę, potencjalnej taryfy za energię wprowadzającą, a z drugiej strony nie mogą korzystać z wyższych cen energii – jak wyżej – z powodu sztywnej ceny „aukcyjnej”. Dla nich też istnieje proste rozwiązanie. Cena aukcyjna musi być powiększona o taryfę za energię wprowadzoną. Taki mechanizm również będzie neutralny finansowo dla wszystkich uczestników rynku, bo wzrost salda ujemnego wynikający z wyższych cen energii będzie skompensowany jego spadkiem wynikającym z wyższej ceny aukcyjnej – powiększonej o taryfę.

BARIERY BIUROKRATYCZNO - TECHNICZNE PRZYŁĄCZANIA NOWYCH OZE

1. **Problem:** W kwestii procedury przyłączeniowej problem stanowi nieprawidłowa praktyka organów obejmująca badanie na etapie wniosku o wydanie technicznych warunków przyłączenia przez OSD parametrów nie posiadających uzasadnienia faktycznego ani prawnego. Z uwagi na brak precyzyjnych wytycznych w zakresie parametrów technicznych przyłączanych instalacji, procedura uzyskania TWP jest niezasadnie wydłużana z uwagi na uzależnienie wydania decyzji od wykazania szczegółowych cech lub parametrów sieci, które stanowią wyraz dowolnej oceny przedsiębiorcy przesyłowego i nie tylko nie znajdują oparcia w przepisach prawa (nie są wymagane na poziomie prawnym), ale równocześnie nie mają rozstrzygającego znaczenia dla wydania TWP (parametry te nie znajdują odzwierciedlenia w decyzji). Praktyka taka jest niepożądana co najmniej z kilku względów: po pierwsze powoduje ona zbędne przedłużenie procedury, po drugie: nie znajduje uzasadnienia prawnego ani faktycznego, po trzecie: szczegółowe rozwiązania techniczne są badane i akceptowane na etapie uzgodnień technicznych a potem walidowane na etapie testów przed uruchomieniem instalacji.

1.1. Propozycja rozwiązania:

Celem ukrócenia długotrwałego postępowania o wydanie TWP opierającego się na konieczności wykazywania przez inwestora elementów i cech farmy fotowoltaicznej przedmiotowo nieistotnych, sporządzający niniejsze stanowisko, dostrzega konieczność regulacji legislacyjnej parametrów i cech przyłącza wymagających wykazania na etapie ubiegania się o wydanie technicznych warunków przyłączenia. Remedium na ww. niepożądane praktyki stanowić może nadto standaryzacja parametrów technicznych dla wolnostojących i wielkoskalowych elektrowni fotowoltaicznych na wzór rozporządzenia dotyczącego parametrów technicznych instalacji „prosumenckich”, którego to rozporządzenia zapisy właściwie w szerokim zakresie można byłoby zaimplementować również do wolnostojących i wielkoskalowych elektrowni fotowoltaicznych. Jest to zasadne zwłaszcza w środowisku zmieniającej się technologii.

BARIERY KONCESYJNE

- 1. Problem: Nieproporcjonalne, a przez to nierówne traktowanie źródeł OZE (zazwyczaj o niewielkiej mocy) i źródeł konwencjonalnych (zazwyczaj o dużej mocy).**
 - 1.1.** Wytwarzanie energii w źródłach OZE jest poddane zdecydowanie większej reglamentacji prawnej niż wytwarzanie energii w jednostkach konwencjonalnych. Uzyskania koncesji wymaga produkcja energii w jednostce OZE o mocy pow. 0,5 MW, tymczasem dla jednostek konwencjonalnych granicę stanowi 50 MW (art. 32 Prawa energetycznego).
 - 1.2.** Skala rozwoju energetyki odnawialnej, a także skokowy przyrost zadań URE w ostatnim czasie, skutkuje tym, że regulator nie jest w stanie sprawnie rozpatrywać wniosków koncesyjnych. Postępowania są długotrwałe (wielomiesięczne). Dla inwestorów czas oczekiwania na koncesję (promesę) to zwykle czas stracony, w którym nie mogą w pełni rozwijać projektu. Do czasu uzyskania koncesji (promesy) inwestorzy często mają ograniczoną możliwość pozyskania kapitału niezbędnego dla sfinansowania projektu. Instytucje finansujące postrzegają bowiem konieczność uzyskania koncesji jako dodatkowe ryzyko administracyjne niezależne od inwestora – wstrzymujące pełne uruchomienie finansowania.
 - 1.3.** Jednocześnie trudno znaleźć uzasadnienie, dla którego wytwarzanie energii elektrycznej w tak prostej instalacji jaką jest np. jednostka PV o mocy 1 MW wymaga kwalifikowanej formy zezwolenia (w postaci koncesji), gdy tymczasem generacja energii jednostce węglowej o mocy 40 MW takiego zezwolenia nie wymaga.

2. Propozycja Rozwiązania:

Nowelizacja przepisów Prawa energetycznego zrównująca obowiązek uzyskania koncesji dla wszystkich jednostek OZE i jednostek konwencjonalnych – w zakresie przesłanki dot. mocy instalacji. Dla wszystkich jednostek powinien obowiązywać jeden próg – 50 MW.

BARIERY PRAWA BUDOWLANEGO

Praktyczne problemy inwestorów branży PV związane z treścią bądź z interpretacją i stosowaniem przepisów Prawa Budowlanego (ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm., dalej jako p.b.).

1.1. Problem: Konieczność uzyskania decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę.

- 1.1.1. Barierą prawną, powodująca wydłużenie terminów oraz zwiększenie kosztów budowy elektrowni fotowoltaicznej jest objęcie takiego przedsięwzięcia obowiązkiem uzyskania decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę, a następnie pozwolenia na użytkowanie.
- 1.1.2. Budowa wielkoskalowej elektrowni fotowoltaicznej to bardzo szybkie przedsięwzięcie budowlane, nieproporcjonalne do czasu trwania postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę (ewentualnie także w przedmiocie zmiany tego pozwolenia), a następnie w przedmiocie uzyskania decyzja w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie. Wielkoskalowa elektrownia fotowoltaiczna wymaga niezacienionych otwartych przestrzeni, stąd lokalizowana jest w obszarach niezabudowanych i niezalesionych, przede wszystkim na gruntach rolnych.
- 1.1.3. Standardowa elektrownia fotowoltaiczna (o mocy do 1 MW) stanowi nieskomplikowane technicznie przedsięwzięcie budowlane, ponieważ – wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą – projektowana jest jako bezobsługowa, niewymagająca budowy zaplecza socjalnego, instalacji wodno-kanalizacyjnej, doprowadzenia wody, odprowadzania ścieków z nieruchomości, ani zaopatrywania w ciepło. Projekt budowlany elektrowni fotowoltaicznej nie wymaga uzgodnienia pod względem przeciwpożarowym z rzeczoznawcą do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych. Standardowa elektrownia fotowoltaiczna nie zawiera żadnych materiałów niebezpiecznych pożarowo, a jej lokalizacja nie wymaga przeprowadzenia dróg przeciwpożarowych, sieci czy urządzeń uzbrojenia terenu zapewniających przeciwpożarowe zaopatrzenie w wodę. Montaż paneli fotowoltaicznych oraz ich użytkowanie nie powoduje zagrożeń dla środowiska oraz higieny i zdrowia użytkowników obiektu i ich otoczenia. Inwestycja ta nie przewiduje również emisji szkodliwych substancji do środowiska naturalnego podczas użytkowania obiektu. Na etapie

eksploatacji elektrowni nie powstają zanieczyszczenia socjalne czy technologiczne. Budowa jak i eksploatacja elektrowni nie przewiduje wystąpienia przekraczających dopuszczalne poziomy hałasu czy emisji pola elektromagnetycznego.

- 1.1.4. Inwestycja, w przedmiocie budowy standardowej elektrowni fotowoltaicznej, przewiduje stosowanie konstrukcji z wysokowartościowych standaryzowanych i normowanych materiałów, zapewniających jej długoletnie funkcjonowanie. Nie są przewidywane żadne połączenia spawalne, co minimalizuje ryzyko korozji i zapewnia bezpieczeństwo oraz trwałość konstrukcji.
- 1.1.5. Samo posadowienie słupów stalowych, na których będą znajdowały się panele fotowoltaiczne, nie wymaga zdejmowania bądź wymiany wierzchniej warstwy gleby, wbijane słupy przechodzą przez wierzchnią warstwę i osadzone są w gruntach nośnych. Konstrukcja wsporcza, służąca do przytwierdzenia zespołu modułów fotowoltaicznych do gruntu jest konstrukcją lekką i nieskomplikowaną. Słupy osadzone są w gruncie w sposób nietrwale z nim związany (bez wylewania fundamentów). Teren pod modułami nie ulega przekształceniu. Przykładowo montaż ponad trzech tysięcy (3000) modułów rzeczywiście zajmuje jedynie około 10,00 m², ponieważ właśnie taką powierzchnie zajmują słupy (konstrukcje wsporcze). Uwzględniając dodatkowo średnie powierzchnie infrastruktury towarzyszącej w postaci stacji transformatorowej (średnio 17,5 m²), słupów monitoringu oraz słupków ogrodzenia (średnio 9,00 m²), rozdzielnic pośrednich i falowników (średnio 1,5 m²), elektrownia fotowoltaiczna faktycznie powoduje przekształcenie terenu o powierzchni średnio 38 m².
- 1.1.6. Konieczność inicjowania postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę jest nieproporcjonalne do skali przedsięwzięcia, zarówno w zakresie jego czasochłonności, skomplikowania robót budowlanych, czy faktycznej powierzchni terenu, jaka ulega przekształceniu, na skutek tego przedsięwzięcia. W istocie budowa farmy fotowoltaicznej jest podobna do katalogu robót budowlanych określonych w art. 29 ust. 1 p.b. W katalogu tym już znajduje się infrastruktura towarzysząca farmom fotowoltaicznym w postaci stacji transformatorowej (art. 29 ust. 1 pkt 3 p.b.) czy ogrodzenia powyżej 2,20 m (art. 29 ust. 1 pkt 21 p.b.).

Propozycja rozwiązania problemu:

- 1.1.7. Rozszerzenie katalogu przedsięwzięć niewymagających pozwolenia na budowę, natomiast wymagających zgłoszenia, o którym mowa w art. 29 ust. 1 p.b., o budowę wielkoskalowej elektrowni fotowoltaicznej, określając jej maksymalną powierzchnię zabudowy bądź maksymalną moc.

1.1.8. Wprowadzenie definicji standaryzującej parametry oraz gabaryty elektrowni fotowoltaicznej, której budowa wymagałaby zgłoszenia, bądź alternatywnie odesłanie w definicji do przepisów wykonawczych standaryzujących parametry oraz gabaryty elektrowni fotowoltaicznej.

1.2. **Problem: Zakres standardu projektu budowlanego.**

1.2.1. Barierą spowalniającą, wydłużającą czas oraz zwiększającą koszty budowy wielkoskalowej elektrowni fotowoltaicznej jest rozbudowany standard projektów budowlanych, o którym mowa w art. 34 ust. 3 p.b. oraz przepisach wykonawczych – rozporządzeniu Ministra Rozwoju w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Wymogi standardowego projektu budowlanego są nieadekwatne do nieskomplikowanego i prostego technicznie przedsięwzięcia, jakim jest budowa elektrowni fotowoltaicznej. Pozbawione zasadność jest przede wszystkim przedstawianie badań dotyczących konstrukcji czy obliczeń statycznych, dynamicznych, a także nośności gruntu (które potrafią stanowić nawet połowę projektu budowlanego) w przypadku elektrowni fotowoltaicznej, na którą składają się lekkie, nieskomplikowane i bezobsługowe konstrukcje (*de facto* „niepracujące” na gruncie, nieulegające istotnym zmianom w toku eksploatacji, na które jedynie w niewielkim stopniu wpływają warunki atmosferyczne, dla których nie sposób nawet mówić o ryzyku zagrożenia zdrowia i życia w przypadku potencjalnej „katastrofy budowlanej”).

1.2.2. Pozbawione racjonalnego uzasadnienia jest również wymóg określania konkretnych rozwiązań technologicznych czy parametrów, ilości oraz rozmieszczenia pojedynczych urządzeń. Wymogi te pozostają w oderwaniu od faktu, że rynek komponentów fotowoltaicznych (paneli, inwerterów, stacji transformatorowych, konstrukcji wsporczych) szybko się rozwija, pojawiają się nowe technologie, których zastosowanie prowadzi do optymalizacji kosztów całej inwestycji (przykładowo zastosowanie mniejszej ilości modułów o większej mocy jednostkowej, która nie prowadzi do globalnej zmiany mocy, dla całej farmy fotowoltaicznej). W efekcie powszechnym zjawiskiem jest, że przed przystąpieniem do prac budowlanych – z uwagi właśnie na zmiany na rynku komponentów fotowoltaicznych – inwestorzy są zobowiązani do wystąpienia o decyzję w przedmiocie zmiany pozwolenia na budowę, w związku ze zmianą mocy pojedynczego modułu czy inwertera, która to zmiana nie prowadzi do zmiany mocy całej elektrowni fotowoltaicznej. Zjawisko to pokazuje, że błędem jest konieczność określania w projekcie budowlanym parametrów poszczególnych modułów oraz inwerterów. Decyzja w przedmiocie zmiany pozwolenia na budowę powinna być postępowaniem wyjątkowym, a nie normą (regułą). Jednakże w przypadku przedsięwzięć fotowoltaicznych postępowanie w tym przedmiocie stało się normą. Powyższe powoduje nie tylko bezzasadne angażowanie inwestora (konieczność sporządzenia zamiennego projektu budowlanego, inicjowania kosztownego i

czasochłonnego postępowania, opóźnienie inwestycji), ale przede wszystkim organów administracyjnych.

Propozycja Rozwiązania Problemu:

1.2.3. Określenie – w formie przepisów wykonawczych – uproszczonego standardu projektu budowlanego farm fotowoltaicznych, który określałby ogólne parametry gabarytowe całej farmy fotowoltaicznej, pomijając kwestię parametrów dla poszczególnych modułów (paneli), inwerterów, konstrukcji czy konkretnych rozwiązań i technologii (jak ilość paneli fotowoltaicznych, typ paneli fotowoltaicznych, ilość inwerterów, typ inwerterów). Szczegółowe dane techniczne dotyczące farmy mogłyby być zgłaszane przez inwestora wraz z zakończeniem budowy.

1.2.4. Wprowadzenie definicji legalnej elektrowni fotowoltaicznej, do której w sposób nie budzący wątpliwości odnosiłyby się przepisy uproszczonego standardu projektu budowlanego.

1.3. Problem: czasochłonny i nieefektywny rygor konieczności dokonywania uzgodnień z dysponentami nieruchomości trzecich (w zakresie sieci oraz przyłączy).

1.3.1. Barierą prawną wydłużającą proces budowy elektrowni fotowoltaicznej jest konieczność posiadania prawa do dysponowania nieruchomościami sąsiednimi na cele budowlane, zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt 2 p.b., w szczególności w związku z koniecznością przypięcia inwestycji do sieci energetycznej. Głównymi punktami wstrzymującymi ten etap inwestycji są nieruchomości, będące we władaniu jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa, podmiotów publicznych, czy spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

1.3.2. Uzyskanie zgody zarówno od podmiotów prywatnych, jak i publicznych nie jest w żaden sposób regulowane w zakresie dotyczącym inwestycji dotyczących budowy elektrowni fotowoltaicznych. Jedynie w praktyce organów niektórych jednostek samorządu terytorialnego, można spotkać się z wymogiem złożenia odpowiedniego wniosku, który rozpatrywany jest w terminie 30 dni, na podstawie art. 35 § 3 KPA.

Propozycja Rozwiązania Problemu:

1.3.3. Określenie odrębnej, uproszczonej procedury uzyskiwania zgody na umieszczenie na nieruchomości obiektów i urządzeń niezbędnych dla inwestycji w przedmiocie wielkoskalowej elektrowni fotowoltaicznej, wzorem procedury przyjętej dla inwestycji sieci



telekomunikacyjnych (art. 33 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 884)¹).

- 1.3.4. W odniesieniu do gruntów pozostających we władaniu jednostek samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa procedura uzgodnień powinna przewidywać załatwienie sprawy milcząco, w trybie o którym mowa w art. 122a § 1 k.p.a.
- 1.3.5. W odniesieniu do gruntów pozostających we władaniu podmiotów publicznych, spółek z udziałem Skarbu Państwa, spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego procedura uzgodnień powinna przewidywać możliwość załatwienia sprawy w sposób milczący, wzorem milczącego załatwienia sprawy, o którym mowa w Dziale II Rozdziale 8a k.p.a., wskazując na 3-miesięczny termin na załatwienie sprawy.
- 1.3.6. W odniesieniu do pozostałych podmiotów procedura uzgodnień powinna przewidywać, że w przypadku nieudzielenia zgody na umieszczenie takich obiektów i urządzeń w terminie 3 miesięcy od dnia wystąpienia przez inwestora z wnioskiem o udzielenie zgody, zastosowanie znajdują przepisy art. 124 i art. 124a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (wzorem art. 33 ust. 7 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 884)
- 1.3.7. Wprowadzenie definicji legalnej farmy fotowoltaicznej, do której w sposób nie budzący wątpliwości odnosiłyby się przepisy procedury w zakresie uzyskiwania zgody na dysponowanie nieruchomością w celach budowlanych.

1.4. Problem: Zbędne uzgodnienia przeciwpożarowe.

- 1.4.1. Barię powodującą wydłużenie budowy elektrowni fotowoltaicznej są przepisy, budzące wątpliwości organów w toku postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę, a dotyczące wymogu przedłożenia uzgodnienia z rzeczoznawcą do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej.

¹ 1. Właściciel, użytkownik wieczysty nieruchomości lub zarządca nieruchomości, niebędący przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, jest obowiązany umożliwić operatorom, podmiotom, o których mowa w art. 4 pkt 1, 2, 4, 5 i 8 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne, oraz jednostkom samorządu terytorialnego wykonującym działalność, o której mowa w art. 3 ust. 1, umieszczenie na nieruchomości obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej w celu niezwiązanym z zapewnieniem telekomunikacji w budynku znajdującym się na tej nieruchomości, w szczególności instalowanie urządzeń telekomunikacyjnych, przeprowadzanie linii kablowych pod nieruchomością, na niej lub nad nią, umieszczanie tabliczek informacyjnych o urządzeniach, a także ich eksploatację i konserwację, jeżeli nie uniemożliwia to racjonalnego korzystania z nieruchomości, w szczególności nie prowadzi do istotnego zmniejszenia wartości nieruchomości.
2. Korzystanie z nieruchomości, o których mowa w ust. 1, jest odpłatne, chyba że strony umowy, o której mowa w ust. 3, postanowią inaczej.
3. Warunki korzystania z nieruchomości ustala się w umowie, która jest zawierana na piśmie w terminie 30 dni od dnia wystąpienia przez operatora z wnioskiem o jej zawarcie.
3a. Umowa, o której mowa w ust. 3, stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej.
7. Jeżeli w terminie, o którym mowa w ust. 3, nie zostanie zawarta umowa, stosuje się odpowiednio przepisy art. 124 i art. 124a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

1.4.2. Organy w toku postępowań powołują się na treść przepisu zawartego w art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. c p.b.², pomijając fakt, że:

- przepis art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. c p.b. dotyczy wykonywania robót budowlanych, które nie wymagają decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia, a polegających na instalowaniu urządzeń fotowoltaicznych o mocy do 50 Kw, tymczasem urządzenia fotowoltaiczne o mocy ponad 50 Kw wymagają pozwolenia na budowę;
- budowa farm fotowoltaicznych nie mieści się w zakresie definicji „instalowania”³, przyjętej w orzecznictwie,
- zgodnie z § 3 pkt 12 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie uzgadniania projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego, projektu technicznego oraz projektu urządzenia przeciwpożarowego pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej⁴ uzgodnień przeciwpożarowych wymagają obiekty budowlane wraz z instalacją fotowoltaiczną o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 50 Kw. Skoro więc uzgodnienie projektu jest wymagane w przypadku obiektu budowlanego z instalacją fotowoltaiczną o mocy zainstalowanej większej niż 50 Kw, to nie dotyczy to farmy fotowoltaicznej, która takim obiektem budowlanym nie jest.

Propozycja Rozwiązania Problemu:

1.4.3. Wprowadzenie definicji elektrowni fotowoltaicznej, a także definicji urządzeń fotowoltaicznych, o których mowa w art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. c p.b. Ponadto w celu rozwiania wszelkich wątpliwości wprowadzenie zapisu w przepisie art. 29 ust. 4 lit. c) p.b., że obowiązek uzgodnienia z rzeczoznawcą do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej projektu tych urządzeń, nie dotyczy elektrowni fotowoltaicznej.

² Nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia, o którym mowa w art. 30, wykonywanie robót budowlanych polegających na (...) instalowaniu (...) urządzeń fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW z zastrzeżeniem, że do urządzeń fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 6,5 kW stosuje się obowiązek uzgodnienia z rzeczoznawcą do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej projektu tych urządzeń

³ Zgodnie z wyrokiem NSA z 26.06.2020 r., II OSK 4048/19 „Owe instalowanie wedle definicji językowej polega na montowaniu gdzieś urządzeń technicznych. Zaś montaż zgodnie ze znaczeniem językowym to zakładanie, instalowanie urządzeń technicznych lub składanie urządzeń z gotowych części.”

⁴ „obiettami budowlanymi istotnymi ze względu na konieczność zapewnienia ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem, których projekty zagospodarowania działki lub terenu, projekty architektoniczno-budowlane oraz projekty techniczne wymagają uzgodnienia, są: (...) 12) obiekt budowlany z instalacją fotowoltaiczną o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 50 kW”.

BARIERY PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

1. Procedury wydłużające proces inwestycyjny – regulacje środowiskowe

1.1. Problem

- a) Obecnie zabudowa systemami fotowoltaicznymi powierzchni nie mniejszej niż 1 ha (bądź 0,5 ha w obszarach objętych ochroną przyrody) wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko trwającej średnio: (i) 4 m-ce dla instalacji do 1 MW, (ii) 5-12 m-cy dla instalacji powyżej 1 MW. Jest to postępowanie wielostronne, charakteryzujące się dużym potencjałem generowania celowej bądź przypadkowej przewlekłości. Do czasu zakończenia przedmiotowego postępowania nie można złożyć wniosku o wydanie pozwolenia na budowę.
- b) Przyczyną bezpośrednią ww. stanu rzeczy jest zakwalifikowanie zabudowy systemami fotowoltaicznymi do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a przyczyną pierwotną jest uznanie zabudowy systemami fotowoltaicznymi za rodzaj zabudowy przemysłowej⁵.
- c) Przepisy UE nie przesądzają i nie nakazują uznawania systemów fotowoltaicznych za urządzenia przemysłowe do produkcji energii⁶. Panele fotowoltaiczne wytwarzają energię w sposób ciągły i bezobsługowy, samoczynnie wykorzystując zjawisko fotoelektryczne. Tymczasem „przemysł” to „produkcja materialna polegająca na wydobywaniu z ziemi bogactw naturalnych i wytwarzaniu produktów w sposób masowy przy użyciu urządzeń mechanicznych”⁷. Fotowoltaika nie wpisuje się zatem w definicję przemysłu i nie ma uzasadnienia dla poddawania jej reżimowi prawnemu właściwemu „przemysłowi”.
- d) Przewlekłość i zakres postępowań środowiskowych dla farm PV tożsama z postępowania dla silnie oddziałujących na środowisko inwestycji przemysłowych takich jak zakłady przemysłu produkcyjnego, hutniczego, wydobywczego wydzielające do środowiska emisje w postaci gazów, płynów, pyłów, hałasu, wibracji oraz pola elektromagnetycznego.
- e) Problem trudności dokonania oceny ewentualnego oddziaływania instalacji fotowoltaicznych na środowisko został dostrzeżony przez Ministerstwo Klimatu i

⁵ § 3 ust. 1 pkt 54) Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019, poz. 1839).

⁶ Załącznik II ust. 3 pkt a) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U.UE.L. z 2012, nr 26, poz. 1, ze zm.)

⁷ Tak np. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 8 października 2012 r., sygn. akt: III SA/Wa 2973/11.

Środowiska w piśmie z dnia 19 września 2022 roku, poprzez wyszczególnienie istotnej ilości zapytań kierowanych do organów ochrony środowiska z wnioski o interpretację zapisów rozporządzenia oraz konieczność ustalenia, czy planowana budowa farm fotowoltaicznych wymaga raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

- f)** Nieprawidłowe, błędne odwoływanie przez organy administracji publicznej do uregulowania § 3 ust. 1 pkt 54) Rozporządzenia, jako uzasadnienie zakwalifikowania urządzeń fotowoltaicznych do (1) zabudowy (o wadliwości kwalifikacji urządzeń fotowoltaicznych jako "zabudowy" w dalszej części opracowania) (2) o charakterze przemysłowym, z uwagi na niefortunne połączenie w aktualnym brzmieniu pkt 54 Rozporządzenia słów „zabudowa przemysłowa” oraz „zabudowa systemami fotowoltaicznymi” spójnikiem „w tym”, co w logicznym rozumowaniu implikuje zakwalifikowanie systemów fotowoltaicznych jako podzbioru zabudowy przemysłowej i jest kwalifikacją błędną, nie znajdującą oparcia w rzeczywistych cechach technicznych, sposobie działania oraz funkcji instalacji fotowoltaicznej, która nie jest urządzeniem produkcyjnym (na panelu fotowoltaicznym foton jest jedynie przechwytywany i przesyłany za pomocą kabli do transformatora) lecz zbliżonym do przesyłowego. Należy zwrócić uwagę, że błędnym jest uznawanie instalacji fotowoltaicznych za urządzenia oddziałujące na środowisko *prima facie*. O uznaniu konkretnej inwestycji za instalację oddziałującą na środowisko istotnie wpływającą na zmianę sposobu zagospodarowania terenu i ład przestrzenny, decydować powinno występowanie elementów przestrzennych, którym towarzyszą procesy mechaniczne i organizacyjne, w sposób dynamiczny oddziałujące na otoczenie, a takich cech z pewnością nie prezentuje zespół paneli słonecznych, tworzących wraz z instalacjami i przyłączami instalację solarną.
- g)** Błędne zakwalifikowanie zabudowy systemami fotowoltaicznymi do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko stanowi nieprawidłowe uznanie przez Radę Ministrów, że zabudowa systemami fotowoltaicznymi stanowi nieswoisty rodzaj zabudowy przemysłowej, podczas gdy Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U.UE.L. z 2012, nr 26, poz. 1, z późn. zm.) nie przesądza, i tym bardziej nie nakazuje uznawania systemów fotowoltaicznych za urządzenia przemysłowe do produkcji energii. Umieszczenie na poziomie rozporządzenia fotowoltaiki jako zabudowy przemysłowej było błędne, tj. sprzeczne z delegacją unijną, a co najmniej przekraczające zakres tejże delegacji. Dokonując

wykładni przepisów prawa należy stosować pro-unijną wykładnię prawa krajowego. W tym przypadku wykładnia prawa krajowego powinna być zgodna z Dyrektywą 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, która to została wdrożona do polskiego ustawodawstwa ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Podstawą prawną dla obowiązku pro-wspólnotowej wykładni prawa krajowego stanowi art. 10 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej. Zgodnie z ww. Dyrektywą, organy administracji państw członkowskich zobowiązane są do wspierania rozwoju energii odnawialnej, uwzględniania specyfiki odnawialnych źródeł energii oraz w przypadku braku jednoznacznych zapisów w prawie krajowym, do dokonywania wykładni prawa w sposób korzystny do ich rozwoju. Zgodnie z pkt. 41 Dyrektywy „zostało wykazane, że brak przejrzystych przepisów i koordynacji między poszczególnymi organami wydającymi zezwolenia utrudnia wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych. Z tej przyczyny specyficzna struktura sektora energii odnawialnej powinna zostać wzięta pod uwagę przez organy krajowe, regionalne i lokalne przy dokonywaniu przeglądu procedur administracyjnych stosowanych przy wydawaniu zezwoleń na budowę i eksploatację obiektów...”. Również powyższe potwierdza Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie C 2/10 podkreślając, że państwa członkowskie zobowiązane są „...do dokonania oceny ram ustawowych i wykonawczych w odniesieniu do procedur administracyjnych, w szczególności przyznawania pozwoleń, mających zastosowanie do przedsiębiorstw elektroenergetycznych wytwarzających energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii. Ta procedura oceny ma na celu racjonalizację i ograniczenie przeszkód administracyjnych, jak również zapewnienie obiektywności, przejrzystości i niedyskryminującego charakteru zasad obowiązujących w odniesieniu do tego rodzaju urządzeń.”

1.2. Bariera regulacyjna - - > Kwalifikacja zabudowy systemami fotowoltaicznymi jako przedsięwzięć oddziałujących na środowisko (§ 3 ust. 1 pkt 54 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r.⁸ („54) *zabudowa przemysłowa, w tym zabudowa systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowa, wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż: a) 0,5 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r.*

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019, poz. 1839)

o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy, b) 1 ha na obszarach innych niż wymienione w lit. a;”.

- 1.3. Rozwiązanie:** Wyeliminowanie przedsięwzięć obejmujących lokalizację wolnostojących systemów fotowoltaicznych z katalogu przedsięwzięć potencjalnie oddziałujących na środowisko oraz prowadzenie na poziomie legislacyjnym wyraźnego rozróżnienia pomiędzy zabudową przemysłową oraz systemami fotowoltaicznymi, które zabudowa przemysłową nie są. Przykładem wdrożenia ww. zmian może być zmiana § 3 ust. 1 pkt 54 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. poprzez wykreślenie słów „w tym zabudowa systemami fotowoltaicznymi” – względnie, aby wyeliminować potencjał wątpliwości interpretacyjnych związanych z powszechnym w praktyce organów administracji publicznej i nieprawidłowym kwalifikowaniem systemów fotowoltaicznych jako instalacji przemysłowej, usunięcie z pkt 54) słów „w tym zabudowa systemami fotowoltaicznymi” z jednoczesnym dodaniem w § 3 ust 1 Rozporządzenia pkt 54a) o treści: *„systemy fotowoltaiczne wraz z towarzyszącą infrastrukturą, o powierzchni mniejszej niż:*
- a) 1,5 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy, b) 3 ha na obszarach innych niż wymienione w lit. a;”.*

BARIERY PLANISTYCZNE

- 1. Procedury wydłużające proces inwestycyjny – przepisy planistyczne na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503 dalej jako: „u.p.z.p.”).**
- 1.1. Problem** - Przewlekłość postępowania w przedmiocie uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy dla nieruchomości nie posiadających miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z uwagi na brak jednolitego stanowiska w zakresie konieczności uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dla farm fotowoltaicznych do 1000 kw na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 1.1.1. Bariera regulacyjna** - nieprecyzyjny zapis art. **10 ust 2a u.p.z.p.** (*„2a. Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się [w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – przypis autora] wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w*

zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie, z wyłączeniem: wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki - w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne; urządzeń innych niż wolnostojące.”) który zezwala na dwie równorzędne uprawnione i sprzeczne interpretacje dotyczące konieczności przewidywania w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lokalizacji wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej do 1000 kW na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki tj. a) konieczne uzyskanie warunków zabudowy dla farm fotowoltaicznych do 1000 kw na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz bądź b) uzyskanie warunków zabudowy dla farm fotowoltaicznych do 1000 kw na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Uzasadnienie nowelizacji ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie art. 10 ust. 2a pkt 1) wchodzącym w życie 30 października 2021 roku – druk sejmowy nr 1129) nie daje jednoznacznej odpowiedzi, która interpretacja jest prawidłowa i zgodna z założeniem ustawodawcy. Ustawodawca wskazał z jednej strony, że właściwe organy planistyczne nie mają obowiązku wprowadzania do studium lokalizacji wolnostojących instalacji PV do 1000 kW na gruntach rolnych klasy V lub niższych, a nadto w zakresie wolnostojących instalacji PV do 1000 kW studium nie może zostać zaktualizowane, ponieważ przepis wskazuje, że w takich sytuacjach nie trzeba tej kwestii w studium regulować. Tym samym, „milczenie” aktów planistycznych należy odczytywać jako dopuszczalność lokalizacji PV do 1000 kW na tych danych klasach gruntów rolnych (wynikająca bezpośrednio z ustawy). Ustawodawca nie uwzględnił jednak okoliczności, iż aktualnie jedynie ok 30 % terytorium RP posiada miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W przypadku natomiast braku tego aktu planistycznego, zastosowanie znajduje art. 4 ust. 2 u.p.z.p., który wskazuje, że „w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”. Wskazać należy, że racjonalny ustawodawca – jakkolwiek wprowadził klauzulę ogólną – to nie zmienił art. 4 u.p.z., wskazując, że „nie dotyczy instalacji OZE, np. „dla której lokalizacji jest wymagane jedynie zgłoszenie” – lub regulacji analogicznej. W tych okolicznościach należy rozstrzygnąć, czy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla danego terenu oraz w kontekście art. 4 oraz art. 59 u.p.z.p., dla posadowienia farmy fotowoltaicznej do 1000 kw konieczne jest uzyskanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy („1. Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego,

polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Przepis art. 50 ust. 2 stosuje się odpowiednio.”) (zważywszy, na ujęcie w niniejszej sekcji wyłącznie problemów lokalizacyjnych na gruncie ustaw planistycznych, kierujący niniejsze stanowisko pomija w tym punkcie kwestię kwalifikacji farmy fotowoltaicznej jako „zabudowy” w rozumieniu prawa budowlanego – rozważania w tym przedmiocie zostały zawarte w dalszej części stanowiska, kierujący niniejsze stanowisko podkreśla jednak, że rozważania te należy nierozłącznie prowadzić wraz z uregulowaniami prawa budowlanego). Zważywszy na charakter technologiczny farmy fotowoltaicznej (brak trwałego związania z gruntem, konstrukcja jest w pełni demontowalna), oraz okoliczność, iż posadowienie farmy fotowoltaicznej nie jest jednoznaczne ze zmianą przeznaczenia gruntu, a także zważywszy iż celem ustawodawcy wprowadzającego nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod koniec roku 2021 r była całkowita deregulacja zamierzeń inwestycyjnych w branży odnawialnych źródeł energii do mocy 1000 kw, uprawnione jest wnioskowanie, iż uzyskanie decyzji uzgadniającej warunki zabudowy dla farm PV do 1000 kw nie jest konieczne. Niemniej jednak, zważywszy na aktualne nieostre pojęcia „zamiany zagospodarowania” terenu oraz „zabudowy”, organy administracji oczekują od inwestora wystąpienia o ustalenie warunków zabudowy.

1.1.2. Rozwiązanie - jednoznaczne przesądzenie na poziomie ustawowym czy art. 10 ust 2a pkt 1 u.p.z.p. dopuszcza możliwość lokalizacji instalacji fotowoltaicznych do 1000 kw na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki bez konieczności uzyskania decyzji o uzgodnieniu warunków zabudowy, np. poprzez dodanie w 10 ust 2b u.p.z.p. o treści „W przypadkach określonych w art. 10 ust 2a ust 1 powyżej art. 59 u.p.z.p nie stosuje się.”. Należy zasygnalizować, że nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (prace legislacyjne numer UD369) poprzez zmianę redakcji art. 59 u.p.z.p i likwidację niejasności w stosowaniu przepisu częściowo realizuje ten cel. Dotychczasowe bowiem odniesienie w art. 59 ust. 1 było niespójne z art. 59 ust. 2, a – jak wskazano powyżej - orzecznictwo w tym zakresie prowadzi do rozstrzygnięć, że każda zmiana zagospodarowania terenu wymaga warunków zabudowy.

1.2. Problem – przewlekłość postępowania w przedmiocie uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy dla nieruchomości nie posiadających miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z uwagi na brak jednolitego stanowiska w zakresie konieczności weryfikacji warunku „kontynuacji zabudowy” oraz „dobrego sąsiedztwa” jako przesłanki umożliwiającej wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na lokalizacji farmy fotowoltaicznej, wobec (1) braku powszechności tego rodzaju zabudowy

na terenie RP, (2) specyficznych uwarunkowań technicznych i wizualnych farmy fotowoltaicznej, (3) nowatorskiego charakteru inwestycji, a tym samym trudności spełnienia warunku „kontynuacji”,

1.2.1 Bariera regulacyjna - nieprecyzyjny zapis **art. 61 ust 1 pkt 1 u.p.z.p.** („Art. 61. [Przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy] Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, **jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;**”, który stwarza trudności dla uzyskania warunków zabudowy z uwagi na trudność wykazania przesłanki „kontynuacji zabudowy”. Odstąpienie od stosowania przesłanki „kontynuacji zabudowy” możliwe jest wyłącznie po przeprowadzeniu wnikliwej analizy orzecznictwa i implikuje przewlekłość postępowania administracyjnego z uwagi na konieczność wykazania braku konieczności jej spełnienia dopiero w pismach procesowych na etapie odwoławczym lub w postępowaniu sądowno-administracyjnym.

1.2.2 Rozwiązanie - jednoznaczne przesądzenie na poziomie ustawowym, że art 10 ust 2a pkt 1 u.p.z.p. implikuje konieczność wystąpienia o uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy dla lokalizacji instalacji fotowoltaicznych do 1000 kw na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki oraz zastosowanie trybu przewidzianego w rozdziale 8a Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000) (tj. milczącego załatwienia sprawy), poprzez dodanie w art. 59 u.p.z.p. ustępu 4 o treści „W przypadkach określonych w art. 10 ust 2a ust 1 u.p.z.p. przepisu działu 8a Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000) stosuje się odpowiednio”. Alternatywnym rozwiązaniem zarówno dla problemu zasygnalizowanego w niniejszym punkcie oraz w punkcie powyżej (tj. w zakresie problematyki uzyskania uzgodnienia warunków zabudowy), jest dopuszczenie na poziomie ustawowym lokalizacji instalacji fotowoltaicznych wyłącznie na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (po uprzednim wypracowaniu sprawnej, pozbawionej rozbieżności i biurokracji procedury uwzględniającej aktywny udział inwestorów). W ocenie sporządzającego niniejsze stanowisko, w przypadku braku uwzględnienia postulatów dopuszczenia lokalizacji instalacji fotowoltaicznych na podstawie decyzji o uzgodnieniu warunków zabudowy, które byłyby rozwiązaniem optymalnym, pewną (z uwagi na mandat społeczny) podstawą umożliwienia lokalizacji farm fotowoltaicznych powinny być miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

tworzone przy aktywnym udziale inwestora prywatnego. Tym samym nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (prace legislacyjne pod numerem UD369), w której uzasadnieniu czytamy, iż "Z uwagi na potrzeby zachowania ładu przestrzennego i w celu przeciwdziałania konfliktom społecznym wskazano jednak, że lokalizacja OZE o dużej mocy powinna przebiegać za pośrednictwem planów miejscowych" a co znajduje odzwierciedlenie w nowym art. 14 ust 6a u.p.z.p., zmierza w kierunku sprzyjającym rozwojowi fotowoltaiki na terenie RP, jednak aby wyczerpująco odpowiadać na bieżące problemy lokalizacyjne farm fotowoltaicznych, pożądane jest wdrożenie uproszczonej procedury przyjmowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z udziałem inwestora prywatnego.

1.3. Problem - brak samodzielnej, uproszczonej procedury zmiany lub przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium kierunków i uwarunkowań rozwoju gminy w zakresie, w jakim obejmowałyby wyłącznie dopuszczenie lokalizacji instalacji fotowoltaicznych;

1.3.1. Rozwiązanie - uregulowanie na poziomie ustawowym trybu uproszczonego uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla instalacji fotowoltaicznych poprzez ustanowienie uproszczonej procedury przyjęcia MPZP polegającej na (1) skróceniu okresu wydania przez organy o których mowa w art. 57 i art. 58 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, o uzgodnienie odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko a także w art. 17 ust. 6 lit. a i b u.p.z.p. koniecznych uzgodnień i opinii, (2) przejściu mechanizmu milczącej aprobaty organu nadzoru dla przedłożonego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku braku zakwestionowania MPZP w terminie 14 dni od jego przedłożenia.

1.4. Problem - brak możliwości finansowania przez inwestora prywatnego studium uwarunkowań i kierunków rozwoju gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez dopuszczenie lokalizacji instalacji fotowoltaicznych;

1.4.1. Bariera regulacyjna - brak uregulowania wyjątku od wyłącznej właściwości finansowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium kierunków i uwarunkowań rozwoju gminy przez jednostki samorządu terytorialnego, dla inwestora prywatnego w celu dopuszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium lokalizacji instalacji fotowoltaicznych. W aktualnym prawodawstwie brak jest uregulowań zezwalających inwestorom prywatnym na finansowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub studium. Stosownie do art. 21 ust 1 oraz art. 13 ust

1 u.p.z.p. koszty sporządzenia planu miejscowego oraz studium obciążają budżet gminy. Sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz studium jest zadaniem własnym gmin podlegającym zasadom dyscypliny finansów publicznych. Gminy w większości przypadków opóźniają oraz przedłużają procedurę uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium, bowiem sporządzenie takich dokumentów planistycznych wiąże się ze sporym obciążeniem finansowym dla budżetu danej gminy. Jedyne wyjątek, w zakresie możliwości uczestnictwa inwestora prywatnego w finansowaniu procedury przyjęcia mpzp wyrażony jest w 21 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. („2. Koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają: 4) inwestora realizującego inwestycję celu publicznego - w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji.”) W zakresie odstępstwa od ponoszenia przez gminę kosztów sporządzenia studium, ustawodawca przewiduje je wyłącznie w zakresie partycypowania w tych kosztach przez powiat lub województwo, w zależności od znaczenia ponadlokalnego inwestycji celu publicznego. Stosownie do powyższego, aby możliwe było partycypowanie przez inwestora prywatnego w finansowaniu MPZP konieczne jest uznanie przedsięwzięcia (farmy PV) za inwestycję celu publicznego. Inne porozumienia pomiędzy inwestorem prywatnym a gminą w ww. przedmiocie nie znajdują oparcia w przepisach prawa. W związku z brakiem stosownej regulacji w praktyce stosowane są alternatywne rozwiązania prawne zmierzające do osiągnięcia tożsamego efektu, w tym np. udzielenie gminie przez inwestora darowizny z poleceniem. Poleceniem (celem darowizny) jest wówczas przeprowadzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego procedury planistycznej. Mankamentem powyższej praktyki jest jednak brak prawnej możliwości egzekwowania przez inwestora wykonania polecenia przez gminę. Wykonanie polecenia jest bowiem wyłącznie obowiązkiem moralnym obdarowanego i brak jego wykonania nie stanowi podstawy do odwołania darowizny. Zwrotu świadczenia inwestor nie może również domagać się na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu. Przeprowadzenie procedury planistycznej jest dla budżetu gminy istotnym obciążeniem, którego nierzadko nie jest gotowa ponieść samodzielnie, a jednocześnie kwota ta stanowi jedynie ułamek wartości całego przedsięwzięcia polegającego na posadowieniu farmy fotowoltaicznej wraz z infrastrukturą. Przeprowadzenie procedury planistycznej wymaga również dokonania konsultacji społecznych, które mają istotne znaczenia dla „akceptacji” potencjalnego przedsięwzięcia na terenie gminy. W związku z powyższym inwestorzy prywatni skłonni są ponieść dodatkowy (stosunkowo niewielki dla nich) koszt związany ze sfinansowaniem procedury planistycznej oraz przyjąć ryzyko niepowodzenia uzgodnień społecznych (w zakresie w jakim w wyniki społecznych konsultacji, przeznaczenie terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zostanie odrzucone) niż ryzykować (1) oporem społecznym uniemożliwiającym eksploatację farmy PV już po ukończeniu inwestycji lub (2)

zakwestionowaniem procedury planistycznej finansowanej przez inwestora prywatnego bez podstaw prawnych.

1.4.2. Rozwiązanie - dopuszczenie, na poziomie ustawowym, sfinansowania przez inwestora prywatnego sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków rozwoju gminy w celu dopuszczenia lokalizacji instalacji fotowoltaicznych lub ich zmiany, poprzez przykładowe dodanie w art. 21 ust 2 u.p.z.p pkt 5) o treści „5) inwestora realizującego inwestycję polegającą na budowie wolnostojących instalacji fotowoltaicznych, w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji.” Za optymalne rozwiązanie legislacyjne uznać należy sytuację, w której sfinansowanie przez inwestora prywatnego sporządzenia danego dokumentu planistycznego (lub zmiany do niego) będzie objęte ryzykiem biznesowym danego inwestora prywatnego. Inwestor prywatny nie posiadałby żadnych uprawnień w zakresie żądania uchwalenia dokumentu planistycznego, którego sporządzenie sfinansował, nie miałby żadnego wpływu na efekt finalny konsultacji społecznych. Sama możliwość sfinansowania sporządzenia danego dokumentu planistycznego w każdym przypadku skracałaby jedynie czas całej procedury uchwalania dokumentów planistycznych i odciążałaby budżet danej gminy.

1.4.3. Rozwiązanie - Skorelowanie uproszczonej procedury przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (pkt 3 powyżej) z dopuszczeniem możliwości finansowania tej uproszczonej procedury przez inwestora prywatnego (pkt 4 powyżej).

[podsumowanie problemów lokalizacyjnych, z uwagi na trwające prace legislacyjne obejmujące w części zasygnalizowane powyżej kwestie]

Sporządzający niniejsze stanowisko ma świadomość procedowania aktualnie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która jest nadrzędnym celem reformy dla stworzenia stabilnego i przewidywalnego klimatu inwestycyjnego dla sektora budowlanego, a także walki z niekontrolowanym rozprzestrzenianiem się zabudowy na obszarach podmiejskich. Biorąc pod uwagę cele KPO oraz „Kamień Milowy”, jakim jest nowelizacja ustawy planistycznej, sporządzający niniejsze stanowisko ufa, że dostrzeżone przez niego bariery regulacyjne (jakkolwiek będące już częściowo przedmiotem prac legislacyjnych) staną się podstawą podjęcia dyskusji nad nimi i przyjęcia rozwiązań legislacyjnych, dzięki którym wprowadzony zostanie wymóg przygotowania i przyjęcia długoterminowej strategii związanej z zagospodarowaniem przestrzennym oraz stworzone zostaną przejrzyste i klarowne zasady zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gminnym z udziałem inwestorów prywatnych.

BARIERY FISKALNE – PRAWO PODATKOWE

Prawo podatkowe – ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, ustawa o podatku rolnym, problemy z treścią oraz wykładnią przepisów podatkowych

1. Problem: sposób ustalania wysokości podatku od budowli.

- 1.1.** Właściciel elektrowni fotowoltaicznej jest zobowiązany do zapłaty podatku od budowli, liczonego zazwyczaj jako 2% wartości „budowli” w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – przepisy nie regulują tego, co w przypadku farm PV stanowi desygnat pojęcia „budowli” – co wprowadza niepewność i ryzyko odmiennych wykładni przepisów przez różne organy. Budowlą w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. W przypadku elektrowni PV istnieje problem z prawidłową kwalifikacją – można spotkać się z poglądami, że wszystkie elementy farmy PV (nawet wraz z panelami, czyli ewidentną technologią - urządzeniami) jako sieć elektroenergetyczna tworzą całość techniczno-użytkową i stanowią budowlę podlegającą opodatkowaniu. Właściciel farmy PV bywa więc potencjalnie zobowiązany do zapłaty bardzo wysokiego podatku w wysokości 2% całej instalacji. Aktualne orzecznictwo sądowe zmierza w kierunku przyjęcia, że panele fotowoltaiczne są urządzeniami i jedynie część budowlana w postaci systemu mocowania paneli powinna podlegać opodatkowaniu jako budowla, ale nawet i ta częściowo pozytywna dla inwestorów linia orzecznicza nie oddaje w całości istoty rzeczy oraz nie rozwiązuje całościowo problemu (pomijając fakt, że orzeczenia sądowe stanowią jedynie wskazówki interpretacyjne, a organy podatkowe nie są związane płynącymi z orzeczeń sądowych postulatami).
- 1.2.** Instalacje fotowoltaiczne składają się m.in. z części stanowiących system mocowania systemów PV do powierzchni ziemi (nóżki systemów konstrukcyjnych kinetycznie wbijane w grunt bądź samonośne / samo-obciążające się, incydentalnie fundament). Na omawianych częściach mocowane są, w sposób niewiążący ich trwale z gruntem, stoły, na których znajdują się panele fotowoltaiczne. Sposób mocowania stołów oraz paneli wskazuje, że nie mogą być one uznane za trwale związane z gruntem, a przez to nie mogą być uznane za podlegające opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Ich przykręcenie i odkręcenie (względem nóżek) jest możliwe w bardzo krótkim odstępie czasu i nie wymaga żadnych prac budowlanych. Nóżki podlegają kinetycznemu wyciągnięciu z gleby nie

pozostawiając żadnych śladów bądź stanowią element samonośny / samo-obciążający się, tj. po prostu stojący na gruncie bez związania z gruntem. Niemniej, na skutek różnej praktyki, wymagane jest doprecyzowanie, iż tylko same ewentualne (bardzo rzadkie) elementy łączące trwale instalację (*de facto* łączące nóżki) z gruntem, tj. ewentualne fundamenty, stanowią części budowlane instalacji fotowoltaicznej stanowiące tym samym opodatkowane budowle. Należy wziąć pod uwagę, że Inwestycja fotowoltaiczna wiąże się z różnymi rodzajami obciążeń podatkowych i administracyjnych (podatek dochodowy, opłata za koncesję, opłaty związane z przyłączeniem do sieci dystrybucyjnej, podatek od budowli, praktyką rynkową jest również zwracanie przez inwestorów równowartości podatku od nieruchomości/rolnego płaconego przez właścicieli gruntów pod elektrownią fotowoltaiczną), stąd ograniczenie ich w ujęciu ilościowym oraz jakościowym, a co najmniej wyeliminowanie obciążeń nieoczywistych z punktu społeczno – gospodarczego przeznaczenia, jawi się jako w pełni zasadne.

Propozycja Rozwiązania:

Wprowadzenie zasady (przepisu szczegółowego), że w przypadku elektrowni (farmy) fotowoltaicznej jedynie elementy będące budowlą w rozumieniu Prawa Budowlanego – tj. stacja transformatorowa, kable, fundamenty (jeżeli występują, a to rzadkie sytuacje) podlegają opodatkowaniu jako budowla, tj. zmiana w art. 1a pkt 2) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Analogicznie należy uzupełnić definicję „budowli” w art. 3 pkt 3) ustawy Prawo Budowlane.

Nowa definicja „budowli” w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych:

art. 1a

Użyte w ustawie określenia oznaczają: (...)

budowla – obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, a w przypadku elektrowni fotowoltaicznych – wyłącznie część budowlaną w postaci stacji transformatorowej, kabli oraz fundamentów – jeżeli będą ulokowane na terenie elektrowni;

Nowa definicja „budowli” w rozumieniu Prawa Budowlanego:

art. 3

Ilekoć w ustawie jest mowa o: (...)

3) „budowli - należy przez to rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady,

tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych, elektrowni fotowoltaicznych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową (...)”

2. Problem: brak przepisów w zakresie podstaw wymiaru podatku od terenu zajętego przez elektrownie fotowoltaiczne.

- 2.1.** Powszechnie obowiązujące przepisy w dalszym ciągu nie zawierają żadnych dedykowanych regulacji podatkowych dla fotowoltaiki wielkoprzemysłowej (dużych instalacji PV). Jest to problem nie tylko dla inwestorów, ale także dla organów podatkowych, które częstokroć mają wątpliwość jakie przepisy znajdują zastosowanie w takich przypadkach oraz w jakim zakresie należy opodatkować farmę PV (jaki obszar powinien podlegać danemu rodzajowi podatku, jak liczyć podatek od wartości budowli). W przypadku opodatkowania farm PV dochodzi w praktyce do ograniczenia podstawowych zasad prawa podatkowego: pewności co do prawa, zasady ustawowej regulacji podatków i zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika. Przepisy „ogólne” przyznają organom podatkowym szeroką i dyskrecyjną władzę w zakresie prawidłowej wykładni. Inwestorzy natrafiają na niespójne orzecznictwo sądowe, a organy podatkowe przyjmują rozumienie „*zajęcia gruntu na prowadzenie działalności gospodarczej*” w sposób ostrożny, zazwyczaj niekorzystny dla podatników.
- 2.2.** Problem prawny przy aktualnym brzmieniu przepisów sprowadza się do tego, że pojęcie „*zajęcia terenu na prowadzenie działalności gospodarczej*” jest nieostre, nieprecyzyjne, a w przypadku tak nowatorskich inwestycji jak elektrownia PV – nie jest w stanie oddać rzeczywistego obrazu inwestycji. Wolnostojące instalacje fotowoltaiczne z istoty swojej konstrukcji pozostawiają szereg wolnych przestrzeni znajdujących się pomiędzy rzędami paneli fotowoltaicznych. Przestrzenie te nie są niezbędne z punktu widzenia znajdujących się na danym terenie instalacji fotowoltaicznych w rozumieniu ich ciągłego wykorzystywania dla procesu technologicznego produkcji prądu. Z punktu widzenia funkcjonowania instalacji możliwe jest bowiem wykorzystywanie tych przestrzeni dla produkcji rolnej, wypasu zwierząt czy innych funkcji rolniczych. Instalacja elektrowni fotowoltaicznej nie stanowi przeszkody dla realizacji takich funkcji. W konsekwencji

powyższego, trudno uznać, iż tereny te (pomiędzy panelami i innymi elementami elektrowni fotowoltaicznej) są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na produkcji prądu, szczególnie jeśli są lub mogą być na mocy porozumienia z właścicielem nieruchomości lub dzierżawcą wykorzystywane dla celów rolnych.

- 2.3.** Organy podatkowe, które są zmuszone poruszać się w ramach obowiązującego prawa, dokonują wykładni pojęcia zajęcia gruntu „na cele działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza”, częstokroć za taki obszar uznając cały posiadany przez inwestora teren – nawet, jeżeli pozostaje on w dalszym ciągu biologicznie czynny. Częstym argumentem organów podatkowych jest ogrodzenie terenu (organy przyjmują, że powierzchnia ogrodzona to powierzchnia zajęta), co najczęściej jest wykonywane dla celów bezpieczeństwa (ryzyko uszkodzenia paneli, ryzyko wejścia osoby trzeciej, posadowienie ogrodzenia jest wymogiem ubezpieczyciela) – ogrodzenie w żaden sposób nie oddziałuje na produkcję energii elektrycznej. Organy podatkowe nie mają odpowiednich narzędzi do obliczania wymiaru podatku i muszą korzystać z przepisów „ogólnych”, za każdym razem dokonując wykładni zwrotu „teren zajęty na cele prowadzenia działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza”. Istnieje orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie wykładni tego pojęcia, jednak nie znajduje ona praktycznego zastosowania dla elektrowni PV.
- 2.4.** Taki stan rzeczy powoduje mnóstwo wątpliwości co do rzetelnego wykonywania obowiązków podatkowych przez podatników wobec tak skrajnych różnic w koncepcjach. W jednej skrajności powoduje nieproporcjonalnie duże opodatkowanie tego typu obiektów, zupełnie niezwiązane z generowanymi przez nie efektami w postaci wytwarzania prądu. W drugiej zaś powoduje nieuzasadniony spadek wpływów dla gmin. Stąd kompromisowe uregulowanie tej kwestii obejmując faktyczną powierzchnię gruntu zajmowaną przez rzut pionowy paneli fotowoltaicznych wydaje się konieczne, dla uniknięcia przyszłych wątpliwości jakie mogą dotyczyć tego tematu i znaczących dysproporcji w opodatkowaniu analogicznych instalacji w zależności od gminy w której będzie się ona znajdować.
- 2.5.** Coraz częściej można spotkać taką wykładnię przepisów prezentowaną przez organy podatkowe, zgodnie z którą uznaje się za „teren zajęty na cele prowadzenia działalności gospodarczej” cały ogrodzony obszar terenu – nawet w sytuacji, gdy na terenie biologicznie czynnym (np. pomiędzy rzędami paneli) jest prowadzona działalność rolna – wypas zwierząt, hodowla roślinności. Najczęstszym argumentem organów przemawiającym za taką kwalifikacją jest ustalenie, że produkcja energii jest „główną działalnością” na danym obszarze – przy czym żaden z przepisów prawa nie daje podstaw do tego, aby organ podatkowy taką „główną działalność” ustalał – budzi to również uzasadniony sprzeciw w świetle skodyfikowanej zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika;

Podatek od nieruchomości w przypadku farm PV powinien obejmować tylko rzeczywistą przestrzeń „działalności gospodarczej” – czyli powierzchnię liczoną jako rzut poziomy paneli słonecznych. To jest jedyny obszar, który „bierze udział” w produkcji energii. W pozostałym zakresie grunt nadal ma charakter rolny, nie traci go z powodu sąsiedztwa paneli. Na tych obszarach może być (i bardzo często w praktyce jest) prowadzona działalność rolnicza – hodowla zwierząt albo/oraz hodowla roślinności. W przypadku pozostałych gruntów rolnych podatek rolny nie jest uzależniony od tego, czy na danym użytku są prowadzone prace rolne, ale jest zależny od danych ewidencyjnych. Brak jest jakichkolwiek powodów do odejścia od tej zasady w przypadku elektrowni słonecznych. Środkiem dojścia do tego rozwiązania mogłoby uzupełnienie w ustawach podatkowych (o podatku rolnym, o podatkach i opłatach lokalnych) katalogu okoliczności, w których danego gruntu nie uznaje się za zajęty na cele prowadzenia działalności gospodarczej poprzez dodanie „powierzchni biologicznie czynnych gruntów na obszarze elektrowni fotowoltaicznych, włącznie z pasami technologicznymi koniecznymi dla zapewnienia właściwej eksploatacji elektrowni fotowoltaicznych, z wyjątkiem gruntów znajdujących się bezpośrednio pod powierzchnią paneli fotowoltaicznych”.

Propozycja Rozwiązania:

Wprowadzenie przepisów szczegółowych, odnoszących się bezpośrednio do zasad opodatkowania elektrowni (farm) fotowoltaicznych:

- wprowadzenie zasady, że teren biologicznie czynny na obszarze elektrowni fotowoltaicznej z wyjątkiem gruntów znajdujących się bezpośrednio pod powierzchnią paneli fotowoltaicznych, nie podlega opodatkowaniu – zmiana art. 1a ust. 2a pkt 4) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zmiana art. 2 ust. 3 ustawy o podatku rolnym oraz zmiana art. 1 ust. 4 ustawy o podatku leśnym;

Dodanie art.1a ust. 2a pkt 4 lit. d) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych:

„Do gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej nie zalicza się: (...)

4) gruntów: (...)

d) „powierzchni biologicznie czynnych gruntów na obszarze elektrowni fotowoltaicznych, z wyjątkiem gruntów znajdujących się bezpośrednio pod powierzchnią paneli fotowoltaicznych

- chyba że grunty te są jednocześnie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność, o której mowa w lit. a., bądź innej niż produkcja energii elektrycznej ze źródeł fotowoltaicznych”.

Dodanie art. 2 ust. 3 pkt. 4) ustawy o podatku rolnym:

„Za grunty zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza nie uważa się gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne: (...)

4) powierzchni biologicznie czynnych gruntów na obszarze elektrowni fotowoltaicznych, z wyjątkiem gruntów znajdujących się bezpośrednio pod powierzchnią paneli fotowoltaicznych”.

Dodanie art. 1 ust. 4 pkt. 4) ustawy o podatku leśnym:

„Za lasy zajęte na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna nie uznaje się lasów: (...)

powierzchni biologicznie czynnych gruntów na obszarze elektrowni fotowoltaicznych, z wyjątkiem gruntów znajdujących się bezpośrednio pod powierzchnią paneli fotowoltaicznych

- chyba że lasy te są jednocześnie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność, o której mowa w lit. a., bądź innej niż produkcja energii elektrycznej ze źródeł fotowoltaicznych”

- wprowadzenie zasady, że w przypadku elektrowni fotowoltaicznych podstawę wymiaru podatku stanowi powierzchnia zajęta przez panele fotowoltaiczne, liczona jako iloczyn liczby paneli, szerokości oraz długości tych paneli na terenie elektrowni fotowoltaicznej – zmiana art. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych;

Dodanie art. 4 ust. 1 pkt 4) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych:

„1. Podstawę opodatkowania stanowi:

4) dla terenów elektrowni fotowoltaicznych - powierzchnia zajęta przez panele fotowoltaiczne, liczona jako iloczyn liczby paneli oraz ich szerokości oraz ich długości.”

3. Problem: właściciel gruntu jako podatnik podatku od nieruchomości

- 3.1.** Podatnikiem podatku od gruntu zajętego przez elektrownię PV jest jej właściciel – bardzo często jest to osoba fizyczna. Z uwagi na przyjmowaną przez organy wykładnię o wykorzystaniu gruntu na cele „nierolne” dochodzi do nagłego i znaczącego wzrostu obciążeń podatkowych, do których zapłaty zobowiązany jest właściciel gruntu. Przepisy prawa nie dają podstaw do dochodzenia tej należności podatkowej od posiadacza gruntu – właściciela elektrowni fotowoltaicznej. Praktyka pokazuje, że inwestorzy PV w zdecydowanej większości decydują się nabyć czasowe prawo do gruntu w drodze zawarcia umowy najmu lub dzierżawy. Taka sytuacja powoduje, że zobowiązanym do zapłaty

podatku jest wydzierżawiający – najczęściej będący osobą fizyczną, często o statusie rolnika. Ustalenie wymiaru podatku na wysokim poziomie (zmiana dotychczasowego podatku rolnego na znacznie wyższy podatek od nieruchomości) powoduje, że podatnik jest w sposób nagły obciążony wysokim podatkiem, często także wyższym niż otrzymywany czynsz dzierżawny. Tego typu obawa właścicieli gruntów jest bardzo często adresowana w procesie negocjacji umów.

- 3.2.** Proponowana regulacja nie spowoduje uszczuplenia interesów fiskusa, ułatwiając jedynie uregulowanie zobowiązań podatkowych przez podmioty ekonomicznie wykorzystujące grunt oraz instalacje oraz dysponujące środkami na uregulowanie podatków związanych z nimi.

Proponowane Rozwiązanie:

Ustawowe umożliwienie płatności podatku za teren elektrowni fotowoltaicznej przez dzierżawcę lub najemcę (posiadacza zależnego) tego terenu - zmiana art. 62b ustawy Ordynacja Podatkowa.

Dodanie art. 62b§1 pkt 2¹⁾ Ordynacji Podatkowej:

Zapłata podatku może nastąpić także przez: (...)

2¹⁾ dzierżawcę lub najemcę w odniesieniu do wynajętych lub wydzierżawionych mu gruntów oraz budynków i budowli na tych gruntach posadowionych w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego lub leśnego należnego od tych gruntów, budynków i budowli (...)

Alternatywne rozwiązanie - wprowadzenie zasady, że płatnikiem podatku od „terenu zajętego przez elektrownię fotowoltaiczną” byłby przedsiębiorca – dzierżawca gruntu. To on byłby stroną postępowania podatkowego, to on składałby odpowiednią deklarację podatkową i to na nim spoczywałaby odpowiedzialność z tytułu zapłaty tej należności. Zasadna byłaby zatem analogia w stosunku do już istniejących przepisów dla posiadaczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego – zmiana art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Dodanie art. 3 ust. 1 pkt. 5) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych:

Podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące: (...)

5) posiadaczami samoistnymi terenów elektrowni fotowoltaicznych”

BARIERY GEODEZYJNE

1. **Problem: klasyfikacja gruntów pod elektrowniami fotowoltaicznymi**

- 1.1.** Istnieje luka prawna uniemożliwiająca prawidłową klasyfikację gruntów zajętych przez elektrownię fotowoltaiczną. Elektrownie PV są najczęściej lokowane na terenach, które w ewidencji gruntów i budynków są oznaczone jako użytki rolne (najczęściej grunty orne niższych klas – R albo pastwiska trwałe – Ps). Organy geodezyjne po zakończeniu budowy często zmieniają przeznaczenie danego gruntu, oznaczając go jako grunty zabudowane i zurbanizowane (tereny przemysłowe – Ba). Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, podstawę wymiaru podatków stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Obecne zasady klasyfikowania gruntów i istniejący podział na rodzaje gruntów powoduje niepewność co do prawidłowej klasyfikacji farm fotowoltaicznych. Elektrownia PV nie jest typowym „obiektem przemysłowym”, nie jest nawet „standardową” elektrownią – nie ma formy budynku, nie jest trwale związana z gruntem, nie wymaga niemal żadnej obsługi technicznej – energia wytwarza się samoistnie, elektrownia nie jest „uruchamiana” przez człowieka. W przypadku tego typu inwestycji bardzo trudne jest czynienie jakiegokolwiek analogii do już istniejących na rynku inwestycji. W praktyce spotkać można się z sytuacją, w której organy geodezyjne dokonują zmiany przeznaczenia gruntu na teren przemysłowy po zakończeniu budowy elektrowni. Konsekwencją powyższego jest to, że organy podatkowe wymierzają podatek od nieruchomości w miejsce podatku rolnego, będąc *de facto* związanymi danymi zawartymi w ewidencji. Powoduje to znaczący wzrost obciążeń podatkowych na etapie eksploatacji elektrowni, a w konsekwencji zmniejszoną opłacalność takich projektów.

Najczęściej teren elektrowni jest traktowany jako grunt „zajęty pod kolektory”, przy czym jest to kwalifikacja nieprawidłowa, ponieważ panele słoneczne nie są „kolektorami” – czym innym jest wykorzystywany w elektrowni „panel słoneczny” (służy do konwersji promieniowania słonecznego na energię elektryczną), a czym innym „kolektor słoneczny” (służy do konwersji promieniowania słonecznego na ciepło). Przede wszystkim jednak mamy do czynienia z błędnym przyrównywaniem paneli PV do kolektorów sanitarnych.

Uzasadnia się kwalifikację gruntów, na których posadowiona jest farma fotowoltaiczna jako gruntów przemysłowych, oznaczonych symbolem (Ba) na podstawie § 9 ust 3 pkt 2 Rozporządzenia e.g.b w związku z załącznikiem 1 lp 14 pkt 30 tabeli, tj. jako grunty „zajęte pod bazy transportowe i remontowe, stacje transformatorowe, naziemne rurociągi, kolektory i wodociągi, hałdy i wysypiska śmieci, ujęcia wody i oczyszczalnie ścieków”

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga, że pojęcie „kolektor” nie posiada definicji legalnej. Należy jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z definicją Słownika Języka Polskiego „kolektor”, to:

- 1. przewód lub kanał zbiorczy dla przepływu cieczy lub gazów;**
- 2. rura odprowadzająca spaliny z cylindra silnika spalinowego;**
3. urządzenie do **konwersji energii promieniowania słonecznego na ciepło;**
kolektor słoneczny;
4. kolektor śladów - substancja dodawana do roztworu, która strąca się wraz ze śladową ilością wyznaczanej substancji; nośnik.

Treść Załącznika nr 1 lp. 14 pkt 3) tabeli do rozporządzenia e.g.b brzmi z kolei „naziemne rurociągi, kolektory i wodociągi”. Kolektory zostały ujęte w jednej jednostce gramatycznej (oddzielonej od pozostałej egzemplifikacji przecinkami) wraz z wodociągami (a zarazem obok naziemnych rurociągów). Wykładnia celowościowa oraz systemowa tego przepisu uwzględniające umiejscowienie kolektorów pomiędzy takimi przykładami urządzeń jak „naziemne rurociągi” oraz „wodociągi” – wskazuje, że dotyczy ono kolektorów związanych z funkcjonowaniem infrastruktury wodnej (dokładniej ściekowej / kanalizacyjnej).

Konstrukcja powyższego przepisu, w braku definicji legalnej, wobec którego wykładnię literalną (słownikową) należy stosować jedynie pomocniczo, w sposób bezpośredni zatem odnosi się do urządzeń przesyłowych, liniowych, służących do transportu / przesyłu / dystrybucji płynów, cieczy lub gazów.

Koronnym przykładem kolektora sieci wodociągowej są **kolektory sanitarne** (kanalizacyjne) stanowiące rurociąg do zbierania ścieków lub wód opadowych z sieci kanalizacyjnej. Urządzenia tego rodzaju ze swojej istoty wymagają znaczącej ingerencji w podłoże i wpływają na właściwości oraz możliwość wykorzystania gruntu zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Instalacja kolektorów sanitarnych, z uwagi na funkcję, jaką pełnią one dla ludności ale równocześnie uciążliwości, z jakimi są związane chociażby ich regularna konserwacja i oczyszczanie (nawet w prawidłowo skonstruowanym kolektorze sanitarnym gromadzą się osady wymagające regularnego zbierania i usuwania za pomocą specjalistycznego sprzętu technicznego – beczki asenizacyjnej) nierzadko, prowadzą do ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomościach, na których są posadowione. Tym bardziej zatem, skoro ich lokalizacja uzasadnia ograniczenie właściciela w dysponowaniu prawem własności do nieruchomości, to zrozumiałym i zasadnym jest równoczesna zmiana przeznaczenia gruntów, na których się znajdują. Powyższe wynika jednak z rodzaju i zakresu ingerencji w podłoże, jaką wykazują kolektory sanitarne.

W naszej ocenie nie budzi zatem wątpliwości, że Załącznik nr 1 lp. 14 pkt 3 tabeli do rozporządzenia e.g.b. dotyczy *stricte* kolektorów sanitarnych.

Przyjmując jednak jakoby Załącznik nr 1 lp. 14 pkt 3) tabeli pod pojęciem „*kolektory i wodociągi*” obejmował również „*kolektory słoneczne*”, wyjaśniać należy, że kolektorów słonecznych nie należy żadną miarą utożsamiać z panelami fotowoltaicznymi.

Panele fotowoltaiczne podobnie jak i kolektory słoneczne mogą być montowane na budynkach lub samodzielnych konstrukcjach. Na pierwszy rzut oka wyglądają podobnie, przez co mogą być mylone. Dwa systemy łączy również fakt, że wykorzystują energię słoneczną. W praktyce są to jednak rozwiązania zupełnie odmienne i konkurencyjne.

Kolektor słoneczny dokonuje konwersji energii słonecznej w ciepło. Promienie słoneczne, które padają na absorber kolektora zostają przekazane czynnikowi składającemu się najczęściej z glikolu i wody. Roztwór ten oddaje zasobnikowi ciepło w postaci ciepłej wody. Z racji swojej funkcji (podgrzewania wody) kolektory słoneczne stanowią alternatywne i ekologiczne rozwiązania dla pojedynczych jednostek domowych.

Panele fotowoltaiczne pobierają fotony z promieni słonecznych, które padają na półprzewodnikowe płyty krzemowe. Następnie w wyniku zjawisk fotowoltaicznego (fotoelektrycznego) zamieniają je na impuls elektryczny i przesyłają do stacji transformatorowych, które konwertują napięcie energii. Ze względu na swoją funkcję (przesył energii elektrycznej), panele fotowoltaiczne są wykorzystywane zarówno do użytku prosumentów (pojedynczych domostw) jak i celem tworzenia całych farm fotowoltaicznych.

Kolektor słoneczny jest znacznie bardziej skomplikowanym rozwiązaniem technologicznym niż panel fotowoltaiczny. Kolektor musi posiadać połączenie ze zbiornikiem wody któremu będzie mógł przekazywać konwertowaną wewnątrz kolektora energię cieplną. Panel słoneczny jest prostą konstrukcją wykorzystująca efekt fotowoltaiczny wyłącznie do przesyłu impulsu elektrycznego.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1065 z późn. zm.) reguluje zasady lokalizacji kolektorów słonecznych w § 113 ust. 3a lit. 1) rozporządzenia, dotyczącym wymogów instalacji wodociągowej⁹ oraz § 133 ust. 1

⁹ § 113 ust 3a lit. 1) rozporządzenia – „Instalacja wodociągowa ciepłej wody przygotowywanej: 1) centralnie - rozpoczyna się bezpośrednio za armaturą odcinającą tę instalację od źródła ciepła, takiego jak kotłownia, węzeł ciepłowniczy indywidualny lub grupowy, kolektory słoneczne, pojemnościowy podgrzewacz elektryczny lub pompa ciepła, a kończy punktami czerpalnymi;”

rozporządzenia dotyczącym instalacji ogrzewczej wodnej¹⁰. Rozporządzenie nie zawiera podobnych regulacji dotyczących montażu paneli PV.

Jakkolwiek panele fotowoltaiczne mogą, niekiedy, w języku potocznym, być nazywane „kolektorami słonecznymi”, to bezspornym jest, że kolektory słoneczne i panele fotowoltaiczne to zupełnie różne rozwiązania technologiczne, działające na zasadzie odmiennych zjawisk fizycznych. Kolektory słoneczne, w przeciwieństwie do paneli fotowoltaicznych nie są wykorzystywane w farmach fotowoltaicznych, które składają się z **paneli fotowoltaicznych**.

Konsekwencją niejasnych i nieczytelnych przepisów jest m.in. fakt, że Główny Geodeta Kraju zajął stanowisko, w którym wskazał, że tereny elektrowni fotowoltaicznej są terenami przemysłowymi. W uzasadnieniu GGK powołał się na treść rozporządzenia o ewidencji gruntów i budynków i uznał, że elektrownia fotowoltaiczna powinna być traktowana tak jak „kolektory”. W ślad za stanowiskiem Głównego Geodety Kraju takie stanowiska coraz częściej prezentują organy geodezyjne niższego rzędu.

Propozycja Rozwiązania:

Uzupełnienie dotychczasowej definicji „gruntów rolnych zabudowanych – Br”, dodanie kolejnego punktu do definicji tego terenu, zgodnie z którym terenem rolnym zabudowanym byłby grunt zajęty pod elektrownię fotowoltaiczną – aktualizacja Załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Zmiana ust. 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków
„Grunty rolne zabudowane – Br

1. Do gruntów rolnych zabudowanych zalicza się grunty zajęte pod:

4) teren elektrowni fotowoltaicznej.”

Rozwiązanie alternatywne - wprowadzenie nowej kategorii użytków gruntowych obok już istniejących gruntów rolnych, leśnych, zabudowanych i zurbanizowanych oraz gruntów pod wodami. Byłyby to tereny „elektrowni fotowoltaicznej” jako odrębny i niezależny rodzaj gruntów - zmiana w §8, §9 oraz aktualizacja Załącznika nr 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Zmiana §8 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków

„1. Użytki gruntowe wykazywane w ewidencji dzielą się na następujące grupy: (...)

¹⁰ § 133 ust. 1 rozporządzenia – „Instalację ogrzewczą wodną stanowi układ połączonych przewodów wraz z armaturą, pompami obiegowymi, grzejnikami i innymi urządzeniami, znajdujący się za zaworami oddzielającymi od źródła ciepła, takiego jak kotłownia, węzeł ciepłowniczy indywidualny lub grupowy, kolektory słoneczne lub pompa ciepła”.

6) tereny elektrowni fotowoltaicznej.”

Zmiana w §9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków

„ (...) 6. Tereny elektrowni fotowoltaicznej, o których mowa w §8 ust. 1 pkt 6, oznaczone są symbolem Ef”

Zmiana ust. 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków

„Tereny elektrowni fotowoltaicznej – Do terenów elektrowni fotowoltaicznej zalicza się powierzchnię gruntów bezpośrednio pod panelami fotowoltaicznymi wraz z powierzchnią infrastruktury towarzyszącej służącej do wytwarzania energii elektrycznej”

2. Problem: uprawnienie organów geodezyjnych do zmiany przeznaczenia gruntów pod elektrownię fotowoltaiczną w drodze czynności materialno-technicznej

- 2.1.** Zmiana przeznaczenia gruntu pod elektrownię PV może odbywać się w drodze czynności materialno-technicznej, a nie w drodze decyzji administracyjnej – co uniemożliwia stronie (właścicielowi) i podmiotom zainteresowanym (inwestorowi) zaprezentowania własnego stanowiska i odniesienia się do takich działań na etapie administracyjnym, pozostawiając jedynie prawo do zaskarżenia takiego działania do sądu administracyjnego. Prawo geodezyjne i kartograficzne przewiduje, że aktualizacja danych w EGiB może następować w drodze czynności materialno-prawnej albo w drodze decyzji administracyjnej. Najczęściej spotkać można się z pierwszą z opisanych sytuacji – organ dokonuje zmiany ewidencyjnej (najczęściej wskazując, że do zmiany doszło „na podstawie dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”), a właściciel gruntu otrzymuje jedynie zawiadomienie o zmianie (już po jej dokonaniu). Od takiej czynności przysługuje skarga jedynie do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego, który jest tzw. „sądem prawa” – bada zaskarżone decyzje i działania pod kątem zgodności z literą prawa, postępowanie sądowo-administracyjne cechuje się m.in. ograniczonym do minimum postępowaniem dowodowym. Strona nie ma możliwości pełnego zaprezentowania swojego stanowiska, złożenia odpowiednich wniosków dowodowych, może jedynie podjąć kroki w celu reakcji „po fakcie”.

Propozycja Rozwiązania:

Wprowadzenie zasady, że dla terenów zajętych przez elektrownię fotowoltaiczną aktualizacja przeznaczenia gruntu może mieć miejsce w drodze czynności materialno-technicznej wyłącznie w sytuacji, gdy dojdzie do zmiany dotychczasowego przeznaczenia na grunt „rolny zabudowany” lub na odrębny rodzaj gruntów – „teren farmy fotowoltaicznej”. W każdym innym przypadku zmiany przeznaczenia, organ geodezyjny

powinien być zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej w tym przedmiocie – zmiana art. 24 ust. 2b ustawy Prawo Geodezyjne i Kartograficzne.

Zmiana art. 24 ust. 2b pkt 2) ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne:

„2b. Aktualizacja informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków następuje:

2) w drodze decyzji administracyjnej – w pozostałych przypadkach, a także w przypadku, gdy właściwy starosta dokonuje zmiany przeznaczenia gruntu z uwagi na zakończenie budowy elektrowni fotowoltaicznej na grunty inne niż [tereny rolne zabudowane/ tereny farmy fotowoltaicznej]”.

**ROZSZERZONA I FUNKcjONALNA DEFINICJA LEGALNA (USTAWOWA)
ELEKTROWNI (FARMY) FOTOWOLTAICZNEJ JAKO ALTERNATYWNE
ROZWIĄZANIE WIELU INWESTYCYJNYCH BARIER ORAZ PRAKTYCZNYCH
PROBLEMÓW ZWIĄZANYCH ZE STOSOWANIEM PRAWA**

Zasadnym byłoby stworzenie ustawowej definicji legalnej elektrowni (farmy) fotowoltaicznej na wzór definicji „elektrowni wiatrowej” zawartej w art. 2 pkt 1) ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2021, poz. 724, t.j.), jednakże rozbudowanej w sposób mogący samoistnie rozwiązywać bariery oraz problemy inwestycyjne związane z kształtem prawa bądź z praktyką stosowania prawa. Pozostawiając w gestii ustawodawcy stworzenie kompleksowego kształtu takiej jednostki redakcyjnej, poniżej zaproponowany został jedynie katalog postulatów, które w opinii Krajowej Izby Kłastrów Energii i OZE, powinny zostać w niej uwzględnione.

1. Postulaty do uregulowania:

- 1.1.** Elektrownia (farma) fotowoltaiczna powinna zostać oznaczona jako wolnostojąca, samodzielna, zwarta, gruntowa, obszarowa instalacja odnawialnego źródła energii, niebędącą *mikroinstalacją* w rozumieniu art. 2 pkt 19) ustawy o odnawialnych źródłach energii, składająca się z zespołu urządzeń technicznych przeznaczonych do konwersji energii słonecznej w energię elektryczną oraz infrastruktury technicznej i pomocniczej służącej do wyprowadzenia energii elektrycznej oraz zapewnienia bezpieczeństwa i monitoringu zachodzących w ramach oraz w obrębie elektrowni (farmy) fotowoltaicznej procesów.
- 1.2.** Podlegający opadom, biologicznie czynny obszar elektrowni (farmy) fotowoltaicznej nie powinien być uważany, na gruncie przepisów prawa, za obszar zabudowany, ani za obszar zajęty na potrzeby działalności gospodarczej, a jeżeli udział takowego obszaru w całości terenu zajętego pod elektrownię fotowoltaiczną wynosi X% lub więcej procent to

kwalifikować się powinno takową elektrownię fotowoltaiczną jako elektrownię (farmę) fotowoltaiczną.

- 1.3.** Realizacja elektrowni (farmy) fotowoltaicznej o mocy maksymalnej nie większej niż X MW oraz o ogrodzonym obszarze nie większym niż X ha nie powinna stanowić inwestycji potencjalnie znacząco oddziaływującej na środowisko.
- 1.4.** W ramach elektrowni (farmy) fotowoltaicznej jako budowlę powinno kwalifikować się wyłącznie część w postaci systemu mocowania do podłoża konstrukcji wsporczych paneli słonecznych oraz infrastruktury towarzyszącej, o ile pozostają one trwale związane z gruntem.
- 1.5.** Teren zajęty pod elektrownię (farmę) fotowoltaiczną kwalifikować się powinno jako teren rolny zabudowany.
- 1.6.** Lokalizowanie elektrowni (farm) fotowoltaicznych na gruntach klasy czwartej, piątek, gorszych oraz nieużytkach powinno być dozwolone zawsze, o ile treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje innej dominującej treści danego obszaru niż rolna bądź przemysłowa.
- 1.7.** Projekt budowlany elektrowni (farmy) fotowoltaicznej badany i oceniany powinien być poprzez parametry i cechy szczególne danej elektrowni fotowoltaicznej jako całościowej instalacji, a nie poprzez pryzmat elementów składowych.
- 1.8.** Projekt budowlany elektrowni (farmy) fotowoltaicznej nie powinien wymagać sporządzania operatów przeciwpożarowych oraz badań nośności i stateczności gruntu.

Z wyrazami szacunku
Albert Gryszczuk

Prezes Zarządu
Krajowej Izby Kłastrów Energii i OZE

