

**UWAGI W RAMACH UZGODNIEN Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

**Informacja o projekcie:**

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <b>Tytuł</b>          | Projekt ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (nr UD41) |
| <b>Autor</b>          | Ministerstwo Klimatu i Środowiska  |
| <b>Projekt z dnia</b> |  |

**Informacje o zgłaszającym uwagi:**

|                                |                           |
|--------------------------------|---------------------------|
| <b>Organizacja samorządowa</b> | Związek Powiatów Polskich |
| <b>Osoba do kontaktu</b>       | Adrian Pokrywczyński      |
| <b>e-mail</b>                  | biuro@zpp.pl              |
| <b>tel.</b>                    | +48 18 477 86 00          |

**Uwagi:**

| Lp. | Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)                          | Treść uwagi (propozycja zmian)   | Uzasadnienie uwagi  | Stanowisko resortu | Odniesienie do stanowiska resortu |
|-----|---|--|---|--------------------|-----------------------------------|
| 1.  | Art. 2. – modyfikacja terminu wydania pozwolenia na budowę (art. 35 ust. 6 pkt 3 Prawa budowlanego) | <p>Związek Powiatów Polskich sprzeciwia się projektowanemu skróceniu terminu, po którym mogą być na organ nakładane kary w przypadku niewydania decyzji o pozwoleniu na budowę.</p> <p>Propozycja:</p> <p>Skreślić z projektu art. 2 pkt 2 w zakresie, w którym wprowadza do art. 35 ust. 6 pkt 3 ustawy Prawo budowlane litery b i c.</p> | <p>Niniejsze uwagi biorą pod uwagę stanowisko strony rządowej przedstawione na posiedzeniu Zespołu ds. Energii, Klimatu i Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (dalej także jako „Zespół”) w dniu 18.09.2024 i stanowią kontynuację uwag przekazanych przez ZPP przed posiedzeniem Zespołu.</p> <p>Związek Powiatów Polskich podtrzymuje sprzeciw wobec projektowanego skrócenia z 65 do 30 dni terminu, po którym organ wyższego stopnia wymierza organowi</p> |                    |                                   |

|  |  |  |   |  |  |
|--|--|--|---|--|--|
|  |  |  | <p>architektoniczno-budowlanemu karę za brak decyzji w sprawie pozwolenia na budowę. Skutkiem projektowanego przepisu będzie tak naprawdę nie tyle skrócenie terminu jak próbowano to przedstawić (gdyż nowelizowany przepis nie narzuca terminu na wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę), co pretekst do dodatkowych dochodów budżetu państwa, gdyż dotyczy on karania za niedotrzymanie konkretnego terminu (art. 35 ust. 6 <i>in fine</i>).</p> <p>Główną argumentacją Ministerstwa Klimatu i Środowiska, które prowadzi Projekt, jest to, że to przepisy europejskie narzucają taką reakcję legislacyjną. W uzasadnieniu do Projektu wskazano przepisy Rozporządzenia Rady UE 2022/2577 („Rozporządzenie”), a dodatkowo, na posiedzeniu zespołu wskazano także Dyrektywę PE i Rady 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (tzw. Dyrektywa RED-II). Nie zgadzamy się z taką interpretacją. Zwłaszcza, że pomija ona realny skutek nowelizacji (nakładanie kar).</p> <p><b>I. Rozporządzenie 2022/2577</b></p> <p>Treść przepisów dotyczących konkretnego terminu zakończenia procedur znajdowała się w dwóch miejscach Rozporządzenia Rady:</p> <p>1) W Preambule:</p> <p><i>„11. Maksymalny termin na procedurę wydawania zezwoleń na instalację urządzeń</i></p> |  |  |
|--|--|--|---|--|--|

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  | <p>wykorzystujących energię słoneczną oraz powiązanych z nimi instalacji magazynowania i podłączenia do sieci w istniejących lub przyszłych sztucznych konstrukcjach stworzonych do celów innych niż produkcja energii słonecznej powinien wynosić trzy miesiące.”</p> <p>Państwo musi więc dążyć, by taki termin osiągnąć, przy czym środki mogą być różne – niekoniecznie zmian w przepisach (rozporządzenie stosowne jest bezpośrednio), a już na pewno nie wynika z tego podstawa do nakładania kar na organy – czego skutkiem byłaby proponowana nowelizacja Prawa budowlanego.</p> <p>2) W art. 4 ust. 1:</p> <p><i>„Procedura wydawania zezwoleń na instalację urządzeń wykorzystujących energię słoneczną i położonych na tym samym terenie obiektów służących do magazynowania energii, w tym instalacji słonecznych zintegrowanych z budynkiem i dachowych urządzeń wykorzystujących energię słoneczną, w istniejących lub przyszłych sztucznych konstrukcjach, z wyjątkiem sztucznych powierzchni wodnych, nie może trwać dłużej niż trzy miesiące, pod warunkiem że głównym przeznaczeniem takich konstrukcji nie jest produkcja energii słonecznej”</i></p> <p>Proponowane w Projekcie rozwiązania na bazie Rozporządzenia są bezcelowe. Jak sami Projektodawcy zauważyli (str. 13 uzasadnienia</p> |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

|  |  |  |   |  |  |
|--|--|--|---|--|--|
|  |  |  | <p>Projekt), Rozporządzenie było i jest <b><u>tymczasowe</u></b>. Ogólnie obowiązywało do końca czerwca 2024 r. (art. 10 Rozporządzenia) i dopiero kolejne rozporządzenie 2024/223 przedłużyło obowiązywanie niektórych jego przepisów do końca czerwca 2025 r. W tym nie ma art. 4, a przepisy, których obowiązywanie wydłużono nie narzucają w naszej opinii żadnych konkretnych terminów na przeprowadzenie całej procedury. <b><u>Artykuł czwarty Rozporządzenia więc już nie obowiązuje.</u></b> Przedłużono bowiem obowiązywanie art. 1, art. 2 pkt 1, art. 3 ust. 2, art. 3a, art. 5 ust. 1, art. 6 i 8. Można jedynie się zgodzić, że wyznaczają one ogólne założenia polityki wspierania OZE, a częściowo będą dotyczyć tylko tzw. obszarów energii odnawialnej, a więc nie całego kraju, czego akurat skutkiem byłaby nowelizacja Prawa budowlanego.</p> <p>Być może nie byłoby tej uwagi, gdyby nie fakt, że w tabeli zgodności z Rozporządzeniem (dokumentacja przesłana członkom KWRiST w ramach konsultacji) wskazano bezpośrednio, że przepisy dotyczące terminów na wydanie warunków przyłączenia oraz pozwoleń na budowę są wdrożeniem właśnie artykułu czwartego. Rząd chce więc transponować nieobowiązujący przepis.</p> <p>Sami Projektodawcy w uzasadnieniu Projektu wskazują, że ich zdaniem wskazany w Rozporządzeniu termin obejmuje przeprowadzenie istniejących procedur</p> |  |  |
|--|--|--|---|--|--|

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  | <p>przewidzianych już w polskim prawie i tak naprawdę dotyczy wyłącznie działań w I instancji, a nie procedur odwoławczych, a także wydawania innych dokumentów. Cyt.: „<u>W ocenie projektodawcy obecnie obowiązujące krajowe przepisy zapewniają możliwość stosowania rozporządzenia, tj. przewidziane w obowiązującym stanie prawnym okresy trwania kolejnych postępowań w procedurze inwestycyjnej, bez wliczania czasu na uzupełnienia czy odwołania, daje szansę na realizację inwestycji w instalacje OZE w wymaganym przez rozporządzenie terminie. (...)Wobec powyższego, w opinii projektodawcy terminy określone w rozporządzeniu odnoszą się do okresu od potwierdzenia wpływu wniosku do wydania decyzji ostatecznej w pierwszej instancji danego postępowania.</u>” (str. 18 uzasadnienia).</p> <p>Projektodawcy wskazują, że ostatecznie, „skrócenie” terminów nie jest zależne od Rozporządzenia: „<b><u>Niemniej jednak, z uwagi na potrzebę dynamizacji procesu transformacji energetycznej kraju, wskazane jest podjęcie próby dodatkowego uproszczenia zasad postępowania w procesie inwestycyjnym OZE i przyjęcie w tym celu dodatkowych rozwiązań. Te zaprojektowane w projekcie ustawy dotyczą</u></b> montowanych na budynkach instalacji odnawialnego źródła energii wykorzystujących do wytwarzania energii energię promieniowania słonecznego i położonych na tym samym terenie</p> |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  |  | <p><i>magazynów energii elektrycznej, pomp ciepła, urządzeń i instalacji niezbędnych do przyłączenia do sieci danej instalacji OZE oraz remontu, odbudowy, przebudowy, nadbudowy lub rozbudowy instalacji OZE, <b><u>niezależnie od rozporządzenia Rady (UE) 2022/2577.</u></b></i></p> <p><b>II. Dyrektywa RED-II</b></p> <p>Odnosnie procedur administracyjnych, w przedmiotowej dyrektywie mowa jest w Artykule 15 i 16. Nie ma tam jednak mowy o 3 miesiącach, ani jakimkolwiek innym terminie na wydawanie pozwoleń lub o karaniu organów za ich niewypełnienie. Jest mowa jedynie o sprawdzeniu kompletności dokumentacji wnioskowej (art. 16 ust. 2), co polskie organy robią przecież w pierwszej kolejności w terminach wymaganych przez Dyrektywę (30 dni), bo i tak wynika to ze zwykłej procedury administracyjnej. Przepisy te wskazują ogólny cel jaki powinny przyjąć państwa członkowskie (usprawnienie i przyspieszenie procedur administracyjnych na odpowiednim poziomie administracyjnym i ustanowienie przewidywalnych terminów procedur).</p> <p>Artykuły 16d i 16e Dyrektywy mówią natomiast o tym, że procedura zgody na instalację urządzeń wykorzystujących energię słoneczną i pomp ciepła powinna zakończyć się w terminie trzech miesięcy. Należy tu jednak odesłać do przytoczonych fragmentów uzasadnienia projektu ustawy, zgodnie z którym polska procedura zgody na instalację (pozwolenia na budowę w I instancji) mieści się w tym terminie. Jakkolwiek by nie patrzeć</p> |  |  |
|--|--|--|--|--|

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  | <p>– nominalne 65 dni to krócej niż trzy miesiące (co liczy ok. 90 dni).</p> <p>Przepisy Dyrektywy narzucają więc Państwu zamknięcie procedury w trzy miesiące, ale nie dają podstawy do karania organów za przekroczenie terminów, a już w szczególności, za przekroczenie terminu, który jest krótszy niż wymagany przez Dyrektywę.</p> <p>Należy przy tym podkreślić, że w obowiązującym terminie 65 dni przed nakładaniem kar odliczeniu nie podlegają zwykłe czynności proceduralne (np. wysyłka pism do strony i oczekiwanie na zwrotne potwierdzenie odbioru, bez którego czasem nie da się prowadzić dalszych czynności). Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych (zob. np. wyroki WSA i NSA: sygn. II OSK 960/18; VII SA/Wa 467/21; VII SA/Wa 1615/18; VII SA/Wa 1659/22; II OSK 1414/18). Sama wymiana korespondencji ze stronami może więc przekroczyć 30 dni, co będzie implikować nałożenie kary. Dla organu termin 65 dni jest maksymalny, by nie otrzymać kar – oznacza to jednocześnie przecież, że decyzja może zostać jednak wydana wcześniej.</p> <p>Ponadto, zgodnie z art. 16 ust. 8 lit. c Dyrektywy, w wymagany czas trzech miesięcy nie wlicza się „czasu trwania wszelkich odwołań sądowych i środków zaskarżenia, innych postępowań sądowych, a także alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów, w tym postępowań skargowych i pozasądowych odwołań i środków</p> |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  | <p>zaskarżenia.”. Wobec powyższego, skrócenie terminu od którego można nakładać kary, nie będzie miało żadnego znaczenia w kontekście trwania odwołania od decyzji organu I instancji, co więcej, nawet z potencjalnym odwołaniem cała procedura może teoretycznie zamknąć się w trzy miesiące.</p> <p>Warto też zauważyć, że nadmierny pośpiech w procedurze budowlanej ze względów bezpieczeństwa nie jest wskazany. Przepis, który może powstać w wyniku nowelizacji, może przynieść efekt w postaci wydawania decyzji przez organy byle uniknąć kar. Rozwiązaniem pośrednim mogłoby być ewentualnie wskazanie terminu na wydanie takiej decyzji, ale bez sankcji w postaci kary pieniężnej za jego przekroczenie.</p> <p><b>III. Rozwój OZE w Polsce</b></p> <p>Na koniec, jako kontrargument do wskazywanej przez MKiŚ zarówno w uzasadnieniu jak i na posiedzeniu Zespołu potrzeby przyspieszenia inwestycji w tym obszarze należy przytoczyć fakt, że Polska w sposób zadowalający zwiększa swój miks energetyczny właśnie przez rosnący udział OZE. Na podstawie danych Agencji Rynku Energii, aż 60% rynku energii OZE to fotowoltaika, w dużej mierze której mają dotyczyć omawiane przepisy. Łączna moc zainstalowana wszystkich źródeł energii elektrycznej w Polsce wyniosła w maju br. ponad 67,7 GW (energetyka konwencjonalna i OZE), z tego 29,9 GW przypada na odnawialne źródła</p> |  |  |
|--|--|--|--|--|--|



|  |  |  |   |  |  |
|--|--|--|---|--|--|
|  |  |  | <p>energii (44%). Według danych ARE, na koniec maja 2024 r. moc zainstalowana OZE wzrosła o prawie 5 GW w porównaniu do maja 2023 r. (<a href="https://www.rynekelektryczny.pl/moc-zainstalowana-oze-w-polsce/">https://www.rynekelektryczny.pl/moc-zainstalowana-oze-w-polsce/</a>). Warto zauważyć, że rozwój tego typu instalacji odbywa się na podstawie już obowiązujących przepisów, w tym terminów dotyczących pozwolenia na budowę lub zgłoszeń. „Przyspieszenie regulacyjne” nie zmieni więc trendu, który i tak nadaje ton modernizacji energetyki w kierunku OZE jako dominującego elementu w polskiej energetyce. Zwłaszcza, że spora część instalacji (do 150 kW) nie potrzebuje pozwoleń na budowę.</p> |  |  |
|--|--|--|---|--|--|