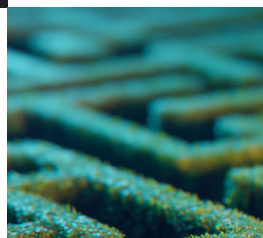
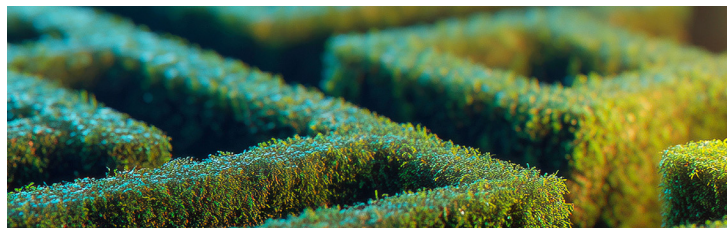


W gąszczu procedur

Jak systemowo usprawnić proces wydawania pozwoleń na inwestycje w czystą energię?

Marta Anczewska, Maria Niewitała-Rej, Aneta Stefańczyk

Warszawa 2025



© Fundacja Instytut Reform, 2025

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Autorki

Marta Anczewska, Maria Niewitała-Rej, Aneta Stefańczyk

Współpraca

Dominika Bobek (Fundacja Frank Bold), Aleksander Śniegocki (Instytut Reform),
prof. dr hab. Tadeusz Markowski (Uniwersytet Łódzki)

Redakcja

Aneta Wieczerzak-Krusińska

Opracowanie graficzne

Zofia Lasocka, Sylwia Niedaszkowska

Data publikacji

Wrzesień 2025 r.

Rekomendowane cytowanie:

Anczewska, M., Niewitała-Rej, M., Stefańczyk, A. (2025), *W gąszczu procedur. Jak systemowo usprawnić proces wydawania pozwoleń na inwestycje w czystą energię?*, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

Źródło fotografii na okładce: Adobe Stock / Patrick (ID: 1536465932)

Instytut Reform

office@ireform.eu | ul. Puławska 26/1, 02-512 Warszawa | www.ireform.eu

REFORM

Instytut Reform to niezależny think tank, którego celem jest ciągłe doskonalenie polityk publicznych w Polsce, Europie i na świecie. Jednym z kluczowych obszarów działania Instytutu jest wsparcie transformacji energetycznej oraz ochrony klimatu.

Spis treści

Streszczenie	4
Słowniczek pojęć	6
1. Wprowadzenie.....	10
2. Ograniczenia dla inwestycji w OZE.....	12
2.1 Procedury środowiskowe	12
2.1.1 Główne wyzwania.....	12
2.1.2 Rola Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w unifikacji wytycznych	19
2.1.3 Ograniczenia w dostępie do danych.....	23
2.2 Wyzwania planowania przestrzennego w Polsce.....	25
2.3 Pozostałe ograniczenia.....	28
3. Potrzeba systemowych rozwiązań.....	32
4. Obecne zmiany legislacyjne – czy idziemy w dobrą stronę?	37
4.1 Rozpoczęte zmiany legislacyjne	37
4.2 Cyfryzacja procedur	40
4.3 Rozbudowa sieci elektroenergetycznych.....	42
5. Obszary przyspieszonego rozwoju OZE	44
6. Rekomendacje	47
Załącznik nr 1 – źródła danych o środowisku i narzędzia dostępne dla inwestorów.....	49

Streszczenie

Rozwój odnawialnych źródeł energii w Polsce spowalniają długotrwałe procedury wydawania pozwoleń na inwestycje. **Problemy dotyczą głównie trzech obszarów: procedur środowiskowych, planistycznych i sieciowych.** Są to przeszkody inwestycyjne, które dotychczas nie zostały rozwiązane w sposób systemowy.

Procedury środowiskowe stanowią jeden z kluczowych obszarów generujących opóźnienia. Ich przyczyną są m.in. ograniczenia kadrowe i niedoinwestowanie Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska (RDOŚ) oraz Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ). Nowe obowiązki tych instytucji nie idą w parze z wystarczającym przyrostem zatrudnienia. Kolejnym problemem jest brak systemowego gromadzenia danych o stanie środowiska i wpływie istniejących inwestycji.

Sytuację pogarsza chaotyczna i rozproszona zabudowa w Polsce, wynikająca z lat zaniedbań w planowaniu przestrzennym. Wdrażana obecnie reforma planowania przestrzennego może część problemów ograniczyć, wprowadzając nowe narzędzia. Należą do nich m.in. uproszczona procedura, pozwalająca w niektórych przypadkach pominąć strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, oraz zintegrowany plan inwestycyjny – specjalny rodzaj planu miejscowego dla konkretnej inwestycji, tworzony z inicjatywy inwestora. Dodatkowo powstający rejestr urbanistyczny umożliwi weryfikację statusu każdej działki w Polsce.

Kolejnym kluczowym wyzwaniem jest ograniczona możliwość przyłączania nowych instalacji do sieci elektroenergetycznej. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury przesyłowej oraz dystrybucyjnej są niezbędne nie tylko dla rozwoju OZE, ale także dla całego procesu zielonej elektryfikacji.

Pojawiają się propozycje legislacyjne mogące skrócić procedury inwestycyjne. Część z nich ma charakter punktowy i doraźny, inne stanowią próbę bardziej systemowego podejścia do zagadnienia. W naszej ocenie do **najważniejszych systemowych rozwiązań należy możliwość równoległego procedowania decyzji środowiskowych i planów miejscowych przez inwestorów.** W przypadku wprowadzenia w życie¹, miałyby co najmniej takie samo znaczenie dla rozwoju OZE w Polsce jak skrócenie odległości od zabudowy do 500 m. Równie **ważna jest cyfryzacja procedur**, która może znacząco usprawnić proces wydawania decyzji.

¹ Propozycję tę odrzucono w ramach prezydenckiego weta do tzw. ustawy wiatrakowej w sierpniu 2025 roku.

Schemat 1. Rozwiązania wpływające na przyspieszenie permittingu

Rozwiązania punktowe
<ul style="list-style-type: none"> ■ Skrócenie terminu wydania warunków przyłączenia w Strefach Rozwoju Zrównoważonego Przemysłu ■ Procedura uproszczona uchwalenia lub zmiany Miejsowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego
Rozwiązania pomostowe
<ul style="list-style-type: none"> ■ Lokalizowanie elektrowni wiatrowych na podstawie Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego ■ Zmiana sposobu rozpatrywania wniosków o określenie warunków przyłączenia ■ Obszary przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych
Rozwiązania systemowe
<ul style="list-style-type: none"> ■ Możliwość równoległego procedowania decyzji środowiskowych oraz planów miejscowych ■ Cyfryzacja procedur: <ul style="list-style-type: none"> □ elektroniczne wnioski o decyzję środowiskową □ rejestr urbanistyczny □ Portal Informacyjny Odnawialnych Źródeł Energii

Źródło: Opracowanie własne

Dyrektywa RED III wprowadziła obszary przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych (OPRO). Na tych terenach procedury związane z uzyskiwaniem pozwoleń potrzebnych na realizację inwestycji w odnawialne źródła energii (permitting) nie powinny przekraczać 12 miesięcy.

Praktyka szybko pokazała, że wprowadzenie OPRO w Polsce napotyka wiele problemów. Toczące się zmiany regulacyjne oraz bariery opisywane w tym opracowaniu będą miały znaczący wpływ na możliwość pełnego wykorzystania potencjału w pierwszych latach funkcjonowania tego rozwiązania. **OPRO należy więc traktować jako poligon doświadczalny, który obnaża wąskie gardła w procesach inwestycyjnych i wykorzystać jako szansę na szersze usprawnienia.** Wymaga to działań systemowych i długofalowych rozwiązań.

Jedną z najważniejszych rekomendacji jest analiza możliwości rewizji kluczowych ustaw regulujących permitting. Równie ważne jest zapewnienie możliwości równoległego prowadzenia procedur środowiskowych i planistycznych. **Należy także wzmocnić rolę instytucji ochrony środowiska oraz zwiększyć zatrudnienie w tych jednostkach.** Istotnym elementem jest pilne opracowanie jednolitych wytycznych dla inwestorów. Dodatkowo potrzebna jest ogólnopolska kampania informacyjno-edukacyjna, która pomoże zbudować świadomość społeczną w zakresie potrzeby przyspieszenia transformacji energetycznej i ograniczyć problem niskiej akceptacji społecznej.

Bez usunięcia barier i przyspieszenia permittingu Polska nie osiągnie celów klimatyczno-energetycznych i nie nadrobi zaległości w drodze do czystszej i tańszej energii. Dobre procedury i zaplecze instytucjonalne są warunkiem koniecznym do obniżenia emisyjności energii elektrycznej, ciepła, a także rozwoju infrastruktury. Bez systemowego skrócenia i usprawnienia permittingu ryzykujemy opóźnienie tych inwestycji, a przez to negatywny wpływ na gospodarkę i jakość życia obywateli. Najbliższe lata oraz nowy podział kompetencji w rządzie to szansa, aby podejść do tego tematu w kompleksowy sposób.

Słowniczek pojęć

APAE (Action Plan for Affordable Energy)/Plan działania na rzecz przystępnej cenowo energii) – strategia Komisji Europejskiej mająca na celu obniżenie kosztów energii dla obywateli, przedsiębiorstw i przemysłu.

Apel KPZP PAN (Apel Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN o pilne dokończenie reformy systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce) – apel przyjęty podczas posiedzenia plenarnego KPZK PAN w dniu 4 lipca 2025 r. wskazujący na konieczność jak najszybszego wprowadzenia spójnych i zintegrowanych rozwiązań łączących planowanie przestrzenne z polityką rozwoju społeczno-gospodarczego.

Baza danych OOŚ (Baza danych o ocenach oddziaływania na środowisko) – system teleinformatyczny służący do zbierania, przetwarzania i udostępniania informacji o postępowaniach w zakresie ocen oddziaływania na środowisko.

CBD (Convention on biological diversity/Konwencja o różnorodności biologicznej) – umowa międzynarodowa, zapewniająca globalne ramy prawne dla działań na rzecz bioróżnorodności.

CID (Clean Industrial Deal)/Pakt dla czystego przemysłu) – plan na rzecz konkurencyjności i dekarbonizacji UE.

CRFOP (Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody) – oficjalny, prowadzony przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska system informatyczny, który zawiera dane o wszystkich formach ochrony przyrody w Polsce.

CSIRE (Centralny System Informacji Rynku Energii) scentralizowany system informatyczny wdrażany przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne (PSE). Jego celem jest usprawnienie i cyfryzacja polskiego rynku energii elektrycznej poprzez standaryzację wymiany danych między wszystkimi uczestnikami, w tym operatorami systemów dystrybucyjnych, sprzedawcami i odbiorcami końcowymi.

Decyzja środowiskowa (Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach) – dokument określający warunki, jakie musi spełnić przedsięwzięcie, aby zminimalizować jego wpływ na środowisko.

Dyrektywa RED III (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652) – dyrektywa wprowadzająca pojęcie obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych.

EIGL (Energy and Industry Geography Lab) – platforma opracowana przez Joint Research Centre (JRC) Komisji Europejskiej. Służy do wizualizacji i analizy danych geograficznych dotyczących energii, przemysłu i infrastruktury.

GDOŚ (Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska) – centralny organ administracji rządowej ds. ochrony środowiska oraz ochrony przyrody

GIOŚ (Główny Inspektorat Ochrony Środowiska) – centralny organ administracji rządowej, kierujący działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska, której zadaniem jest kontrola przestrzegania przepisów oraz monitorowanie stanu środowiska.

IAA (**Industrial Accelerator Act**/Akt w sprawie przyspieszenia rozwoju przemysłu) – akt prawny mający na celu przyspieszenie transformacji energetycznej w europejskich sektorach przemysłowych w kierunku neutralności klimatycznej. Inicjatywa ta jest częścią strategii "Clean Industrial Deal".

JRC (Joint Research Centre/Wspólne Centrum Badawcze) – zaplecze badawcze i analityczne Komisji Europejskiej.

KPEiK (Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu) – dokument strategiczny określający cele i działania Polski w zakresie polityki klimatyczno-energetycznej oraz redukcji emisji CO₂ do 2030 r. w całej gospodarce. Konieczność jego opracowania wynika z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999.

KPK OZE (Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Odnawialnych Źródeł Energii) – portal udzielający wsparcia w zakresie procedur administracyjnych, które są wymagane w ramach procesów inwestycyjno-budowlanych instalacji odnawialnego źródła energii.

KRK 2050 (**Koncepcja Rozwoju Kraju 2050**) – dokument, który ma umożliwić najlepsze wybory strategiczne w perspektywie nadchodzącego ćwierćwiecza, w ramach średniookresowych strategii i polityk publicznych wdrażanych przez rząd, samorządy terytorialne i innych interesariuszy.

MPZP (Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego) – akt prawa miejscowego uchwalany przez radę gminy, który określa przeznaczenie terenu, sposób jego zagospodarowania i zabudowy.

NIK (Najwyższa Izba Kontroli) – naczelny organ kontroli państwowej w Polsce.

OOŚ (ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko) – procedura dotycząca konkretnej inwestycji i jej wpływu na środowisko. Zasady jej przeprowadzenia określa ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

OPRO (obszary przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych) – termin wprowadzony Dyrektywą RED III. Odnosi się do terenów, na których czas wydawania niezbędnych zezwoleń do przeprowadzenia inwestycji wynosi maksymalnie 12 miesięcy. Mają zostać wyznaczone najpóźniej do 21 lutego 2026 roku.

OSI (Obszary Strategicznej Interwencji) – obszary, które ze względu na występowanie określonych czynników o różnym charakterze mogą powodować sytuację kryzysową albo posiadać potencjał rozwojowy.

OSR (Ocena Skutków Regulacji) – Ocena wpływu w rządowym procesie legislacyjnym – tym terminem określa się proces analityczny wspomagający podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych.

OTOP (Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków) – organizacja pozarządowa, która działa na rzecz przyrody, a w szczególności ptaków i ich siedlisk.

OZE (odnawialne źródła energii) – zgodnie z Ustawą z 20 lutego 2015 roku – odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów.

PEP 2040 (Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku) – dokument strategiczny, który określa ramy transformacji energetycznej w Polsce do 2040 roku.

PIOZE (Portal Informacyjny Odnawialnych Źródeł Energii) – powstająca platforma cyfrowa mająca wesprzeć użytkowników w przygotowaniu wniosków w procesie permitingu.

PO (plan ogólny) – dokument planistyczny gminy, który zastąpi dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które wygaśnie 30 czerwca 2026 roku.

Prawo energetyczne (**Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne** – Dz.U. 1997 nr 54 poz. 348) – akt prawny regulujący całokształt spraw związanych z polityką energetyczną państwa.

PRSP (**Plan rozwoju sieci przesyłowej (PRSP) na lata 2025-2034**) – dokument zawierający wariantowe scenariusze rozwoju Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (KSE), plany rozbudowy infrastruktury przesyłowej oraz wyniki analiz wystarczalności zasobów wytwórczych.

PSE (Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.) – operator systemu przesyłowego energii elektrycznej w Polsce, odpowiedzialny za eksploatację, rozwój i utrzymanie infrastruktury przesyłowej.

RDOŚ (Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska) – instytucja administracji rządowej działająca w województwach, odpowiedzialna za realizację polityki ochrony środowiska w danym regionie.

Reforma planowania przestrzennego (**Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw** – Dz.U. 2023 poz. 1688) – największa do tej pory zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717). Wprowadziła m.in. nowe dokumenty planistyczne i mechanizmy ograniczające chaos przestrzenny.

SOOŚ (Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko) – postępowanie stosowane dla określonych rodzajów dokumentów opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji lub inne podmioty wykonujące funkcje publiczne. Zasady jej przeprowadzenia określa ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

SRZP (Strefy Rozwoju Zrównoważonego Przemysłu) – specjalne strefy zaproponowane w projekcie ustawy UDER35, w których przedsiębiorstwa energochłonne będą mogły korzystać m.in. z preferencyjnej taryfy przemysłowej na energię elektryczną.

Strategia rozwoju gminy – długoterminowy dokument planowania strategicznego, który określa cele, kierunki rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego gminy

Strategia rozwoju ponadlokalnego – wspólny plan rozwoju dla sąsiadujących ze sobą gmin, który obejmuje obszary o znaczeniu ponadlokalnym, takie jak infrastruktura transportowa, ochrona środowiska czy rozwój regionalny

SUiKZP/Studium (Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) – dokument sporządzany dla całego obszaru gminy, określający w sposób ogólny politykę przestrzenną i lokalne zasady zagospodarowania. Nie jest aktem prawa miejscowego. Dokument wygaśnie 30 czerwca 2026 roku i powinien zostać zastąpiony przez plan ogólny.

UC84 (Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw pod numerem **UC84**) – tzw. ustawa sieciowa proponująca usprawnienia procesu inwestycyjnego od strony sieci elektroenergetycznych.

UD162 (Projekt ustawy o zmianie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz niektórych innych ustaw pod numerem **UD162**) – tzw. ustawa offshore – projekt ustawy wprowadzający pojęcie OPRO, dostępny w **RCL**.

UDER29 (Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu dokonania deregulacji w zakresie energetyki pod numerem **UDER29**) – zawetowany przez Prezydenta projekt ustawy deregulacyjnej, dostępny w RCL **tutaj**

UDER35 (Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw pod numerem **UDER35**)

Ustawa OZE (**Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii** – Dz.U. 2015 poz. 478) – podstawowy akt prawny dla inwestycji OZE

Ustawa OOŚ (**Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko**) – Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227) – podstawowy akt prawny dotyczący oddziaływania przedsięwzięć na środowisko

Ustawa o planowaniu przestrzennym (**Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** – Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717) – podstawowy akt prawny dotyczący urbanistyki

Ustawa o polityce rozwoju (Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658 – określa zasady prowadzenia polityki rozwoju kraju, czyli proces podejmowania działań w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju, a także podmioty odpowiedzialne za te działania i tryb ich współpracy.

Ustawa wiatrakowa (**Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych** – Dz.U. 2016 poz. 961) – podstawowy akt prawny dotyczący energetyki wiatrowej

WZ, WZ-ka (decyzja o warunkach zabudowy) – dokument – akt administracyjny – wydawany przez gminę, określający dopuszczalne formy zabudowy i zagospodarowania konkretnej działki w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

ZPI (Zintegrowany Plan Inwestycyjny) – szczególna forma planu miejscowego, uchwalana przez radę gminy na wniosek inwestora. Pojęcie wprowadzone w ramach reformy planowania przestrzennego.

1. Wprowadzenie

Rozwój odnawialnych źródeł energii w Polsce hamują długotrwałe procedury wydawania pozwoleń. Uzyskanie wszystkich zgód dla lądowych farm wiatrowych zajmuje nawet 7 lat, a dla farm fotowoltaicznych około 3 lata. Dotychczasowe działania mające skracać procesy miały charakter doraźny i fragmentaryczny. Nie rozwiązują więc problemu systemowo.

Remedium na wydłużające się procedury wydawały się być Obszary Przyspieszonego Rozwoju OZE (OPRO) wprowadzone Dyrektywą RED III². Ich wyznaczenie miało sprawić, że proces inwestycyjny na terenach pozbawionych ryzyk środowiskowych mógłby zostać zakończony już w 12 miesięcy. W pozostałych lokalizacjach tzw. procedury permittingowe miały zostać skrócone do 24 miesięcy. Jednak w Polsce wdrożenie koncepcji OPRO może nie przynieść oczekiwanych efektów w krótkim okresie. Ze względu na bardzo zdecentralizowany system planowania przestrzennego i rozproszoną zabudowę trudno jest wyznaczyć strefy, w których procedury administracyjne faktycznie zamkną się w wymaganym czasie. Dodatkowo, ze względu na opóźnione wprowadzenie przepisów dot. OPRO, istnieje ryzyko, że do lutego 2026 roku, czyli terminu wynikającego z dyrektywy, w Polsce nie uda się wyznaczyć żadnego obszaru. Choć w ostatniej fazie prac w projekcie ustawy wprowadzającej ORPO do polskiego porządku prawnego³ przewidziano mechanizmy istotnie skracające procedury dla OPRO, to nadal brakuje jednoznacznej gwarancji, że zostaną one zakończone w ciągu 12 miesięcy.

O rozmieszczeniu inwestycji OZE decydują przy tym nie tylko uwarunkowania środowiskowe, ale także czynniki ekonomiczne, prawne i społeczne. Inwestorzy, wybierając lokalizacje pod inwestycje, coraz częściej muszą brać pod uwagę liczne bariery i wyzwania. Jednym z problemów są odmienne interpretacje przepisów prawa przez różne instytucje w kwestiach planistycznych, budowlanych i środowiskowych. Przykładem jest sposób liczenia odległości turbiny od zabudowań.

Planowanie przestrzenne jest kluczowym elementem procesu inwestycyjnego w sektorze OZE. Jednak od lat w tej dziedzinie widać liczne problemy, w tym m.in.: częste nowelizacje kluczowych ustaw, niski poziom pokrycia obszarów Miejscowymi Planami Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP) oraz długotrwałe procedury planistyczne. Sytuację dodatkowo komplikuje trwająca reforma planowania przestrzennego, której celem jest walka z narastającym przez lata chaosem. Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 2023 roku wprowadziła nowe dokumenty planistyczne, które mają ograniczać chaos przestrzenny. W tzw. okresie przejściowym – do połowy 2026 roku – generuje to dodatkowe wyzwania dla wszystkich stron zaangażowanych w budowanie instalacji OZE.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r.

³ Projekt ustawy o zmianie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz niektórych innych ustaw.

Kolejnym wąskim gardłem jest czas trwania i spójność procesów pozyskiwania zgód środowiskowych. Przyczyną są wyzwania kadrowe i niedoinwestowanie kluczowych instytucji: Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ) i Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska (RDOŚ).

Trzecim „jeźdźcem apokalipsy” jest niska dostępność mocy przyłączeniowych. Rozpoczęto tu pewne działania legislacyjne mające zredukować problemy niewydolnego procesu wydawania warunków przyłączenia. Nie jest jednak jasne, kiedy nowe przepisy wejdą w życie.

Niezwykle istotny jest również czynnik społeczny – malejąca akceptacja lokalnych społeczności dla inwestycji może znacząco ograniczać rozwój OZE na terenach o dużym potencjale energetycznym. Czynnikiem wpływającym na realizację nowych projektów jest też możliwość sfinansowania ich budowy i efektywność ekonomiczna całego przedsięwzięcia. Ma to szczególne znaczenie w kontekście nasycenia rynku wielkoskalowej fotowoltaiki.

Bez usunięcia wskazanych barier Polska nie osiągnie celów klimatyczno-energetycznych wyznaczonych na 2030 rok. To z kolei zagrozi celowi neutralności klimatycznej Unii Europejskiej do 2050 roku. Największą barierą dla zwiększania udziału OZE pozostaje spowolniony rozwój energetyki wiatrowej na lądzie⁴.

Zbyt długi permitting spowalnia budowę czystego, konkurencyjnego przemysłu. Wysokie ceny energii wynikające z dużego udziału paliw kopalnych podnoszą koszty produkcji i ograniczają inwestycje w niskoemisyjne technologie oraz niezbędne modernizacje. Utrudniają także elektryfikację. Dodatkowo zakłady przetwórcze napotykać bariery przy budowie własnych źródeł OZE, które pomogłyby ustabilizować ceny energii. Opóźnienia w tym obszarze uderzają w konkurencyjność polskiej i unijnej gospodarki.

Wzmacnianie konkurencyjności europejskiego przemysłu i rozwój produkcji czystych technologii to obecnie priorytety polityczne UE. Dlatego pojawiają się też regulacje, które mają skrócić procesy inwestycyjne i obniżyć koszty energii. Mowa tu m.in. o *Clean Industrial Deal* – CID (pol. Pakt dla czystego przemysłu), czy *Action Plan on Affordable Energy* (pol. Plan działania na rzecz przystępnej cenowo energii). Ten drugi dokument wskazuje, że dalsza integracja krajowych rynków energii, rozwój OZE i elastyczności podaży i popytu mogą obniżyć średnie hurtowe ceny energii elektrycznej w UE o 40%.

Permitting musi być usprawniony także dla infrastruktury wspierającej integrację OZE – magazynów energii oraz nowych instalacji przemysłowych. Aby odpowiedzieć na tę potrzebę, w ramach CID Komisja Europejska przygotowuje *Industrial Accelerator Act* (pol. Akt w sprawie przyspieszenia rozwoju przemysłu), której przyjęcie przewidziane jest na IV kwartał 2025 roku. Jej celem będzie m.in. przyspieszenie procesów wydawania pozwoleń dla projektów dekarbonizacyjnych w przemyśle. Na początku lipca 2025 roku pojawiły się również wstępne wytyczne⁵ dotyczące wyznaczenia „obszarów przyspieszonej budowy infrastruktury”, dotyczące sieci i magazynów.

⁴ Do połowy 2016 r. energetyka wiatrowa w Polsce rosła dynamicznie, osiągając 5,7 GW mocy, po czym nastąpiło spowolnienie (110 MW w latach 2017–2019). Od 2020 r. rozwój oparty na aukcjach przyniósł ponad 1 GW rocznie w latach 2022–2023, a w 2024 r. wzrost spadł do 0,7 GW. Na koniec marca 2025 r. moc wyniosła 10,9 GW (dane za PSEW).

⁵ [Communication to the Commission: Approval of the content of a Draft Notice on Guidance for Establishing Grid and Storage Areas to Integrate Renewable Energy \(Art. 15\(e\) Renewable Energy Directive\).](#)

2. Ograniczenia dla inwestycji w OZE

2.1 Procedury środowiskowe

Ochrona środowiska stanowi kluczowy aspekt realizacji projektów związanych z odnawialnymi źródłami energii. Dlatego właśnie nieodzownym elementem każdej inwestycji są procedury środowiskowe.

Ochrona środowiska to nie bariera

Istnienia procedur środowiskowych nie można traktować jako zagrożenia. Ich stosowanie ma gwarantować, że nowo powstające przedsięwzięcia nie będą zagrażać nadmiernie środowisku i ludziom. Budowa instalacji OZE wspierająca walkę ze zmianami klimatu, nie może przecież przyczyniać się do destrukcji przyrody. Procedury środowiskowe chronią mieszkańców żyjących w pobliżu inwestycji, zapewniają zachowanie różnorodności biologicznej i trwałość ekosystemów, co stanowi zabezpieczenie także dla przyszłych pokoleń. Dbalność o ochronę środowiska przynosi korzyści całej branży OZE, gdyż zaniedbania w tym obszarze mogą w dłuższej perspektywie obniżyć akceptację społeczną dla nowych inwestycji.

2.1.1 Główne wyzwania

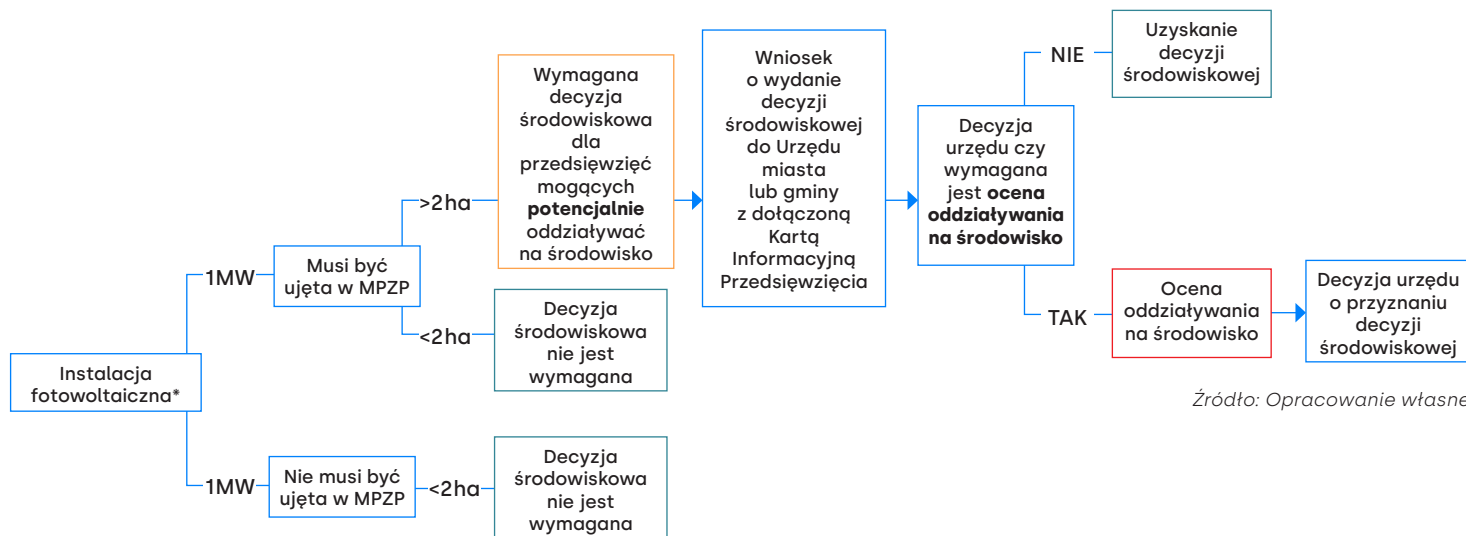
Uzyskanie decyzji środowiskowej – kluczowy proces w permittingu

Jeśli planowane przedsięwzięcie może oddziaływać na środowisko, warunkiem niezbędnym przed rozpoczęciem budowy jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zwanej potocznie decyzją środowiskową. W zależności od rodzaju i skali inwestycji, **decyzję środowiskową** wydają odpowiedni Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska (RDOŚ)⁶ lub wójt, burmistrz albo prezydent miasta⁷. Proces uzyskania decyzji często wymaga przeprowadzenia inwentaryzacji przyrodniczej i przygotowania szczegółowego raportu oddziaływania na środowisko. Celem jest zapewnienie wystarczająco dobrej ochrony i wykluczenie ryzyka negatywnego oddziaływania.

⁶ np. dla energetyki wiatrowej

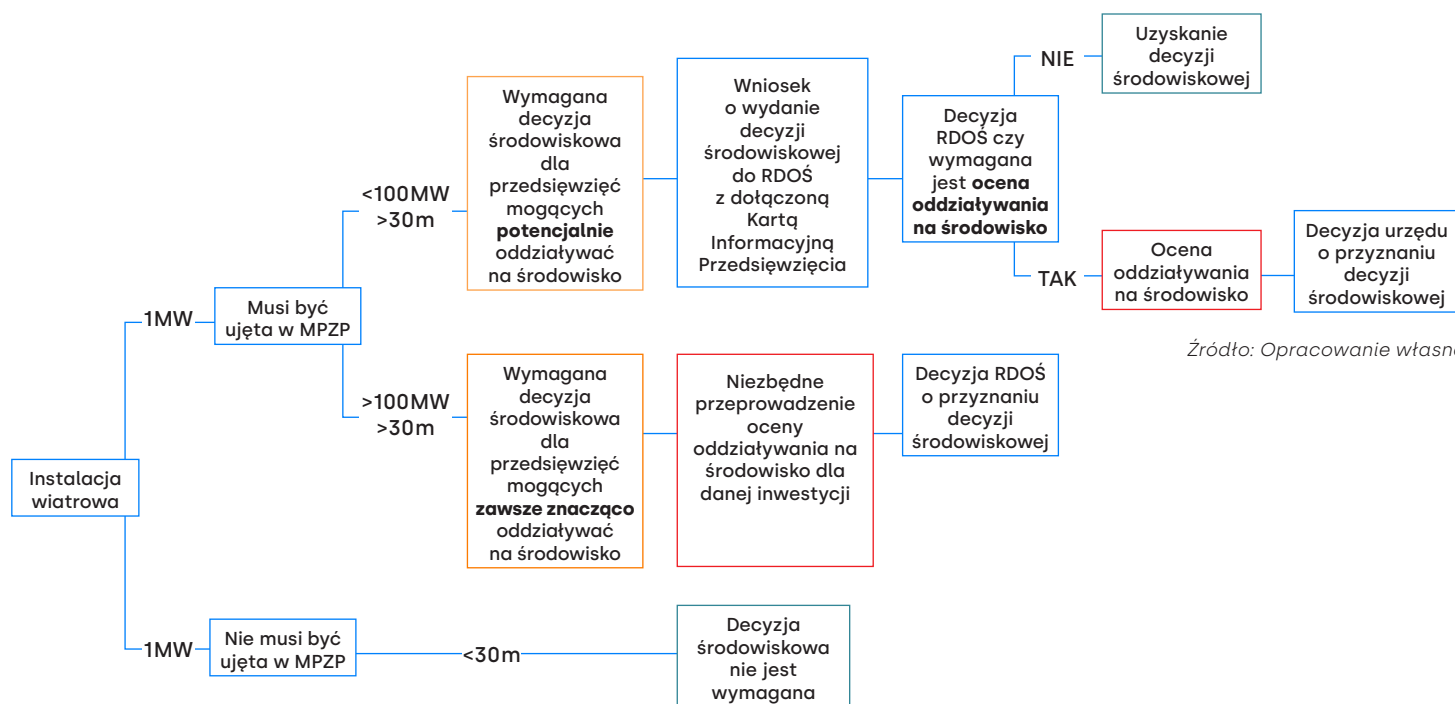
⁷ np. dla fotowoltaiki

Schemat 2. Kroki, które musi wziąć pod uwagę inwestor starając się o uzyskanie decyzji środowiskowej na instalację fotowoltaiczną (*Zgodność z reformą planowania przestrzennego)



Źródło: Opracowanie własne

Schemat 3. Kroki, które musi wziąć pod uwagę inwestor starając się o uzyskanie decyzji środowiskowej na instalację wiatrową



Źródło: Opracowanie własne

Długotrwałe procedury jako bariera

Wąskie gardła pojawiają się wtedy, gdy procedury administracyjne przedłużają się ponad terminy ustawowe lub zależą od innych, długotrwałych procesów. Wtedy stają się realną barierą inwestycyjną. Zgodnie z dyrektywą RED III wszystkie pozwolenia potrzebne do realizacji inwestycji powinny być wydawane w czasie krótszym niż 24 miesiące, a w przypadku OPRO – w czasie krótszym niż 12 miesięcy. W praktyce obecnie czas ten wynosi

nawet 7 lat dla energetyki wiatrowej, a dla fotowoltaiki – ponad 3 lata (okresy te obejmują także procedurę planistyczną).

Terminy ustawowe

- **30 dni – tzw. screening** – wydanie postanowienia stwierdzającego obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (OOŚ) wraz z zakresem raportu OOŚ lub ewentualne wydanie decyzji środowiskowej przez właściwy urząd (może to być RDOŚ lub wójt/burmistrz/prezydent miasta)
- **14 dni** – czas na odniesienie się dla organów wydających opinię
- **7 dni** – minimalny czas⁸ na ewentualne wymagane **uzupełnienia** po stronie inwestora
- **30 dni** – czas **na wydanie opinii** przez drugi organ (RDOŚ lub gminę) jeśli inwestycja obejmuje obszar wykraczający odpowiednio poza jedno województwo lub gminę
- **3 lata** – czas dla inwestora na dostarczenie raportu OOŚ
- **30 dni** – czas dla organów opiniujących i uzgadniających po otrzymaniu raportu OOŚ na odniesienie się
- **30 dni** – czas na składanie uwag i wniosków w ramach udziału społeczeństwa w postępowaniu po podaniu do publicznej wiadomości
- **14 dni** – czas na rozstrzygnięcie uzgodnień i opinii, jeśli są ze sobą sprzeczne
- **14 dni** – czas dla inwestora na złożenie odwołań
- **7 dni** – czas dla inwestora na złożenie zażaleń

Część podanych wyżej terminów przenika się lub jest pomijanych, np. jeśli inwestor o razu dołączy poprawny raport OOŚ, a nie wnioskuje o jego zakres lub przedsięwzięcie obejmuje termin tylko jednego województwa. **Cała sprawa teoretycznie powinna zostać załatwiona w ciągu miesiąca, a w szczególnych przypadkach ciągu dwóch miesięcy** (również na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego). **W praktyce termin ten jest dłuższy**, gdyż nie wlicza się do niego terminów przewidzianych w przepisach na uzyskanie uzgodnień, opinii czy też okresów zawieszenia postępowania. Oprócz tego terminy opóźniają się z innych przyczyn, np. wezwania do uzupełnienia dokumentacji, a czasem nawet konieczności powtórzenia niektórych badań wskazanych w zakresie raportu OOŚ.

⁸ Czas dla inwestora na wymagane uzupełnienia nie może być krótszy niż 7 dni. W praktyce inwestor zazwyczaj ma na uzupełnienia więcej czasu.

Źródła: [Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy](#), Ustawa OOŚ

Wyzwania kadrowe i niedoinwestowanie kluczowych instytucji

Braki kadrowe w instytucjach odpowiedzialnych za wydawanie pozwoleń środowiskowych są jednym z głównych powodów przewlekłości procesów. Potwierdziła to kontrola zatrudnienia w służbie cywilnej (w tym w RDOŚ) przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2023 roku⁹. Wskazano w niej na rosnącą liczbę zadań przy jednoczesnym ograniczeniu zasobów personalnych. **Niskie płace** i wysoka **rotacja pracowników** osłabiają stabilność zatrudnienia i utrudniają budowę kompetentnych zespołów. Coraz częściej z **administracji publicznej odchodzą doświadczeni pracownicy**, co obniża poziom profesjonalizmu.

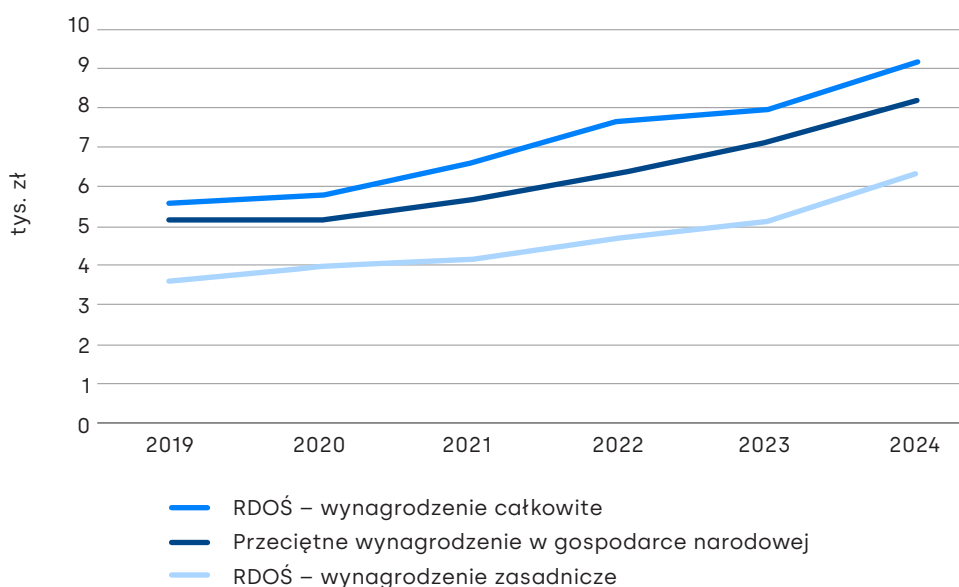
Jak wskazuje NIK, proces rekrutacji do służby cywilnej staje się coraz mniej efektywny. **Spada liczba kandydatów ubiegających się o zatrudnienie**, więc część zadań urzędniczych przejmują pracownicy zewnętrzni. Zakres obowiązków tak zatrudnionych osób często pokrywa się lub jest zbliżony do tego przypisanego członkom korpusu służby cywilnej. Rodzi to pytania o spójność i transparentność zasad zatrudniania w administracji publicznej. Problemy te są szczególnie widoczne w Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska, które stały się wąskim gardłem procesu wydawania pozwoleń dla OZE. Podobne wyzwania mogą pojawiać się także w innych instytucjach zaangażowanych w proces inwestycyjny, np. w nadzorze budowlanym.

⁹ Zobacz cały raport NIK [Funkcjonowanie Służby Cywilnej oraz Służby Zagranicznej](#).

Nieadekwatna polityka płacowa w RDOŚ

Średnie wynagrodzenie zasadnicze brutto specjalisty zatrudnionego w RDOŚ wyniosło 6305 zł w 2024 roku i było o 23% niższe niż średnia krajowa. Jednak średnie wynagrodzenie całkowite – wynoszące 9156 zł – przewyższało średnią krajową o 12%. Choć nie wydaje się to alarmujące, bo realne zarobki są wyższe niż średnia w kraju, to problemem jest struktura płac. Blisko jedna trzecia zarobków wypłacana jest w formie dodatków i nagród, co obniża płynność finansową i zwiększa niepewność zatrudnionych w zakresie wielkości ostatecznych zarobków. Zwłaszcza, że dodatki do wynagrodzenia mogą być przyznawane uznaniowo.

Wykres 1 Średnie wynagrodzenie brutto pracowników RDOŚ na tle średniej krajowej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z rocznych sprawozdań Szefa Służby Cywilnej i GUS

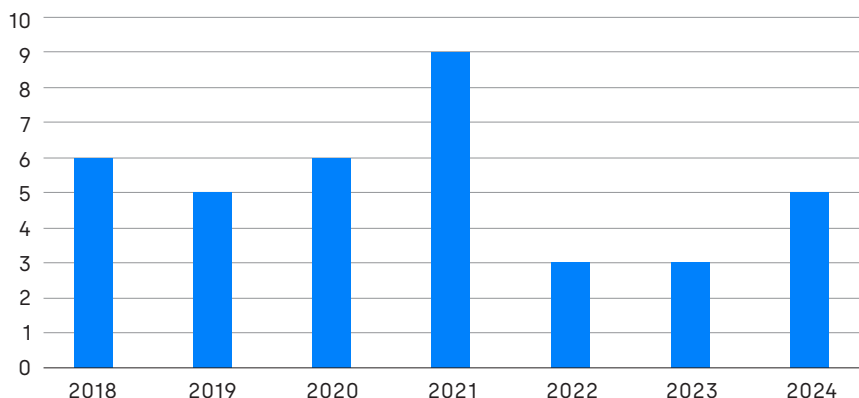
Co więcej, publikowane ogłoszenia o wolnych stanowiskach wskazują na znacznie niższe wynagrodzenie zasadnicze – zbliżone do najniższej krajowej¹⁰. Świadczy to o tym, że zarobki rosną wraz ze stażem pracowników w instytucji. Jednak niskie stawki początkowe mogą zniechęcać kandydatów do rekrutacji. Kandydaci aplikując na stanowisko nie mają wiedzy, ile realnie będzie wynosiła ich pensja. Jeśli dopiero zaczynają pracę i premia stażowa im nie przysługuje, muszą liczyć się z kwotami znacznie niższymi niż średnia krajowa. Sprawia to, że politykę płacową można postrzegać jako nieadekwatną do znaczenia pracy i obowiązków, które wykonują pracownicy. **Efektom jest malejące zainteresowanie pracą w RDOŚ.** Kandydaci na stanowiska urzędowe, mając do wyboru oferty z innych branż oferujących wyższe zarobki, wybiorą pracę w firmach prywatnych.

Zbyt wolny przyrost zatrudnienia

Malejące zainteresowanie zatrudnieniem jest widoczne na liczbach. W latach 2018-2021 na stanowiska niższego szczebla w RDOŚ zgłaszało się średnio 5-9 kandydatów. Natomiast już w latach 2022-2024 ich liczba spadła do 3-5. Tak mała liczba zgłoszeń utrudnia rekrutację osób z odpowiednimi kwalifikacjami. Co więcej, nawet osoba dysponująca wymaganą wiedzą musi przejść specjalistyczne szkolenia, by stać się w pełni samodzielnym pracownikiem rozpatrującym wnioski środowiskowe.

¹⁰ Ogłoszenia o wolnych stanowiskach na 2025 rok w RDOŚ w Warszawie proponują stawki dla Inspektorów na poziomie 4967,95 zł brutto. Najniższa krajowa w 2025 roku to 4666 zł brutto.

Wykres 2. Średnia liczba kandydatów w naborach na stanowiska niższego szczebla w RDOŚ (2018-2024)

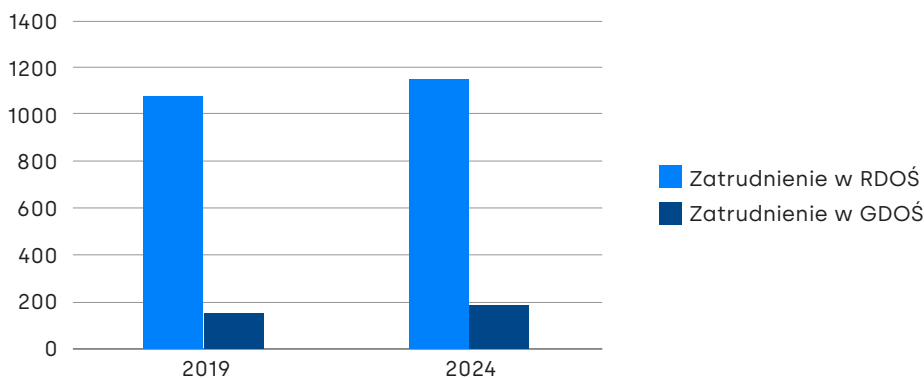


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z rocznych sprawozdań Szefa Służby Cywilnej

Niedostateczny budżet na wynagrodzenia w RDOŚ oraz nieefektywne rekrutacje sprawiają, że zatrudnienie rośnie bardzo wolno – między 2019 a 2024 rokiem **liczba etatów w RDOŚ wzrosła zaledwie o 7%**, do około 1146 etatów¹¹. Gros tego wzrostu przypadło na pięć urzędów. Były to RDOŚ w Warszawie, Wrocławiu, Poznaniu, Lublinie i Katowicach, gdzie przybyło w sumie 74 pracowników. Jednak aż w siedmiu regionach nastąpiła stagnacja lub spadek zatrudnienia. **Wyraźnie szybszy przyrost zatrudnienia niż w RDOŚ odnotowano w GDOŚ – w ciągu 5 lat do 2024 r. liczba pracowników wzrosła o 22%**, do około 188 etatów.

¹¹ Dane uzyskane bezpośrednio z RDOŚ i GDOŚ.

Wykres 3. Zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty w RDOŚ i w GDOŚ w 2019 i 2024 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z RDOŚ i GDOŚ

Lawinowo rosnące obciążenia

Reforma planowania przestrzennego (szczegółowo opisana w [rozdziale 2.2](#)) wiąże się z dodatkowymi procedurami środowiskowymi. Każdy z przygotowywanych obecnie planów ogólnych wymaga przeprowadzenia przez gminę strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ), którą opiniuje i uzgadnia RDOŚ.

W całej Polsce jest 2 479 gmin¹². To oznacza prawie 2,5 tysiąca planów ogólnych do przeanalizowania przez pracowników zatrudnionych w 16 RDOŚ. Nowe obowiązki nie zostały wsparte inicjatywą zatrudnienia dodatkowych osób.

¹² Dane GUS, stan na 1 stycznia 2025 roku.

Rosnące zainteresowanie inwestycjami w OZE również zwiększa obciążenie pracą. Złuszczana przez inwestorów dokumentacja niekiedy wymaga uzupełnienia, co sprawia, że proces analizy musi być powtórzony i wydłuża czas na podjęcie decyzji. Regionalnym Dyrekcjom przybędzie też pracy w związku ze spodziewanym wzrostem liczby postępowań wynikających z rozbudowy infrastruktury i realizacji krajowego celu OZE do 2030 roku.

W 2024 roku zapadła decyzja o zwiększaniu zatrudnienia w GDOŚ i RDOŚ. **W ciągu 5 lat Regionalne Dyrekcje planują zatrudnić dodatkowo ponad 190 pracowników.** Na razie, w 2025 roku przybyło 40 nowych etatów we wszystkich RDOŚ i kolejne 16 etatów w GDOŚ¹³.

OPRO to kolejne obowiązki

Ocena Skutków Regulacji (OSR) dla ustawy wprowadzającej OPRO¹⁴ przewiduje uruchomienie 26 etatów związanych z wyznaczaniem obszarów. Według założeń, pięć z nich powstanie w GDOŚ, a 21 w kilku oddziałach RDOŚ¹⁵. Zadania nowo zatrudnionych osób mają dotyczyć głównie opiniowania i uzgodnienia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla każdego planu OPRO. Na tym jednak nie kończą się nowe obowiązki. RDOŚ będzie odpowiedzialna za weryfikację konkretnych obszarów w danym województwie wskazanych na mapach potencjału OZE, które mogą być uznane za OPRO oraz opracowywanie środków łagodzących wpływ instalacji OZE na środowisko. Wśród zadań znajdzie się także **opracowanie map wrażliwości przyrody**, obejmujących obszary lądowe, polskie obszary morskie oraz wody śródlądowe szczególnie cenne przyrodniczo, a jednocześnie narażone na negatywny wpływ instalacji OZE. Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska zostaną zobowiązani do sporządzenia takich map po raz pierwszy w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy wprowadzającej OPRO. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Klimatu i Środowiska w pierwszym etapie wdrażania liczba sporządzanych planów OPRO w województwie wyniesie 5-7 (po jednym planie dla każdej z 3-4 najlepiej rokujących technologii oraz po dwa w przypadku energetyki słonecznej lub lądowej energetyki wiatrowej).

Dodatkowa praca związana z OPRO

Zgodnie z szacunkami uwzględnionymi w OSR na przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla OPRO potrzeba średnio aż 415 roboczogodzin, czyli prawie 52 dni pracy pracownika RDOŚ. Dokument wskazuje też, że opracowanie SOOŚ dla wszystkich planów OPRO generuje dodatkowe 1,5 roku kalendarzowego pracy urzędnika zatrudnionego w Urzędzie Marszałkowskim.

Z kolei procedura uzgadniania planów obszarów OZE zaproponowanych przez władze województwa, może trwać w RDOŚ nawet 4 dni (31 roboczogodzin), czyli tyle co uzgadnianie projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, planów ogólnych gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W sumie na proces uzgadniania planów OPRO pracownik RDOŚ poświęci nawet 1 rok kalendarzowy.

Dodatkowy czas pracy w GDOŚ wynikający z procedur odwoławczych wyniesie około 8 dni – 64 roboczogodziny¹⁶.

Wszystkie te godziny zostały uwzględnione w planowanych dodatkowych etatach. Może się jednak okazać, że potrzebny czas na pracę związaną z planami OPRO będzie dłuższy.

Budżet państwa głównym źródłem finansowania GDOŚ i RDOŚ

Podstawowym źródłem finansowania dla Dyrekcji Ochrony Środowiska jest budżet państwa. Środki przeznaczane na działanie GDOŚ i RDOŚ od lat stanowią podobny odsetek

¹³ Więcej informacji dostępne w artykule na stronie [GDOŚ](#).

¹⁴ OSR dla projektu ustawy o zmianie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz niektórych innych ustaw.

¹⁵ W związku z dodatkowymi zadaniami wynikającymi z wdrożenia OPRO planowane jest również zatrudnienie po jednym pracowniku w każdym z 16 urzędów marszałkowskich, a także uruchomienie dodatkowych 16 etatów w Wojewódzkich Inspektoratach Ochrony Środowiska (WIOŚ) – po 1 etacie na każde województwo oraz 1 etatu w GIOŚ – Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska.

¹⁶ Obowiązki związane z OPRO oznaczają dodatkową pracę również dla inspektoratów ochrony środowiska. OSR szacuje 2588 godzin dodatkowej pracy rocznie dla WIOŚ, a dla GIOŚ 1904 godzin rocznie, czyli łącznie około pół roku kalendarzowego.

rocznego planu budżetowego, choć wartość nominalna systematycznie rośnie. Łączne środki GDOŚ i RDOŚ między 2024 a 2025 rokiem wzrosły o 50 mln zł, a między 2023 a 2024 rokiem o 30 mln zł.

Tabela 1. Udział środków przeznaczanych na GDOŚ i RDOŚ z budżetu państwa

Rok	Środki na GDOŚ (mln zł)	Środki na RDOŚ (mln zł)	Łączne środki na RDOŚ i GDOŚ (mln zł)	Procent wydatków z budżetu państwa
2010	22,78	85,26	108,04	0,036%
2015	17,66	88,67	106,33	0,032%
2020	24,98	114,24	139,22	0,027%
2021	26,66	140,63	167,29	0,032%
2022	31,66	159,27	190,92	0,037%
2023	36,04	178,26	214,30	0,032%
2024	40,55	204,28	244,83	0,028%
2025	47,14	247,77	294,91	0,032%

Źródła: Dz.U. 2010 nr 19 poz. 102, Dz.U. 2015 poz. 153, Dz.U. 2020 poz. 571, Dz.U. 2021 poz. 190, Dz.U. 2022 poz. 270, Dz.U. 2023 poz. 256, Dz.U. 2024 poz. 122, Dz.U. 2025 poz. 63

Fundusze europejskie uzupełniają środki krajowe. Jednym ze źródeł pozakrajowych jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). W jego ramach i programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich 2021-2027, działania 1.1 Skuteczne instytucje jest realizowany projekt pt. *Finansowanie kosztów zatrudnienia pracowników Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska*¹⁷. W formie dofinansowania w latach 2022-2025 przeznaczono łącznie około 30,5 mln zł na zatrudnienie w tych instytucjach.

W zależności od rodzaju zadań pozyskiwane są również środki na konkretne projekty. Przykładem jest aktualizacja planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz z prowadzeniem monitoringów czy też ochrona obszarów Natura 2000¹⁸.

Część środków pochodzi także z opłat administracyjnych, np. przy wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach pobierana jest opłata w wysokości 205 zł niezależnie od rodzaju przedsięwzięcia.

Ograniczone zasoby finansowe

Obecne finansowanie oraz planowane zwiększenie etatów nadal nie pozwala na zatrudnienie wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników, adekwatne do rosnących potrzeb związanych z realizowanymi projektami. Barię w zapewnieniu specjalistom konkurencyjnego wynagrodzenia są z kolei przepisy dotyczące służby cywilnej oraz ustawa budżetowa, która ustala kwotę bazową na dany rok. Wykwalifikowani specjaliści, zaznajomieni z procedurami, często podejmują zatrudnienia w firmach rozwijających projekty OZE, które oferują dużo większe zarobki.

Ustawa wprowadzająca OPRO (UD162) przewiduje dodatkowe środki finansowe na mapowanie potencjału OZE oraz opracowanie planów OPRO i ich aktualizację. Zgodnie z projektem ustawy, maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska w 2026 roku wyniesie około 4,6 mln zł i będzie się stopniowo zwiększał. W 2035 roku wyniesie około 5,8 mln zł¹⁹. Praktyka wykaże czy szacunki te były wystarczające.

¹⁷ Dowiedz się więcej o projekcie „Finansowanie kosztów zatrudnienia pracowników Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska” [tutaj](#).

¹⁸ Projekt FENX.01.05-IW.01-0106/24 pn. *Aktualizacja planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 wraz z prowadzeniem monitoringów z całkowitym dofinansowaniem 122 350 000 zł oraz Projekt nr FENX.01.05-IW.01-0113/24 pn. Wdrażanie działań z zakresu ochrony czynnej na obszarach Natura 2000 z całkowitym dofinansowaniem 25 000 000 zł. Dowiedz się więcej o projektach FENX [tutaj](#).*

¹⁹ W przypadku samorządów województw założone limity są niższe i wynoszą około 3,2 mln zł w 2026 roku i około 4 mln zł w 2035 roku. Limit wydatków dla WIOŚ ma wynieść 2,9 mln zł w 2026 roku i 3,6 mln zł w 2035 roku.

Potencjalne źródła finansowania

Dodatkowym źródłem przychodów wspierającym tworzenie kolejnych etatów mogłoby być podniesienie opłat za przeprowadzenie procedur środowiskowych. Obecny koszt złożenia wniosku o wydanie decyzji środowiskowej jest niewspółmierny do nakładu pracy po stronie instytucji. Rekomendujemy więc podniesienie i przeznaczenie wpływów z opłat skarbowych bezpośrednio na funkcjonowanie RDOŚ.

Dobre praktyki z innych krajów

Przykłady z innych krajów wskazują też na potencjalne dodatkowe źródła finansowania działalności RDOŚ i GDOŚ. Szwedzka instytucja państwowa zajmująca się permittingiem – *Naturvårdsverket* – finansowana jest także z opłat środowiskowych. Producenci wprowadzający na szwedzki rynek baterie zawierające ołów, rtęć lub kadm zobowiązani są do uiszczenia opłaty środowiskowej, które następnie tworzą fundusze bateryjne (*batterifonderna*). Fundusze zarządzane są przez *Naturvårdsverket*, a większość środków przeznaczana jest na badania i rozwój²⁰.

Również francuska agencja środowiskowa *Office français de la Biodiversité* stosuje podobną praktykę: podatek od zanieczyszczeń dyfuzyjnych pobierany jest przez agencje wodne (*les agences de l'eau*), a następnie przekazywany agencji środowiskowej. W budżecie na 2025 rok, pozyskane w ten sposób środki wyniosły 41 mln euro – 7% całego budżetu²¹.

Powszechną praktyką jest także występowanie o granty na badania oferowane przez inne agencje rządowe lub ośrodki prywatne. Przykładem takiego działania może być irlandzka *Environmental Protection Agency*, która zgromadziła w ten sposób ponad 1 mln euro w 2022 roku²². Podobne rozwiązanie stosuje niemiecka instytucja *Bundesamt für Naturschutz*, która oprócz tego korzysta także z funduszy na realizację Wspólnego Zadania Struktury Rolnictwa i Ochrony Wybrzeża (GAK, *Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz*) oraz Wspólnego Zadania Poprawy Regionalnej Struktury Gospodarczej (GRW, *Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*).

²⁰ Oficjalna strona internetowa *Naturvårdsverket*.

²¹ Oficjalna strona internetowa *Office français de la Biodiversité*.

²² Sprawozdanie roczne za 2022 r. irlandzkiej *Environmental Protection Agency*.

2.1.2 Rola Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w unifikacji wytycznych

Potrzebne krajowe wytyczne

Istotnym problemem utrudniającym sprawny permitting jest pewien brak unifikacji wymagań między oddziałami RDOŚ. **Poszczególne dyrekcje podejmują decyzje uwzględniając lokalne uwarunkowania środowiska i krajobrazu, co jest uzasadnione** i zgodne z ich autonomią oraz dwuinstancyjnością względem GDOŚ (nie może ona ingerować w postępowania, prowadzi jedynie kontrole zakończonych postępowań). W zależności od charakterystyki regionu (np. obecności korytarzy migracyjnych ptaków), niektóre dyrekcje mogą stosować bardziej rygorystyczne podejście do ochrony przyrody przy ocenie wniosków.

Na poziomie krajowym brakuje jednak aktualnych, jednolitych wytycznych i określonych etapów realizacji postępowań. Po stronie inwestorów zmniejsza to przewidywalność i transparentność działań administracyjnych RDOŚ.

Brak zunifikowanych wytycznych skutkuje sytuacjami, w których inwestorzy otrzymują wezwania od RDOŚ do uzupełnienia danych środowiskowych, które wiążą się z koniecznością przeprowadzenia kolejnego rocznego monitoringu środowiskowego. Prowadzi to do wydłużenia harmonogramu i znacząco zwiększa koszty projektu. Unifikacja wymagań pozwoliłaby inwestorom już na początku postępowania przewidzieć zakres danych potrzebnych przy danym projekcie.

Innym przykładem rozbieżności jest sposób uwzględniania skumulowanych oddziaływań inwestycji na środowisko. Część RDOŚ wymaga, aby inwestor brał pod uwagę wyłącznie te przedsięwzięcia, które już istnieją, uzyskały decyzję środowiskową lub pozwolenie na budowę. Inne natomiast nakazują uwzględnianie także oddziaływań inwestycji, dla których procedura uzyskania decyzji środowiskowej dopiero się toczy²³.

Brak aktualnych instrukcji od GDOŚ

Opracowaniem jednolitych wytycznych dotyczących wrażliwości środowiskowych powinna zająć się Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (GDOŚ).

Ostatni dokument związany z procedurami środowiskowymi dla energetyki wiatrowej został wydany przez tę instytucję w 2011 roku – *Wytyczne dotyczące ocen oddziaływania elektrowni wiatrowych na ptaki*²⁴. Ma on jednak status projektu, a jego finalna wersja nie została opublikowana.

Na stronie GDOŚ w zakładce „wytyczne i poradniki”²⁵ dostępne są m.in. wytyczne Komisji Europejskiej z 2017 roku, przeznaczone do użytku w całej Unii Europejskiej. Nie uwzględniają one jednak specyficznych wymogów prawnych i praktyk w zakresie oceny oddziaływania na środowisko w Polsce. Serwis GDOŚ udostępnia również liczne publikacje dotyczące systemu ocen oddziaływania na środowisko, projektowania przejść dla zwierząt i działań ograniczających śmiertelność fauny, korzystania z bazy danych o OOS oraz monitoringu ptaków wodno-błotnych w okresie migracji.

Większość publikacji pochodzi z pierwszej połowy ubiegłej dekady. Część opracowań nie posiada daty publikacji.

Tabela 2. Zestawienie dostępnych wytycznych i publikacji z zakresu ocen oddziaływania na środowisko

Zestawienie dostępnych wytycznych i publikacji z zakresu ocen oddziaływania na środowisko		Rok publikacji
Wytyczne Komisji Europejskiej w ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (2017 r.)	Wytyczne dotyczące preselekcji (Screening)	2017
	Wytyczne dotyczące ustalania zakresu (Scoping)	2017
	Wytyczne dotyczące przygotowania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko	2017
Publikacje opracowane w związku z realizacją zadania Wsparcie systemu ocen oddziaływania na środowisko i obszary Natura 2000	Zbiór interpretacji przepisów dotyczących rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko z lat 2010 – 2014 w zakresie gospodarki odpadami i ściekami, rolnictwa, leśnictwa i akwakultury, turystyki i wypoczynku i innych przedsięwzięć oraz kwalifikacji zmian przedsięwzięć	?
	Zbiór interpretacji przepisów dotyczących rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko z lat 2010 – 2014 w zakresie przemysłu energetycznego; przemysłu wydobywczego; produkcji i przetwarzania metali; przemysłu mineralnego; przemysłu chemicznego; przemysłu spożywczego; przemysłu tekstylnego, skórzanego, drzewnego i papierniczego; przemysłu gumowego	?
	Zbiór interpretacji przepisów dotyczących rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko z lat 2010–2014 – Przedsięwzięcia infrastrukturalne	?
	Podręcznik użytkownika bazy danych o ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko	2014
	Publikacja Gatunki nietoperzy występujące w Polsce	2012
	Publikacja Rzadkie i zagrożone gatunki ptaków w Polsce	2010

²³ Na tego typu sytuacje wskazują bilateralne rozmowy z inwestorami.

²⁴ Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (2011) *Wytyczne dotyczące ocen oddziaływania elektrowni wiatrowych na ptaki*.

²⁵ Wytyczne i poradniki opublikowane na stronie GDOŚ.

Zestawienie dostępnych wytycznych i publikacji z zakresu ocen oddziaływania na środowisko	Rok publikacji	
Publikacja Gatunki ptaków o znaczeniu wspólnotowym w Polsce	2011	
Poradnik projektowania przejść dla zwierząt i działań ograniczających śmiertelność fauny przy drogach	2011	
Monitoring ptaków wodno - błotnych w okresie wędrówek	2011	
Zmiany w postępowaniach administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania na środowisko	2011	
Ochrona środowiska przed polami elektromagnetycznymi. Informator dla administracji samorządowej	2011	
Analiza prawna orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego w powiązaniu z orzeczeniami wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie ocen oddziaływania na środowisko w sprawach wszczętych po 28 lipca 2005 r. Zasięg oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Udział społeczeństwa. Podanie informacji do publicznej wiadomości	2011	
Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko – przewodnik po rozporządzeniu Rady Ministrów	2011	
Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko – przewodnik po rozporządzeniu Rady Ministrów. Suplement – zmiany wprowadzone do rozporządzenia Rady Ministrów rozporządzeniem z dnia 25 czerwca 2013 r.	2014	
Zawadzka D., Ciach M., Figarski T., Kajtoch Ł., Rejt Ł. 2013. Materiały do wyznaczania i określania stanu zachowania siedlisk ptasich w obszarach specjalnej ochrony ptaków Natura 2000. GDOŚ, Warszawa	2013	
Łagodzenie zmian klimatu i adaptacja do zmian klimatu w ocenie oddziaływania na środowisko	?	
Różnorodność biologiczna w ocenie oddziaływania na środowisko	?	
Publikacje przygotowane w ramach prac Grupy Roboczej ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko funkcjonującej w ramach sieci "Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju":	Zagadnienia proceduralne w ocenach oddziaływania na środowisko pod red. T. Wilżaka	2013
	Zagadnienia przyrodnicze w ocenach oddziaływania na środowisko pod red. T. Wilżaka	2014

Źródło: GDOŚ, opracowanie własne

Jak pokazuje powyższe zestawienie, publikacji z zakresu ocen oddziaływania na środowisko jest bardzo dużo. Nie są one jednak uporządkowane tematycznie, co utrudnia użytkownikom rozróżnienie dokumentów o charakterze wytycznych w stosunku do tych o charakterze wyłącznie informacyjnym.

Oddolne dokumenty jako alternatywa dla wytycznych

Istnieją także metodyki opracowane oddolnie, np. *Monitoring ptaków na lądowych farmach wiatrowych – poradnik metodyczny*²⁶ autorstwa Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków (OTOP). Najnowsza wersja tej publikacji pochodzi z sierpnia 2024 roku i jest wykorzystywana przez inwestorów w procesie tzw. inwentaryzacji przyrodniczej podczas przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (OOS).

Inwentaryzacja przyrodnicza obejmuje badania terenowe prowadzone w celu scharakteryzowania elementów środowiska przyrodniczego. Potocznie nazywa się ją monitoringiem przedrealizacyjnym. Obowiązujące przepisy nie wskazują jednej metodyki jego prowadzenia – to inwestor decyduje, na jakich opracowaniach lub standardach się opiera. Organ wydający decyzję nie ma podstaw do nakazania wykonania badań w określony

²⁶ Wylegała, P., Antczak, J., Glapan, J., Górecki, D., Guentzel, S., Kajzer, K., Knioła, T., Szurlej-Kiełńska, A., (2024), *Monitoring ptaków na lądowych farmach wiatrowych – poradnik metodyczny*.

sposób. **Może jedynie żądać przedstawienia konkretnych danych niezbędnych do oceny wpływu inwestycji na środowisko.**

Dobre praktyki z innych krajów

W Finlandii [strona internetowa](#) administracji ochrony środowiska zawiera informacje na temat różnych procedur środowiskowych, w tym informacje o dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Strony internetowe czterech regionalnych organów administracji państwowej właściwych w sprawach pozwoleń środowiskowych i wodno-prawnych zawierają rejestry spraw pozwoleń w toku i decyzji o ich wydaniu.

Dostępny jest również wspólny internetowy serwis informacyjny ds. pozwoleń środowiskowych i wodno-prawnych. Więcej informacji na temat konkretnych procedur środowiskowych i dostępu do wymiaru sprawiedliwości można znaleźć na stronach internetowych gmin.

Źródło: *Speeding up renewable energy permitting in Europe: overcoming implementation challenges, REPORT October 2024 Catherine Banet, Filippo Donati*

Wpływ na ptaki i nietoperze – wytyczne zamówione przez GDOŚ

W lutym 2025 roku GDOŚ ogłosiła postępowanie dotyczące opracowania wytycznych pod roboczymi tytułami:

- *Wytyczne dotyczące wpływu lądowych farm wiatrowych na awifaunę²⁷,*
- *Wytyczne dotyczące wpływu lądowych farm wiatrowych na chiropterofaunę²⁸.*

Według planu postępowania o udzielenie zamówień na 2025 rok²⁹ szacowana wartość każdego z tych zamówień wynosi 70 tys. złotych. Według stanu na wrzesień 2025 roku nie opublikowano jednak informacji o wyborze wykonawców.

Brak jednolitych wytycznych oraz wieloletnie postulaty branży o ich opracowanie wskazują na potrzebę przyspieszenia działań, przy zapewnieniu odpowiednich konsultacji i komunikacji z interesariuszami.

Wytyczne dla morskich farm wiatrowych

Pozytywną wiadomością jest fakt, że wytyczne w zakresie oceny oddziaływania na środowisko dla morskich farm wiatrowych³⁰ GDOŚ opublikowała w marcu 2025 roku. Dokument powstał przy współpracy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a zawarte w nim wytyczne stanowią wsparcie dla Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska. Jest to krok w kierunku ujednoczenia procedur, ułatwienia przygotowania odpowiedniej dokumentacji, ale też polepszenia współpracy między aktorami procesu.

Rozbieżności w określaniu odległości

Projekt nowelizacji ustawy o elektrowniach wiatrowych³¹, który ostatecznie nie został podpisany przez Prezydenta Karola Nawrockiego³², przewidywał ujednoczenie zasad określania odległości od turbin na wszystkich etapach postępowania. Ustawa wiatrakowa z 2016 roku³³ precyzowała sposób określania odległości na etapie planistycznym (przygotowanie dokumentów prawa miejscowego) oraz budowlanym (czyli w procedurze występowania o decyzję na budowę), pomijając etap środowiskowy (występowanie o decyzję środowiskową).

Zgodnie z projektem nowelizacji³⁴ **odległość miała być liczona od okręgu, którego promień jest równy połowie średnicy wirnika wraz z łopatami, a środek jest środkiem okręgu opisanego na obrysie wieży planowanej elektrowni wiatrowej.** Zmiana ta miała usunąć dotychczasowe rozbieżności interpretacyjne i zapewnić jednolite podejście

²⁷ Informacja o szacowaniu wartości zamówienia dla wytycznych dotyczących oddziaływania elektrowni wiatrowych na awifaunę dostępna [tutaj](#).

²⁸ Informacja o szacowaniu wartości zamówienia dla wytycznych dotyczących oddziaływania elektrowni wiatrowych na chiropterofaunę dostępna [tutaj](#).

²⁹ Pełny plan postępowania dostępny [tutaj](#).

³⁰ Maciej Stryjecki z Zespołem (2025), [Wytyczne w zakresie oceny oddziaływania na środowisko morskich farm wiatrowych](#).

³¹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw – Druk nr 1130 – zobacz [tutaj](#).

³² 21 sierpnia 2025 roku Prezydent Karol Nawrocki podjął decyzję, że nie podpisze Ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw. Więcej informacji dostępne na [oficjalnej stronie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej](#).

³³ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 317) dostępna [tutaj](#).

³⁴ art. 5 ust. 1 pkt 4 lit. a

do liczenia odległości na etapie planistycznym, budowlanym i środowiskowym. Zasada ta powinna zostać wprowadzona inną ścieżką legislacyjną lub za pomocą wytycznych GDOŚ w celu zapewnienia systemowego rozwiązania.

2.1.3 Ograniczenia w dostępie do danych

Brak agregowania danych z postępowań środowiskowych

Jednym z kluczowych problemów utrudniających systemowe uproszczenie procedur środowiskowych jest brak publicznego dostępu do pełnych danych o zagrożeniach i ryzykach środowiskowych w potencjalnych lokalizacjach OZE. Istnieje co prawda baza danych o ocenach oddziaływania na środowisko³⁵, ale obejmuje ona jedynie informacje o prowadzonych postępowaniach. Nie zawiera natomiast danych pozyskanych w trakcie prowadzenia procedur środowiskowych ani wyników monitoringu. Dane z inwentaryzacji przyrodniczych nie są udostępniane publicznie czy gromadzone w sposób umożliwiający ich wykorzystanie przy planowaniu przyszłych inwestycji przez gminy i inwestorów. Dysponuje nimi wyłącznie dany inwestor oraz prowadzący postępowanie RDOŚ. Podobnie brakuje wspólnej bazy gromadzącej dane z *monitoringów porealizacyjnych*.

Należy też zwrócić uwagę na brak oficjalnej definicji pojęcia „wrażliwości środowiskowej” w polskich regulacjach. Termin ten funkcjonuje co prawda w literaturze naukowej i publikacjach³⁶, ale różni interesariusze mogą go odmiennie interpretować.

Wycinkowy obraz z publicznych baz

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ) prowadzi monitoring i ocenę stanu środowiska w kraju³⁷. Na jego stronie dostępne są dane z monitoringu roślin, zwierząt i siedlisk (szczegóły – [Załącznik nr 1](#)). Jednak w ogólnym ujęciu dane środowiskowe dostępne w publicznych bazach są fragmentaryczne i często nieaktualne.

Przykładowo dane dotyczące korytarzy ekologicznych pochodzą z 2012 roku³⁸. Polska Strategia na rzecz bioróżnorodności³⁹ została zaktualizowana po raz ostatni w 2015 roku⁴⁰. Termin publikacji nowej wersji minął w 2024 roku⁴¹. Choć w 2022 roku w Ministerstwo Klimatu i Środowiska zapowiedziało przygotowanie *Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej w Polsce na lata 2022-2027 z perspektywą do 2030 roku*⁴², to w oficjalnych źródłach brakuje informacji o dalszych krokach, co sugeruje unieważnienie lub zawieszenie postępowania.

Aktualizacji wymagają również dane dotyczące obszarów sieci Natura 2000. W raporcie z lipca 2025 roku Komisja Europejska wskazuje, że Polska nie uzupełniła jeszcze swojej sieci Natura 2000 i przekazała część nieprawidłowych danych⁴³. Pozytywną informacją jest jednak fakt, że w ostatniej fazie prac nad ustawą UD162 dodano obowiązek opracowania przez RDOŚ map wrażliwości przyrody. Określą one obszary lądowe, polskie obszary morskie oraz wody śródlądowe szczególnie cenne przyrodniczo, a jednocześnie narażone na negatywny wpływ instalacji OZE.

Skonsolidowane dane europejskie

W kontekście dostępnych baz danych środowiskowych warto również wskazać europejskie źródła. Przykładem jest [Energy and Industry Geography Lab \(EIGL\)](#) – platforma opracowana przez Joint Research Centre (JRC) Komisji Europejskiej (pol. Wspólnotowe Centrum Badawcze). Aby pomóc państwom członkowskim w identyfikacji obszarów nadających się do szybkiego wdrożenia nowych instalacji do produkcji energii z wiatru i słońca, laboratorium od maja 2022 roku udostępnia skonsolidowane informacje na temat szerokiego zakresu istotnych czynników energetycznych i środowiskowych. Narzędzie umożliwia przeglądanie i analizowanie danych geograficznych dotyczących in-

³⁵ Baza danych o ocenach oddziaływania na środowisko jest dostępna [tutaj](#).

³⁶ Zobacz na przykład [tutaj](#).

³⁷ Więcej informacji o danych gromadzonych przez GIOŚ jest dostępnych [tutaj](#).

³⁸ Mapa przebiegu korytarzy ekologicznych w Polsce została opracowana w dwóch etapach przez Zakład Badania Ssaków PAN w Białowieży (obecnie Instytut Biologii Ssaków) pod kierownictwem prof. dr. hab. Włodzimierza Jędrzejewskiego.

³⁹ wynikająca ze zobowiązań Konwencji o różnorodności biologicznej (CBD) ratyfikowanej przez Polskę w 1996 roku.

⁴⁰ Program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015-2020 jest dostępny [tutaj](#).

⁴¹ W przyjętych w grudniu 2022 r. globalnych ramach różnorodności biologicznej z Kunmingu/Montrealu określono cele w zakresie przeciwdziałania utracie różnorodności biologicznej do 2030 r. Aby je wdrożyć wszystkie państwa członkowskie musiały do końca 2024 r. przedstawić krajowe strategie (NBSAP) lub ogłosić krajowe cele. Więcej informacji na ten temat jest dostępnych w oficjalnych źródłach [tutaj](#).

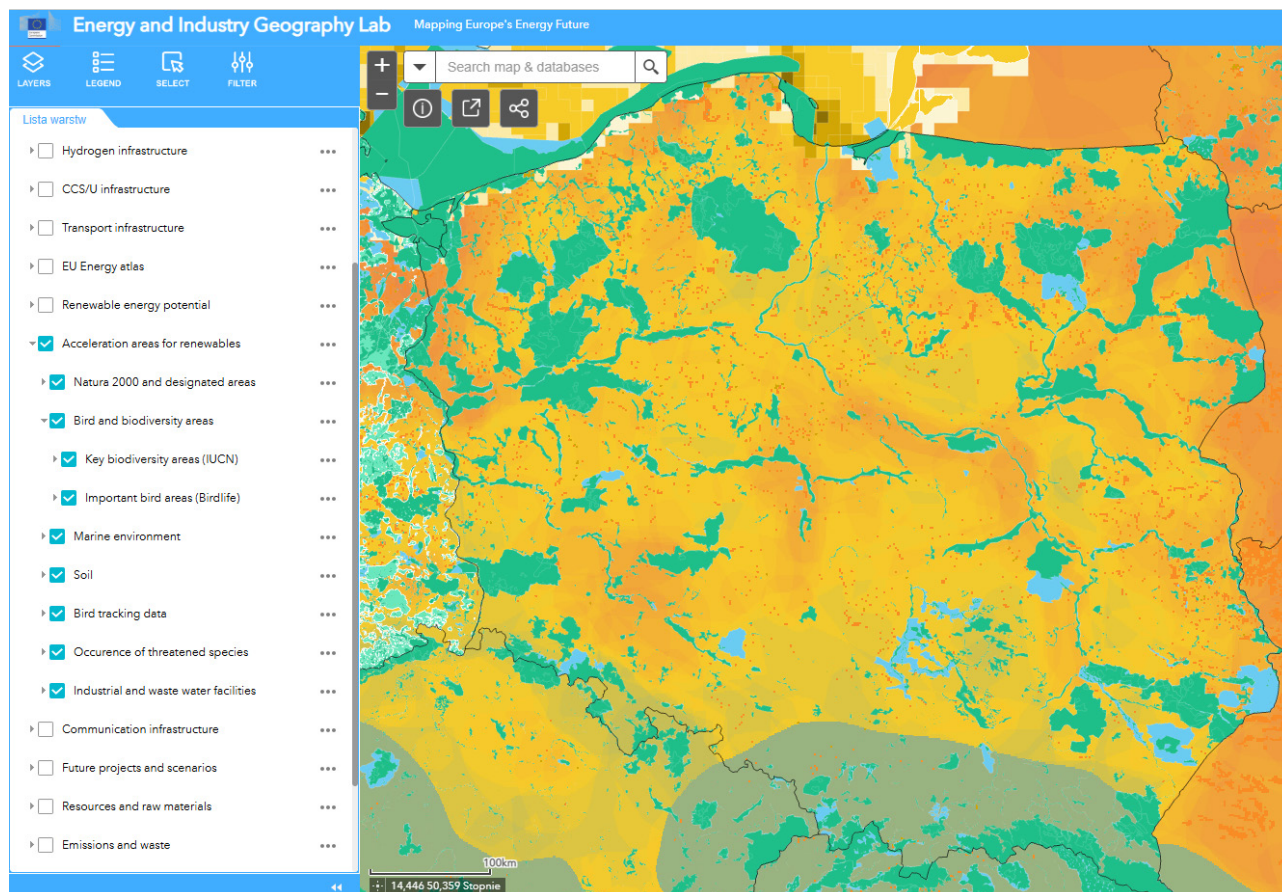
⁴² Informacja o szacowaniu wartości zamówienia dla Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej w Polsce na lata 2022-2027 z perspektywą do 2030 roku (ponowne szacowanie, zmniejszony zakres zamówienia) jest dostępnych [tutaj](#).

⁴³ ibidem

frastruktury energetycznej i przemysłowej w całej Unii Europejskiej. Zawiera m.in. warstwy wskazujące lokalizacje elektrowni, sieci przesyłowych, planowanych inwestycji OZE, a także obszarów chronionych.

EIGL jest regularnie aktualizowane (ostatnio w marcu 2025 roku) i stanowi wiarygodne źródło danych do jakościowych analiz.

Rysunek 1. Wycinek z Energy and Industry Geography Lab



Źródło: JRC

Istotne usprawnienia z nowelizacji ustawy OOŚ

Braki w dostępie do danych utrudniają skuteczną ochronę środowiska. W ramach nowelizacji ustawy OOŚ zainicjowanej w 2025 roku⁴⁴ przewidziano:

- obowiązek składania wniosków o decyzje środowiskowe w formie elektronicznej,
- ograniczenie papierowych załączników,
- ujednolicenie formatu map składanych w dokumentacji,
- wprowadzenie wymogu określania lokalizacji przedsięwzięć w formie danych przestrzennych,
- modernizację bazy ocen oddziaływania na środowisko i obowiązek korzystania z niej przez organy prowadzące postępowania dotyczące ocen oddziaływania na środowisko.

⁴⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw dostępny [tutaj](#).

Projekt nowelizacji miał zostać przyjęty przez Radę Ministrów w III kwartale 2025 roku. Jednak według stanu na wrzesień 2025 roku, jeszcze się to nie wydarzyło.

Mapowanie potencjału OZE jako etap wyznaczenia OPRO

Rozwiązaniem problemu braku danych powinno być też do pewnego stopnia opracowanie map potencjału OZE⁴⁵, realizowane na potrzeby wyznaczenia OPRO. Polska realizuje je w ramach zobowiązania Krajowego Planu Odbudowy (kamień milowy G3.1.1 – G1L)⁴⁶ oraz wdrożenia zapisów Dyrektywy RED III (art. 15b)⁴⁷.

Mapy potencjału OZE obejmują sześć technologii⁴⁸ i mają uwzględniać dostępne dane dotyczące:

- wrażliwości środowiskowej,
- planistyki,
- infrastruktury, potencjału produkcji energii w całym kraju⁴⁹.

Wykonawcę wyłoniono w czerwcu 2025 roku, a czas na realizację zadania wynosi 24 tygodnie. Oznacza to, że mapy potencjału OZE zostaną opracowane na początku 2026 roku, a następnie przekazane do władz województw, które dzięki temu będą miały pełniejszą wiedzę przy podejmowaniu uchwał o wyznaczaniu OPRO (więcej na temat procesu wyznaczania w Rozdziale 5).

Wyznaczone w ramach mapowania tereny muszą uwzględniać istniejące i planowane zdolności wytwórcze tak, aby dzięki nim udało się osiągnąć co najmniej krajowy wkład w realizację celu UE w zakresie energii odnawialnej na 2030 rok.

Mapy potencjału nie muszą przy tym uwzględniać wszystkich miejsc, gdzie panują sprzyjające warunki produkcji energii z OZE. Niektóre tereny mogą bowiem wykazywać szczególnie duży potencjał do wdrożenia wybranej technologii OZE, ale jednocześnie mogą być zbyt oddalone od głównych ośrodków zużycia energii lub odpowiedniej infrastruktury energetycznej.

Opracowane mapy potencjału będą podstawą wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju OZE, przynajmniej dla energetyki wiatrowej na lądzie oraz wielkoskalowej fotowoltaiki. W tym kontekście będą więc przydatnym narzędziem dla gmin przy aktualizacji dokumentów planistycznych. Zgodnie z UD162 pierwszą aktualizację map potencjału przewiduje się do końca 2028 roku.

2.2 Wyzwania planowania przestrzennego w Polsce

Zgodność inwestycji z przepisami planowania przestrzennego to pierwszy i podstawowy etap każdej analizy prowadzonej przed rozpoczęciem projektu OZE. Uwarunkowania przestrzenne często decydują o tym, czy inwestor w ogóle podejmie wysiłek realizacji konkretnej inwestycji. Dla większości projektów OZE wymagane jest wpisanie przeznaczenia pod instalacje OZE do MPZP – wyjątkiem są tylko najmniejsze instalacje fotowoltaiczne. Tymczasem Najwyższa Izba Kontroli (NIK) pokazuje, że MPZP obejmuje jedynie jedną trzecią powierzchni Polski⁵⁰. To niewiele w kontekście rosnącej liczby inwestycji, zarówno w sektorze budownictwa mieszkaniowego, jak i pozostałych sektorów. Brak planów utrudnia skoordynowane planowanie przestrzenne.

Jeśli dla wybranej lokalizacji nie został opracowany MPZP, to gmina musi uchwalić taki plan zanim inwestycja OZE będzie mogła ruszyć. Proces ten bywa długotrwały – szacuje się, że dla ponad 30% przypadków uchwalenie planu trwa dłużej niż trzy lata. Reforma planowania przestrzennego zakłada skrócenie tego procesu, nawet do 8 miesięcy, a w przypadku procedury uproszczonej do 4 miesięcy, co może przełożyć się na zwiększenie pokrycia kraju planami i poprawę warunków dla inwestycji OZE⁵¹.

⁴⁵ Dokładna nazwa to *Mapowanie na potrzeby wprowadzania energii odnawialnej na terytorium Polski w celu określenia dostępności energii ze źródeł odnawialnych oraz potencjału produkcji energii odnawialnej w poszczególnych rodzajach technologii OZE, a także związanej z nimi infrastruktury*.

⁴⁶ Pełna nazwa kamienia milowego: *Mapowanie potencjału energii ze źródeł odnawialnych w odniesieniu do fotowoltaicznych i lądowych instalacji wiatrowych*.

⁴⁷ Kamień Milowy G1L KPO, więcej można przeczytać [tutaj](#).

⁴⁸ Fotowoltaiki, turbin wiatrowych na lądzie, biogazowni i biometanowni, morskich farm wiatrowych, instalacji geotermalnych oraz hydroelektrowni.

⁴⁹ Specyfikacja dla mapowania na potrzeby wprowadzania energii odnawialnej na terytorium Polski dostępna [tutaj](#).

⁵⁰ Najwyższa Izba Kontroli(2022), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast*, dostępny [tutaj](#).

⁵¹ Ocena skutków regulacji Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, dostępna [tutaj](#).

Reforma planowania odpowiedzi na chaos przestrzenny

Polska jest w trakcie okresu przejściowego wdrażania reformy planowania przestrzennego, wynikającej z ustawy o planowaniu przestrzennym⁵². Głównym celem zmian jest uproszczenie procedur, wprowadzenie jasnych zasad inwestowania i poprawa ładu przestrzennego w kraju, przy ochronie cennych terenów przed chaotyczną zabudową i z uwzględnieniem interesu publicznego. Większość przepisów nowelizacji weszła w życie 24 września 2023 roku, a pozostałe są wprowadzane stopniowo do połowy 2026 roku. Długi etap przejściowy wprowadza jednak niepewność prawną. Zarówno urzędnicy, jak i inwestorzy mają trudności z jednoznaczną interpretacją przepisów przejściowych i oceną przyszłych skutków prawnych podejmowanych działań. Przy tak szerokiej reformie niepewność jest naturalnym stanem rzeczy. Jednak nakłada się ona na okres inwestycyjnego boomu oraz wdrożenie OPRO.

Co więcej, jak podkreśla Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju w apelu o pilne dokończenie reformy systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (Apel KPZK PAN)⁵³, nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przygotowano bez kompleksowych antycypacyjnych analiz kosztów i korzyści w skali krajowej, regionalnej i lokalnej. KPZK PAN ocenia ustawę jako wadliwą, zaznaczając, że prowadzi ona do licznych patologii przestrzennych.

Mimo tych zastrzeżeń reforma stanowi próbę walki z chaosem przestrzennym i wprowadza rozwiązania przyspieszające rozwój OZE, takie jak np. procedura uproszczona czy ZPI.

Plany ogólne – pierwszy krok do MPZP

Nowelizacja ustawy o planowaniu przestrzennym wprowadza plan ogólny (PO), który zastąpi dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZ, dalej studium). W przeciwieństwie do studium, które jest tylko aktem wewnętrznym gminy, PO będzie aktem prawa miejscowego. Plan ogólny, prowadzony w formie cyfrowej, określi m.in. maksymalną wysokość zabudowy i możliwe na danym terenie do zrealizowania niekolidujące ze sobą funkcje. Będzie też podstawą sporządzania MPZP oraz oceny zgodności decyzji o Warunkach Zabudowy (WZ). Początkowo plany ogólne miały powstać do końca 2025 roku. Gminy sygnalizowały jednak, że opracowanie dokumentów w tak krótkim czasie jest wyzwaniem m.in. ze względu na brak odpowiedniej liczby urbanistów. Ostatecznie termin wydłużono do 30 czerwca 2026 roku⁵⁴. Po tej dacie wygaśnie studium, a gmina nie będzie mogła już wydawać nowych Warunków Zabudowy ani uchwalić Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego.

Strategie rozwoju i kolejne problemy z terminami

Choć art. 13b ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁵ zacznie obowiązywać dopiero od 1 lipca 2026 roku, już teraz może znacząco wpływać na powstawanie planów ogólnych. Przepis nakłada obowiązek uwzględnienia w planach ogólnych **strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego**, które dotychczas były fakultatywne. Wkrótce staną się dokumentami kluczowymi, wyznaczającymi cele i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym przestrzennego.

Problemem ponownie są terminy. Plan ogólny, który zastąpi studium, powinien być uchwalony do 30 czerwca 2026 roku. Jednak zgodnie z logiką przepisów nie powinien powstać wcześniej niż strategia, skoro ma uszczegóławiać jej ustalenia. Choć prace nad strategią rozwoju gminy oraz planem ogólnym mogą toczyć się równolegle, wiele samorządów – ze względu na dotychczasową fakultatywność tych dokumentów – mogło jeszcze nie rozpocząć prac. **Brak strategii rozwoju przed wygaśnięciem studium grozi**

⁵² Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1688) jest dostępna [tutaj](#).

⁵³ [Apel Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN o pilne dokończenie reformy systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce](#).

⁵⁴ Na mocy ustawy z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2025 poz. 527). Warto zwrócić uwagę, że ustawa o planowaniu przestrzennym nie mówi wprost o konieczności uchwalenia planów ogólnych, tylko o dacie wygaśnięcia obowiązku obowiązywania studium. Biorąc pod uwagę, że gminy dalej będą chciały wprowadzać zmiany w dokumentach planistycznych, naturalnie wiąże się to z koniecznością jak najszybszego uchwalenia planu ogólnego, najlepiej przed wygaśnięciem studium.

⁵⁵ Dokładne brzmienie Art. 13b ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który zacznie obowiązywać od 1.07.2026 r.: Ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego.

pułapką – bez planu ogólnego gmina nie będzie mogła uchwalać MPZP ani wydać nowych Warunków Zabudowy. W efekcie opóźnienia w przygotowaniu strategii rozwoju mogą sparaliżować proces planowania przestrzennego na poziomie lokalnym⁵⁶. To z kolei oznacza kolejne ryzyko chaosu planistycznego, co nie jest dobrym prognostykiem dla rozbudowy niezbędnej infrastruktury energetycznej.

Warunki Zabudowy – ważny impuls dla reformy

Jednym z ważniejszych powodów, dla którego zdecydowano się wprowadzić zmiany w polskim planowaniu przestrzennym jest rozpowszechnienie się tzw. WZ-ek – Warunków Zabudowy. Proces ich wydawania jest znacznie krótszy i prostszy niż uchwalenie MPZP. Mimo to na podstawie WZ można realizować wiele inwestycji nie tylko w zakresie OZE⁵⁷, ale również związanych z zabudową mieszkaniową. Dlatego, chociaż WZ-ki miały stanowić jedynie uzupełnienie dla MPZP, to w wielu miejscach stały się podstawą chaotycznego gospodarowania przestrzenią.

W trwającym obecnie okresie przejściowym inwestorzy OZE mogą w dalszym ciągu mogą budować instalacje na podstawie WZ-ek.

Warunki Zabudowy, które uprawomocnią się do końca 2025 roku, będą miały charakter bezterminowy. Od 2026 roku WZ-ki będą wydawane na 5 lat. Po uchwaleniu planu ogólnego będzie można je wydać tylko na specjalnie wyznaczonych obszarach tzw. uzupełnienia zabudowy. Zapowiedziane ograniczenia potęgują ryzyko związane z powstawaniem wielu inwestycji mieszkaniowych w oparciu o ten dokument. „Przyspieszona” zabudowa na bazie WZ-ek może pogłębiać chaos przestrzenny oraz ograniczyć powierzchnię terenów dostępnych dla OZE.

Decyzja o warunkach zabudowy (nawet ta bezterminowa) wygaśnie w przypadku uchwalenia planu miejscowego o odmiennych ustaleniach. Wyjątkiem będą te WZ-ki, dla których przed uchwaleniem planu miejscowego uda się uzyskać pozwolenie na budowę. Jak wskazaliśmy wyżej, mimo że obecne warunki wydawania WZ nie odnoszą się wprost do lokalizacji OZE, to mogą pośrednio ograniczać możliwość realizacji inwestycji⁵⁸. Dotyczy to zwłaszcza zmniejszenia i tak już ograniczonej powierzchni dostępnej dla energetyki wiatrowej, wynikającego z konieczności zachowania ustawowych odległości od zabudowy mieszkaniowej oraz ze względu na oddziaływania akustyczne.

Uzyskanie pozwoleń na budowę (ostatni dokument w procesie permittingowym) przed uchwaleniem MPZP pozwoli na powstanie budynków mieszkalnych w miejscach, gdzie gmina nie planuje takiej zabudowy⁵⁹. Dodatkowo rozpatrywanie masowo składanych wniosków o Warunki Zabudowy oznacza podwójną pracę dla urzędników zajętych pracą nad planami ogólnymi.

Zintegrowany plan inwestycyjny – nowe narzędzie dla inwestorów OZE

Reforma wprowadza także narzędzie w postaci Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego (ZPI). Jest to szczególny rodzaj planu miejscowego, który może zostać uchwalony przez radę gminy na wniosek inwestora. Obejmuje obszar tzw. inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej, która będzie pośrednio służyła gminie i jej mieszkańcom (np. budowa lub przebudowa drogi, sieci uzbrojenia terenu, stworzenie obszaru zieleni publicznej itp.). ZPI nie musi ograniczać się do inwestycji w OZE, ale może wspierać także realizację projektów o charakterze społecznym, mieszkaniowym i komercyjnym. Treść ZPI przypomina standardowy plan miejscowy. Wymaga jednak sporządzenia umowy urbanistycznej między inwestorem a jednostką samorządu. W takiej umowie strony uzgadniają warunki realizacji inwestycji zarówno w zakresie zadań głównych, jak i uzupełniających. ZPI jest więc narzędziem, które może wykorzystać inwestor w gminach zainteresowanych rozwojem OZE, gdzie procedura uchwalania MPZP byłaby zbyt długotrwała.

⁵⁶ O problemach dotyczących uchwalania i sporządzania planów ogólnych przeczytaj więcej w artykule: Blaszkę, M., Churski, P., Ciesielski, M., Ciesiółka, P., Dziedzic-Bukowska, J., Fogel, A., Giedych, R., Kołsut, B., Kukulska-Kozieł, A., Mikuła, Ł., Nowak, M., Oryl, M., Rogatka, K., Robert, W., Tomczak, A., (2025), *Plany ogólne: wybrane problemy dotyczące uchwalania i sporządzania*.

⁵⁷ Łądowe instalacje wiatrowe o mocy większej niż 50 kW bezwzględnie wymagają planu miejscowego i nie mogą być realizowane na podstawie WZ.

⁵⁸ Problemem jest również to, że do urzędów gmin w okresie przejściowym reformy planowania trafiają masowe ilości wniosków o Warunki Zabudowy. Przykład takiego problemu został opisany [tutaj](#). Niebagatelny jest w tym przypadku też czynnik społeczny. W sieci pojawiają się reklamy namawiające właścicieli działek do pilnego złożenia wniosku o Warunki Zabudowy, sugerując, że po uchwaleniu planu ogólnego na tej działce nie będzie się dało już nic zbudować.

⁵⁹ Dostrzegany jest również problem z określaniem w gminach zawyżonego zapotrzebowania na nową zabudowę. Więcej na ten temat przeczytaj w opracowaniu Blaszkę, M., Churski, P., Ciesielski, M., Ciesiółka, P., Dziedzic-Bukowska, J., Fogel, A., Giedych, R., Kołsut, B., Kukulska-Kozieł, A., Mikuła, Ł., Nowak, M., Oryl, M., Rogatka, K., Robert, W., Tomczak, A., (2025), *Plany ogólne: wybrane problemy dotyczące uchwalania i sporządzania*.

ZPI musi być zgodny z polityką gminy i planem ogólnym, a do czasu jego uchwalenia – ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Choć ZPI powstaje na wniosek inwestora, nie oznacza to narzucenia przez niego warunków. Proces przebiega we współpracy z gminą. Przyjęcie ZPI jest więc kompromisem gminy i inwestora potwierdzonym umową urbanistyczną.

ZPI już znajduje praktyczne zastosowanie – od września 2023 roku uchwalono wiele tego typu planów dla inwestycji OZE, głównie farm fotowoltaicznych⁶⁰. Świadczy to o pewnym potencjale tego narzędzia dla rozwoju zielonej energetyki w gminach, gdzie brakuje środków lub woli politycznej, co uniemożliwia uchwalenie MPZP z inicjatywy własnej.

Postępowanie uproszczone – szybsze procedury, ale nie dla wiatraków

Reforma wprowadziła także postępowanie uproszczone – procedurę z mniejszą liczbą etapów i krótszymi terminami. Można ją stosować m.in. przy uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego dla lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownie wiatrowe. Jest to instrument przyspieszający proces inwestycyjny dla projektów o mniejszej skali i oddziaływaniu. W przypadku fotowoltaiki skorzystanie z procedury uproszczonej umożliwia odstępnie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Rejestr urbanistyczny jako narzędzie weryfikacji działek

Kolejną nowością jest rejestr urbanistyczny. Uruchomienie tego narzędzia zaplanowano na połowę 2026 roku. Rejestr umożliwi dostęp do danych przestrzennych i szybki wgląd w możliwości zagospodarowania każdej nieruchomości. Ułatwi też komunikację między gminami a mieszkańcami, eliminując potrzebę wielokrotnego udostępniania miejscowego planu do wglądu⁶¹.

Brak wytycznych dla procedur planistycznych

Reforma planowania przestrzennego jest w trakcie wdrażania. To skomplikowany proces, który budzi wiele niepewności i obaw. Podobnie jak w przypadku procedur środowiskowych, problemem jest brak jasnych wytycznych dla pracowników gmin. Nowe narzędzia i procedury nie są jeszcze osadzone w praktyce, co potęguje wątpliwości. Przykładowo przy uchwalaniu ZPI i sporządzaniu umów urbanistycznych możliwe jest przeniesienie kosztów sporządzenia planu na inwestora⁶².

Dlatego zasadne jest opracowanie przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii zestawów wytycznych, komentarzy lub praktycznych poradników dla pracowników gmin sporządzających nowe dokumenty. Choć nie miałyby one charakteru wiążącego, mogłyby realnie ograniczyć niepewność, wprowadzić większą jednolitość w stosowaniu nowych przepisów i zmniejszyć ryzyko odrzucenia dokumentów przez organy wyższej instancji.

2.3 Pozostałe ograniczenia

Przyłączenie do sieci elektroenergetycznej istotnym ograniczeniem

Niepewność uzyskania przyłączenia do sieci to jedna z najczęściej wskazywanych barier inwestycyjnych, szczególnie w fotowoltaice. Liczba odmów przyłączenia instalacji rosła z roku na rok⁶³, a głównym powodem jest brakiem technicznych warunków przyłączenia. Statystyki nie oddają jednak w pełni skali problemu ze względu na tzw. inflację wniosków, czyli wielokrotne składanie dokumentów dla danej instalacji OZE przez tego samego inwestora.

Sukces inwestycji zależy od możliwości ostatecznego przyłączenia instalacji do sieci, dlatego bariera ta wymaga pilnego rozwiązania.

⁶⁰ Przykładowo uchwała z dnia 17 grudnia 2024 roku w Goczałkowicach-Zdroju jako inwestycję główną przewiduje budowę elektrowni słonecznej, a jako inwestycję uzupełniającą: obszar zieleni publicznej z urządzeniem do sygnalizowania jakości powietrza. Zintegrowany plan inwestycyjny terenu w gminie Goczałkowice-Zdrój obejmującego fragment działki ewid. nr 1668/5 jest dostępny [tutaj](#).

⁶¹ Opis założeń dla projektu informatycznego jest dostępny [tutaj](#).

⁶² Fakt, że koszty spoczywają na głównym zainteresowanym kształtem opracowanego porozumienia budzi też wątpliwości środowisk akademickich, urbanistycznych i prawniczych.

⁶³ W 2024 roku URE odnotował wzrost liczby odmów określenia warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej o blisko 5 proc. Łącznie przedsiębiorstwa energetyczne zgłosiły 7 817 odmów wydania warunków przyłączenia do sieci. Pełne sprawozdanie działalności URE można znaleźć [tutaj](#).

Zasada 10H – bariera dla energetyki wiatrowej od 2016 roku

Ograniczenie odległości dla budowy elektrowni wiatrowych, które wprowadziła Ustawa z 2016 roku o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych⁶⁴, to istotna bariera, która wpłynęła na wstrzymanie rozwoju lądowej energetyki wiatrowej w Polsce. W ustawie pojawiła się tzw. reguła 10H, która uniemożliwiła budowę elektrowni wiatrowych w odległości mniejszej niż dziesięciokrotność wysokości turbiny (wraz z uniesioną łopatą) od zabudowy mieszkalnej. Nowelizacja ustawy z marca 2023 roku złagodziła przepisy, dopuszczając w niektórych przypadkach budowę w odległości co najmniej 700 m od zabudowy. Procedowana w 2025 roku nowelizacja ustawy zakładała zmniejszenie minimalnej odległości do 500 m i zniesienie zasady 10H⁶⁵. Projekt nie został podpisany przez Prezydenta. Kwestia odległości nie należała jednak do najważniejszych zmian odrzuconej nowelizacji. Temat ten omawiamy szerzej w [rozdziale 4.1](#).

Akustyka jako realny wyznacznik odległości od zabudowy

Spełnienie warunków związanych z odległością nie oznacza automatycznej możliwości lokalizowania elektrowni wiatrowych. Kluczowe znaczenie mają normy akustyczne. Dopuszczalne poziomy oddziaływania akustycznego reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r.⁶⁶. Dla zabudowy jednorodzinnej oraz związanej ze stałym pobytem dzieci i młodzieży, domów opieki oraz szpitali w miastach, dopuszczalny poziom to 50 dB w dzień i 40 dB w nocy. Z kolei dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zamieszkania zbiorowego, zagrodowej, rekreacyjno-wypoczynkowej oraz mieszkaniowo-usługowej to odpowiednio 55 dB w dzień i 45 dB w nocy. W praktyce to akustyka decyduje o tym, czy inwestycja będzie mogła powstać. Co ciekawe, przed wprowadzeniem reguły 10H, to właśnie akustyka była głównym wyznacznikiem odległości od zabudowy.

Protesty społeczne istotną blokadą

Sprzeciw lokalnych społeczności stanowi jedną z najpoważniejszych barier dla rozwoju odnawialnych źródeł energii. Żaden inwestor nie zdecyduje się na realizację projektu nawet przy sprzyjających warunkach środowiskowych, jeśli mieszkańcy danego obszaru są przeciwni budowie OZE. Protesty mieszkańców dotyczą szczególnie energetyki wiatrowej na lądzie⁶⁷.

W polskim systemie prawnym organem, który ma władztwo planistyczne jest gmina, a inwestycje nie mogą powstać wbrew woli społeczności lokalnej. Badając nastawienie społeczne gminy mają do wyboru jedną z dwóch dróg – albo przyjąć zdanie aktywnie działającej grupy mieszkańców niechętniej wiatrakom (jeśli taka istnieje w gminie), albo zaangażować się w pokazanie korzyści płynących z takiej inwestycji. Gmina ma obowiązek zorganizować konsultacje społeczne dotyczące inwestycji i odpowiedzieć na pytania mieszkańców (często uczestniczy w tym procesie inwestor). Następnie radni decydują o przyjęciu uchwały w głosowaniu, którego wyniki są wiążące. Dotyczy to nie tylko odnawialnych źródeł energii, ale większości inwestycji. Przed wprowadzeniem zasady 10H w 2016 roku w niektórych regionach (np. w województwie kujawsko-pomorskim) lokalne władze samodzielnie wprowadzały ograniczenia w zakresie odległości od form ochrony przyrody i różnych elementów infrastruktury⁶⁸.

⁶⁴ Ustawa z dnia 20 maja 2016 roku o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. 2016 poz. 961) jest dostępna [tutaj](#).

⁶⁵ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw jest dostępny [tutaj](#).

⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku [Dz.U. 2007 nr 120 poz. 826](#).

⁶⁷ Na początku 2025 roku w gminie Głubczyce zorganizowano pierwsze w Polsce referendum badające, czy mieszkańcy gminy wyrażają zgodę na budowę elektrowni wiatrowej. Choć referendum okazało się nieważne z powodu niewystarczającej frekwencji, wykazało niechęć mieszkańców do inwestycji. Więcej o referendum przeczytaj w [tutaj](#). Więcej o protestach w innych częściach kraju czytaj [tutaj](#).

⁶⁸ O ograniczeniach odległościowych wprowadzanych lokalnie czytaj [tutaj](#).

Dezinformacja działająca na niekorzyść inwestycji

Problem potęgują kampanie dezinformacyjne, często stymulowane przez przeciwników farm wiatrowych. Rozpowszechniane są nieprawdziwe informacje o rzekomym negatywnym wpływie turbin na otoczenie i zdrowie ludzi. Najczęściej pojawiają się mity dotyczące nadmiernego hałasu, szkodliwego pola elektromagnetycznego, negatywnego wpływu na hodowlę zwierząt⁶⁹ czy spadku wartości nieruchomości. Do skuteczności takich negatywnych kampanii przyczynia się niska wiedza społeczeństwa i brak działań informacyjnych ze strony rządu, które mogłyby obalać tego typu fałszywe narracje. Pojawiają się też głosy wskazujące, że wrogie siły wykorzystują tę sytuację do szerzenia dezinformacji. Opublikowany przez NATO *Raport oceny skutków zmian klimatu i bezpieczeństwa na rok 2024*⁷⁰ wskazał, że grupy powiązane z Federacją Rosyjską aktywnie promują narracje podważające istnienie i znaczenie zmian klimatycznych. Równolegle starają się one osłabić polityki klimatyczne oraz zniechęcać do inwestycji w odnawialne źródła energii. Rosyjskie media państwowe systematycznie budują atmosferę niepewności wokół globalnego ocieplenia, przedstawiając je jako zjawisko wyolbrzymione, a nawet korzystne. Narracja ta często sprowadza zmiany klimatyczne do „mystyfikacji”, zaś działania na rzecz redukcji emisji przedstawiane są jako narzędzie „zachodniego imperializmu” mającego rzekomo spowolnić rozwój gospodarek wschodzących. W Rosji sceptycyzm wobec antropogenicznych przyczyn zmian klimatu ma silne powiązanie polityczno-biznesowe z sektorem paliw kopalnych, który nadal stanowi kluczowe źródło dochodów państwa. Utrzymanie zależności od paliw kopalnych leży więc rosyjskim interesie, a rozwój OZE stoi w sprzeczności z tym interesem.

⁶⁹ Przykład nierzetelnej kampanii przeciw inwestycji OZE opisano [w tym artykule](#).

⁷⁰ Raport NATO (2024), [NATO Climate Change and Security Impact Assessment](#).

„Tak” dla OZE, ale... w innym miejscu

Nawet osoby popierające rozwój OZE mogą sprzeciwiać się budowie instalacji w pobliżu swojego miejsca zamieszkania. Zjawisko to jest określane mianem efektu NIMBY (ang. *Not In My Back Yard*). Obawy mieszkańców dotyczą najczęściej hałasu, wibracji, wpływu na krajobraz czy ograniczenia dostępu do przestrzeni publicznej lub przyrody. W takich przypadkach korzyści z OZE schodzą na dalszy plan. Dlatego tak ważna jest jakość procesu konsultacji społecznych, a także przejrzystość działań gminy i inwestora, w tym jasne komunikowanie planów związanych z inwestycją, zbieranie uwag i włączenie mieszkańców w podział korzyści płynących z projektu. Jeśli takie argumenty nie przekonają mieszkańców gminy, inwestycja nie powstanie.

Uspołecznianie korzyści może zwiększyć akceptację

Przy budowie dużych instalacji OZE, które łączą się z niedogodnościami dla mieszkańców (utrudnienia w ruchu przy budowie czy zmiana krajobrazu) i generują przychody dla inwestorów, zalecane jest uspołecznianie korzyści. Istnieją różne modele dzielenia się wartością. Społeczności lokalne mogą partycypować w przychodach, udziałach lub inwestycji inwestora w gminie. Nowelizacja ustawy o OZE z 2023 roku wprowadziła obowiązek zaproszenia gminy do objęcia 10% udziałów w farmie wiatrowej (lub akcji w spółce celowej) w formule prosumenta wirtualnego. Gmina może jednak taką propozycję odrzucić. Przepis dotyczący prosumenta wirtualnego jest jednak na razie martwy ze względu na przedłużające się prace nad wdrożeniem Centralnego Systemu Informacji Rynku Energii (CSIRE). W odrzuconej w sierpniu 2025 roku nowelizacji ustawy wiatrakowej zaproponowano zastąpienie tego rozwiązania „funduszem partycypacyjnym”. Inwestorzy mieliby przeznaczać określoną kwotę na każdy MW mocy zainstalowanej. Środki byłyby wypłacane mieszkańcom żyjącym w pobliżu farmy, a nadwyżki trafiałyby do gminy. Rozwiązanie to umożliwiłoby redystrybucję korzyści finansowych wśród właścicieli budynków mieszkalnych i mieszkań w najbliższym sąsiedztwie instalacji. Mogłoby to jednak prowadzić do znaczących nierówności ze względu na algorytm wyliczania wysokości wypłat bezpośrednich, który uzależnia je od liczby uprawnionych.

Doświadczenia z Danii czy Wielkiej Brytanii⁷¹ pokazują, że najlepsze rezultaty przynosią mechanizmy dostosowane do lokalnych uwarunkowań. Dlatego w takich ustawach

⁷¹ Zobacz przykłady dzielenia korzyści [tutaj](#).

warto zagwarantować wachlarz możliwych opcji. Ważne jest także regularne i przejrzyste informowanie o wysokości środków przekazywanych społeczności i sposobach wykorzystania pieniędzy.

Rozproszona zabudowa pozostanie barierą mimo nowych rozwiązań

Istotnym ograniczeniem dla rozwoju OZE w Polsce jest również rozproszona i chaotyczna zabudowa. Reforma planowania przestrzennego (piszemy o niej w Rozdziale 2.2) może poprawić warunki dla nowych inwestycji. Nie rozwiąże jednak problemu już istniejących budynków. Chaotyczna zabudowa utrudnia m.in. wyznaczanie obszarów potencjalnej lokalizacji OPRO. Ogranicza to dostępność terenów w porównaniu z krajami o lepszym nadzorze urbanistycznym, jak np. Niemcy, gdzie odległości między skupiskami ludzkimi są większe. W okresie przejściowym reformy dodatkowym wyzwaniem jest niechęć gmin do zmian w istniejących MPZP⁷² do czasu uchwalenia planów ogólnych.

Komitet Przestrzenny Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN (KPZK PAN) w swoim apelu proponuje utworzenie przez rząd krajowego funduszu rekompensat za straty wynikające z ograniczeń prawa do zabudowy. Wskazuje, że bez takiego zabezpieczenia gminy mogą w planach ogólnych zwiększać obszary przeznaczane pod zabudowę ponad realne potrzeby – tak jak dzieje się obecnie.

⁷² Nie każda nowa inwestycja tego wymaga.

3. Potrzeba systemowych rozwiązań

Niezbędne inwestycje w pułapce fragmentarycznych reform

Dotychczasowe działania na rzecz skrócenia procesów permittingowych są rozproszone i niewystarczające. Problemem jest brak systemowego podejścia – regulacje są wprowadzane częstymi nowelizacjami ustaw i specustawami, co prowadzi do nadbudowywania i powielania problemów.

Potrzebne jest równoległe identyfikowanie problemów w poszczególnych obszarach (planowanie przestrzenne, pozwolenia środowiskowe i rozwój infrastruktury sieciowej) i wdrażanie spójnych działań naprawczych. Przy czym rozwiązania ułatwiające permitting nie powinny się wzajemnie blokować.

Poniższa tabela przedstawia główne problemy i proponowane rozwiązania, wraz z oceną ich skuteczności w perspektywie najbliższych lat.

Tabela 3. Zestawienie problemów związanych z permittingiem i proponowanych rozwiązań

Problem		Pomysł na rozwiązanie	Gdzie wspomina się o takim rozwiązaniu?	Ocena rozwiązania	Realność wdrożenia
Środowisko	Czas uzyskania decyzji środowiskowej	Wzmocnienie kadrowe RDOŚ i samorządów	OSR dla projektu nowelizacji ustawy offshore	Bardzo potrzebne	Realne
	Brak danych środowiskowych	Mapowanie potencjału OZE	Nowelizacja ustawy offshore	Przydatne	Planowane, realne
		Opracowanie wytycznych	Wspólne dane do przetargu	Bardzo potrzebne	Planowane, realne
		Modernizacja bazy OOŚ	Projekt nowelizacji ustawy OOŚ	Przydatne	Planowane, realne
		Obowiązek cyfrowej wersji dokumentów	Projekt nowelizacji ustawy OOŚ	Bardzo potrzebne	Planowane, realne
		Wyznaczenie korytarzy ekologicznych	Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027	Bardzo potrzebne	Planowane, realne
		Scalenie istniejących baz danych dotyczących środowiska w formie interaktywnych map	–	Przydatne	Mało realne – nieplanowane

Problem		Pomysł na rozwiązanie	Gdzie wspomina się o takim rozwiązaniu?	Ocena rozwiązania	Realność wdrożenia
Instytucje	Niewydolność i niedoinwestowanie kluczowych instytucji odpowiedzialnych z wydawanie pozwoleń	Zwiększenie środków z budżetu państwa	Projekt nowelizacji ustawy offshore	Bardzo potrzebne	Zagrożone
		Wzmocnienie kadrowe RDOŚ i samorządów	OSR dla projektu nowelizacji ustawy offshore	Bardzo potrzebne	Realne
		Opracowanie wytycznych	Ogłoszenia z prośbą o oszacowanie wartości zamówień	Bardzo potrzebne	Planowane, realne
Urbanistyka	Narastający przez lata chaos przestrzenny	Reforma planowania przestrzennego	Nowelizacja ustawy o planowaniu przestrzennym	Potrzebne	Wdrażana, zagrożona
	Masowe realizowanie inwestycji w okresie przejściowym reformy planowania przestrzennego	Brak - okres przejściowy reformy planowania	Nowelizacja ustawy o planowaniu przestrzennym	–	–
	Długie procedury związane z planowaniem przestrzennym	ZPI	Nowelizacja ustawy o planowaniu przestrzennym	Umiarkowanie przydatne	Wdrożone
		Ułatwienia w ZPI	Projekt nowelizacji ustawy wiatrakowej	Umiarkowanie przydatne	Odrzucone
		Ustandaryzowanie jednoczesnego prowadzenia procedury środowiskowej i planistycznej	Projekt nowelizacji ustawy wiatrakowej	Bardzo potrzebne	Odrzucone
Energetyka wiatrowa	Trudność inwestowania w nowe elektrownie wiatrowe	Zmniejszenie do 500 m ustawowej odległości lokalizowana elektrowni od zabudowań mieszkalnych	Projekt nowelizacji ustawy wiatrakowej	Przydatne	Odrzucone
		ZPI	Nowelizacja ustawy o planowaniu przestrzennym	Umiarkowanie przydatne	Wdrożone
		Ułatwienia w ZPI	Projekt nowelizacji ustawy wiatrakowej	Umiarkowanie przydatne	Odrzucone
		Ustandaryzowanie jednoczesnego prowadzenia procedury środowiskowej i planistycznej	Projekt nowelizacji ustawy wiatrakowej	Bardzo potrzebne	Odrzucone
		OPRO	Nowelizacja ustawy offshore	Mało efektywne	Planowane, realne
Sieć	Długie procedury sieciowe	Zmiana sposobu rozpatrywania wniosków o określenie warunków przyłączenia	Praktyki PSE	Przydatne	Wdrożone
		Strefy Rozwoju Zrównoważonego Przemysłu - skrócenie terminu wydania warunków przyłączenia dla I lub II grupy przyłączeniowej	Projekt nowelizacji Prawa energetycznego - UDER35	Przydatne	Zagrożone
Prawo	Fragmentaryczność prawa, nadbudowywanie ustaw	Przepisanie kluczowych ustaw na nowo	–	Przydatne	Mało realne
Transparentność	Brak transparentnych procedur	PIOZE	Kamienie milowe KPO	Bardzo potrzebne	Wdrażane
	Brak transparentnych procedur związanych z planowaniem przestrzennym	Rejestr urbanistyczny	Nowelizacja ustawy o planowaniu przestrzennym	Bardzo potrzebne	Planowane, realne
Spółeczeństwo	Brak akceptacji społecznej	Konsultacje w ramach opracowywania planów miejscowych i planów OPRO	W ograniczonym zakresie nowelizacja ustawy o planowaniu przestrzennym	Bardzo potrzebne	Wdrażane

Źródło: Opracowanie własne

Skomplikowane ustawy regulujące OZE

Kluczowe ustawy wpływające na permitting, takie jak ustawa OOS⁷³ czy Prawo energetyczne⁷⁴, są rozbudowane i wielokrotnie nowelizowane. Transpozycja prawa unijnego, w tym pakietu Fit for 55 powoduje, że wprowadzane nowelizacją zmiany rozwiązują jeden problem, ale mogą generować kolejne.

Równolegle procedowane są liczne projekty zmian, np. UDER29⁷⁵, UC84⁷⁶ oraz UDER35⁷⁷ – wszystkie zmieniające Prawo energetyczne. Takie podejście utrudnia wdrażanie systemowych rozwiązań.

Powstaje dylemat: opracować nowe akty prawne, co wymaga czasu i zasobów ludzkich czy kontynuować nowelizacje ryzykując pogłębianie chaosu prawnego. Dodatkowo zapowiadane na początku września 2025 roku przez Ministerstwo Energii i Kancelarię Prezidenta propozycje ustaw deregulacyjnych (które mają m.in. ułatwić proces inwestycyjny) niosą ze sobą ryzyko dublowania się rozwiązań.

Dobre praktyki z innych krajów

Dania wprowadziła jeden akt prawny w celu ujednoczenia „procesu wydawania pozwoleń”. Obejmuje on pozwolenia na budowę, przyłączenie do sieci oraz eksploatację instalacji OZE. Takie rozwiązanie zapewnia przejrzystość ram czasowych całego procesu i jasny podział odpowiedzialności instytucji za wydawanie tych pozwoleń.

Źródło: Guidance to Member States on good practices to speed up permit-granting procedures for renewable energy and related infrastructure projects, Komisja Europejska

Permitting OZE ofiarą fragmentaryczności prawa

Przepisy dotyczące uzyskiwania pozwoleń na projekty OZE są zawarte w wielu różnych ustawach. Działania w zakresie rozbudowy sieci, reformy planowania przestrzennego i procedur środowiskowych są prowadzone oddzielnie i bez koordynacji. Wzajemny wpływ zmian prawnych często jest identyfikowany dopiero po ich wprowadzeniu. Dodatkowym wyzwaniem pozostaje regulacja odległościowa dla energetyki wiatrowej.

Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Odnawialnych Źródeł Energii

Po kilku latach oczekiwań, na początku sierpnia 2025 roku, został uruchomiony Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Odnawialnych Źródeł Energii (KPK OZE). Ma on formę strony internetowej odsyłającej do innych miejsc. Dzięki niemu inwestorzy dużo łatwiej odnajdą informacje o niezbędnych dla danego projektu OZE procedurach administracyjnych. W ramach KPK OZE dostępne są narzędzia, takie jak:

- Katalog procesów inwestycyjnych – z podziałem na rodzaj instalacji;
- Lista procedur administracyjnych – z podziałem na rodzaj procedur;
- Podręcznik procedur – szczegółowy ponad pięćsetstronicowy poradnik zawierający przegląd procedur inwestycyjnych związanych z realizacją instalacji OZE;
- Formularz kontaktowy – w celu uzyskania odpowiedzi na konkretne zapytanie dotyczące procesu inwestycyjnego lub innych zagadnień.

Zadaniem punktu jest wskazanie m.in.:

- podstawowych informacji, które powinien znać inwestor oraz warunków, które musi spełnić przed przystąpieniem do danego postępowania,
- sposobu załatwienia sprawy (listownie lub elektronicznie),
- obowiązujących terminów i czasu trwania postępowania,
- organu właściwego do realizacji danej sprawy (z możliwością wyszukania całej, zindywidualizowanej ścieżki postępowania),

⁷³ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2024 poz. 1112) – zobacz [tutaj](#).

⁷⁴ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2024 poz. 266 z późn. zm.) – zobacz [tutaj](#).

⁷⁵ Informacje o projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu dokonania deregulacji w zakresie energetyki UDER29 dostępne [tutaj](#).

⁷⁶ Informacje o projekcie ustawy o zmianie ustaw – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw UC84 dostępne [tutaj](#).

⁷⁷ Informacje o projekcie ustawy o zmianie ustaw – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw UDER35 dostępne [tutaj](#) i [tutaj](#).

- chronologicznego opisu czynności jakie musi wykonać,
- czynności wykonywanych przez organ wydający rozstrzygnięcie,
- kosztu postępowania,
- możliwości odwołania się od rozstrzygnięcia.

Uruchomienie punktu to bardzo dobra wiadomość. Dzięki niemu inwestorzy mogą znaleźć wszystkie niezbędne informacje dotyczące procesu inwestycyjnego w jednym miejscu, a także uzyskać odpowiedź na swoje pytania.

RED III wdrażany „w kawałkach”

Uruchomienie punktu kontaktowego obrazuje jednak podstawowy problem wdrażania nowych rozwiązań w naszym kraju. Mianowicie – opóźnienia. Zapisy z dyrektywy RED II z 2018 roku dotyczące punktu kontaktowego zostały przeniesione do polskiego prawa z trzyletnim opóźnieniem. Uruchomienie KPK OZE w sierpniu 2025 roku oznacza ponad czteroletnie opóźnienie względem terminu transpozycji oraz półtoraroczny poślizg względem momentu wdrożenia do polskiego prawa.

Podobnie jak w przypadku RED II, także implementacja dyrektywy RED III jest opóźniona. Choć termin wyznaczony przez Komisję Europejską upłynął 21 maja 2025 roku, zapisy dyrektywy są wprowadzane stopniowo. Obecnie trwają prace nad wdrożeniem do polskiego systemu prawnego zapisów o OPRO. W połowie lipca 2025 roku do wykazu prac rządu wpisano projekt nowelizacji ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz nowelizacji ustawy o OZE, która częściowo wdroży inne przepisy RED III – dotyczące celu obniżenia emisji w transporcie⁷⁸. Harmonogram implementacji pozostałych unijnych przepisów pozostaje nieznany.

Czas procedur administracyjnych – teoria a praktyka

Kluczową kwestią pozostaje, czy transpozycja zapisów Dyrektywy RED III o skróceniu procedur permittingowych dla OZE łącznie do 24 miesięcy będzie skutkować rzeczywistym przyspieszeniem. Zależy to od tego czy zmieni się praktyka administracyjna polskich instytucji zaangażowanych w ten proces.

Formalne terminy już dziś w teorii mogą być dotrzymywane. Jednak realny czas postępowań wydłużają znacząco liczne przerwy związane z koniecznością uzupełnienia dokumentacji na prośbę RDOŚ (które zatrzymują prawny bieg sprawy, więc formalnie go nie wydłużają). Jak wskazują inwestorzy, wezwania do uzupełnień są kierowane etapami, co dodatkowo przedłuża procedurę. Choć formalnie proces może zamknąć się w 24 miesiącach, to faktyczny czas realizacji inwestycji jest znacznie dłuższy. W przypadku projektów wiatrowych czas ten może sięgać nawet 5-7 lat.

Dlatego nie tylko prawo wymaga naprawy, ale także efektywność prowadzenia postępowań administracyjnych. Na znaczeniu powinny także zyskać instytucje zaangażowane w procesy. W obliczu planowanych inwestycji infrastrukturalnych w Polsce, w tym budowy wielkoskalowych magazynów energii i rozbudowy sieci, **instytucje takie jak RDOŚ powinny być traktowane jako strategiczne**. Ich sprawność jest kluczowa dla bezpieczeństwa energetycznego i rozwoju gospodarczego kraju.

Zapomniane strategie energetyczne

Zgodnie z założeniami to strategie energetyczne powinny wyznaczać tempo rozwoju OZE w Polsce. W praktyce jednak kierunek inwestycji determinują opisane bariery administracyjne i prawne. Zaktualizowana wersja Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Kli-

⁷⁸ zakłada zwiększenie celu OZE z 14 do 29 proc. do 2030 r. Projekt ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii dostępny [tutaj](#).

matu (KPEiK), określająca strukturę miksu energetycznego do 2030 roku oraz prognozę do 2040 roku, zostanie poddana rewizji przez nowo utworzone Ministerstwo Energii. Dopiero po przyjęciu KPEiK możliwa będzie aktualizacja Polityki Energetycznej Polski (PEP 2040) – dokumentu nadrzędnego, który powinien wyznaczać ramy dla wszystkich strategii sektorowych związanych z dekarbonizacją. Oznacza to, że do czasu powstania nowej wersji PEP 2040 tempo rozwoju OZE wyznaczać będą dalej opisane w tym opracowaniu bariery.

Zapomniane strategie planistyczne

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 to kolejna zapomniana strategia. Jej uchylene w 2022 roku pozostawiło Polskę bez długoterminowego dokumentu kształtującego politykę przestrzenną kraju. W projekcie strategii rozwoju kraju (KRK 2050) wymiar przestrzenny znacząco osłabiono. Jak wskazuje KPZP PAN w apelu, mimo zmian w ustawach o polityce rozwoju⁷⁹ oraz o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie udało się zintegrować wymiarów gospodarczego, społecznego i środowiskowo-przestrzennego. Brak długoterminowej strategii planistycznej utrudnia lokalizację inwestycji energetycznych i stanowi kolejną barierę dla rozwoju OZE.

⁷⁹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658). W 2020 roku znowelizowano ustawę, wprowadzając możliwość opracowywania strategii rozwoju na poziomie gmin, obowiązek integrowania ich z wymiarem przestrzennym oraz nowe zasady diagnozy i konsultacji. W 2024 roku zmiany skupiły się na wdrażaniu Krajowego Planu Odbudowy i Społecznego Funduszu Klimatycznego, umożliwiono rozliczanie inwestycji w euro, przesunięto kluczowe terminy strategiczne i doprecyzowano zasady podziału środków.

4. Obecne zmiany legislacyjne – czy idziemy w dobrą stronę?

Rząd prowadzi obecnie lub prowadził w niedalekiej przeszłości kilka procesów legislacyjnych, które mogą skrócić procedury inwestycyjne i przyspieszyć rozwój OZE w Polsce. Część z nich ma charakter punktowy i doraźny, inne stanowią próbę bardziej systemowego podejścia. Poniższa tabela przedstawia zestawienie tych procesów.

Tabela 4. Rozwiązania bezpośrednio wpływające na przyspieszenie permitingu

Rozwiązania bezpośrednio wpływające na przyspieszenie permitingu		Uzasadnienie przypisania do danej kategorii	Status
Rozwiązania typowo punktowe	Skrócenie terminu wydania warunków przyłączenia w Strefach Rozwoju Zrównoważonego Przemysłu	Dotyczy tylko pewnej grupy projektów/odbiorców	W realizacji
	Procedura uproszczona uchwalenia lub zmiany MPZP	Dotyczy tylko fotowoltaiki	Wdrożone
Rozwiązania awaryjne/pomostowe	Lokalizowanie elektrowni wiatrowych na podstawie ZPI	Rozwiązanie zastępcze w obliczu braku MPZP	Wdrożone
	Zmiana sposobu rozpatrywania wniosków o określenie warunków przyłączenia	Rozwiązanie awaryjne w procesie rozbudowy sieci elektroenergetycznych	Wdrożone
	OPRO	Rozwiązanie przyniesie niewielkie korzyści w związku z lukami w innych procesach	W realizacji
Rozwiązania, które może uznać za systemowe	Możliwość równoległego procedowania decyzji środowiskowych oraz planów miejscowych	Zrównoleglenie dwóch kluczowych procesów powstawania inwestycji, które dziś muszą następować po sobie. Ta zmiana może skrócić permitting o połowę dla niektórych inwestycji	Odrzucone
	Cyfryzacja procedur: <ul style="list-style-type: none"> ■ elektroniczne wnioski o DŚ ■ rejestr urbanistyczny ■ PiOZE 	Cyfryzacja wpłynie na przyspieszenie rozpatrywania dokumentów i zwiększenie transparentności	W realizacji

Źródło: Opracowanie własne

4.1 Rozpoczęte zmiany legislacyjne

W 2025 roku uruchomiono kilka procesów legislacyjnych mających ograniczyć opisane bariery. Są to:

- zmiana ustawowej odległości elektrowni wiatrowych od zabudowań z 700 m do 500 m oraz wprowadzenie odległości od obszarów chronionych (tzw. ustawa wiatrakowa – zawetowana przez Prezydenta);

- wprowadzenie Stref Rozwoju Zrównoważonego Przemysłu (Prawo energetyczne – UDER35 – w trakcie prac).

Choć nowelizacja ustawy wiatrakowej nie otrzymała podpisu Prezydenta, warto zwrócić uwagę na dwa zapisy zawarte w projekcie, które miały szczególnie duży potencjał w zakresie skrócenia procesu inwestycyjnego:

- możliwość równoległego prowadzenia procedury środowiskowej i planistycznej, co pozwalałoby rozpocząć postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej nawet bez obowiązującego planu miejscowego (dodanie art. 80 ust. 4–5 do ustawy OOŚ);
- uproszczenia dotyczące lokalizacji elektrowni wiatrowych w gminach w ramach trybu ZPI.

Równoległe procedowanie decyzji środowiskowych oraz planów miejscowych bardziej priorytetowe niż skrócenie odległości od zabudowy

Zgodnie z obowiązującymi zapisami (ustawa OOŚ art. 59–59a), ocena oddziaływania na środowisko⁸⁰ (lub wydanie decyzji czy taka ocena jest niezbędna⁸¹) może rozpocząć się dopiero po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z MPZP. Jeśli tej zgodności nie ma, dalsze kroki nie są realizowane. Problem dotyczy głównie farm wiatrowych, które – w odróżnieniu od innych instalacji OZE – muszą powstawać w oparciu o miejscowe plany. Pozostałe instalacje OZE mogą powstawać na podstawie MPZP lub – jeśli takiego planu w danej gminie nie ma – na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Większość instalacji OZE o mocy większej niż 1 MW będzie jednak wymagała istnienia MPZP⁸². Jak pisaliśmy w raporcie *Rozsądne przyspieszenie: rekomendacje dla wdrożenia obszarów przyspieszonego rozwoju OZE*, sporządzenie lub zmiana MPZP trwa nawet dwa lata.

Umożliwienie przedsiębiorcom równoległego udziału w procedurach środowiskowych i planistycznych (związanych z tworzeniem lub zmianą MPZP), mogłoby skrócić proces permitingu o dwa lata – z 7 do 5 lat.

Dobre praktyki z innych krajów

W wielu państwach UE stosuje się mechanizmy równoległego albo zintegrowanego prowadzenia procedur usprawniające permitting:

W **Austrii** deweloperzy mogą równoległe ubiegać się o wiele pozwoleń (m.in. koncesję na produkcję energii elektrycznej, pozwolenia środowiskowe, lotnicze, wodne, leśne, BHP, budowlane). Jednocześnie można też prowadzić procedurę wyboru lokalizacji i wniosek o podłączenie do sieci energetycznej.

We **Francji** możliwe jest jednoczesne rozpatrywanie kilku zezwoleń wymaganych dla projektów farm wiatrowych, w tym środowiskowych, zezwoleń związanych z lotnictwem i korytarzami wojskowymi, a także koncesji na produkcję energii elektrycznej.

W **Belgii (Flandrii i Walonii)** wprowadzono możliwość skorzystania z tzw. „pojedynczego pozwolenia”, które łączy procedury dotyczące pozwoleń środowiskowych i urbanistycznych, a także uproszczenia dla projektów o małej skali.

Źródło: Guidance to Member States on good practices to speed up permit-granting procedures for renewable energy and related infrastructure projects, Komisja Europejska

Zgodnie z proponowaną poprawką wezwanie inwestora do przedłożenia wrysu planu miejscowego⁸³ nastąpiłoby dopiero przed wydaniem decyzji środowiskowej przez RDOŚ, a nie – tak jak dziś – przed przystąpieniem do całego postępowania. Może to mieć też formę przyjętego ZPI. Gdyby wpis do MPZP nie był gotowy na czas, wnioskodawca mógłby złożyć wniosek o zawieszenie postępowania. Istotne jest wdrożenie takiej poprawki w ramach odrębnej procedury legislacyjnej.

⁸⁰ Dla przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko.

⁸¹ Dla przedsięwzięć potencjalnie oddziałujących na środowisko.

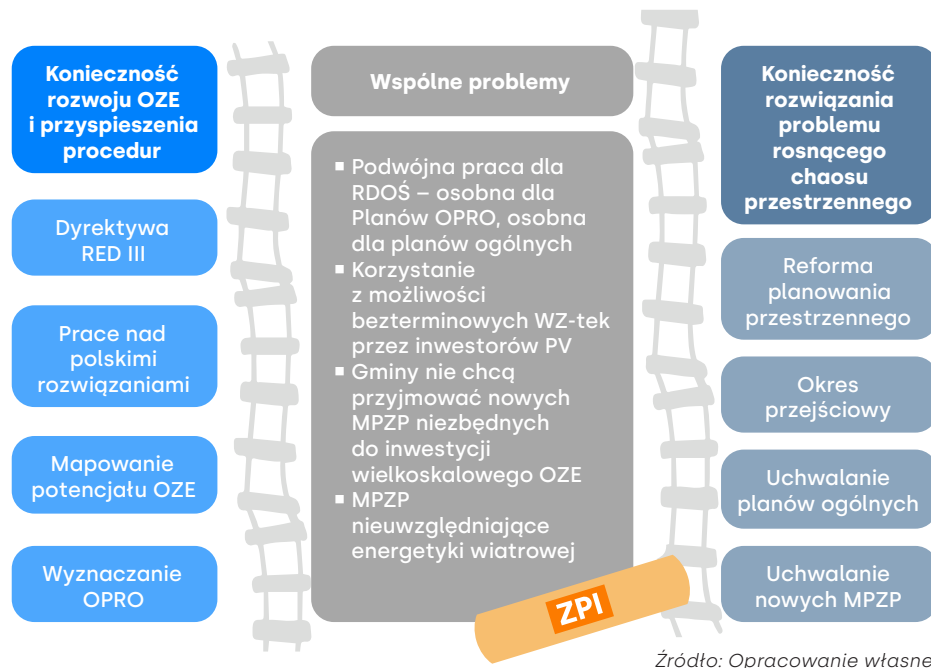
⁸² Po zakończeniu okresu przejściowego wdrażania reformy planowania przestrzennego, a więc począwszy od 2026 roku instalacje OZE lokalizowane poza budynkami będzie można realizować tylko po uwzględnieniu takiej inwestycji w MPZP na: użytkach rolnych klasy I–III i gruntach leśnych, użytkach rolnych klasy IV, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW lub wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej, gruntach innych niż wskazane wyżej, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW. 5-letnie (już nie bezterminowe) WZ-ki będą wydawane tylko na tzw. obszarach uzupełnienia zabudowy.

⁸³ graficzna część MPZP

OPRO – rozwiązanie bez spodziewanych efektów

Przykładem działań, które prawdopodobnie nie przyniosą oczekiwanych efektów w pierwszej fazie, jest wyznaczenie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE (OPRO). Kluczowym ograniczeniem jest brak możliwości ich uwzględnienia w trwającej reformie planowania przestrzennego. Powstające plany ogólne muszą zostać uchwalone do końca czerwca 2026 roku, co uniemożliwia gminom połączenie obu procesów w ramach jednego cyklu planistycznego. W efekcie działania prowadzone są dwutorowo.

Schemat 4. Zintegrowany Plan Inwestycyjny jako rozwiązanie awaryjne



Zintegrowane Plany Inwestycyjne jako szczególny rodzaj planu miejscowego, mogą częściowo przyspieszyć procedury. Jednak w obecnym kształcie stanowią raczej rozwiązanie awaryjne niż systemowe. W optymalnym scenariuszu OPRO byłyby uwzględniane już na etapie planów ogólnych, co ułatwiłoby inwestycje w OZE po ich uchwaleniu. W polskich realiach nie jest to jednak możliwe. Brak spójnego podejścia systemowego oznacza, że oba procesy będą niewystarczająco efektywne.

Ograniczone oddziaływanie ZPI na inwestycje w farmy wiatrowe

Chociaż ZPI można już wykorzystywać do lokowania elektrowni wiatrowych, to taki rodzaj postępowania budzi obawy wśród inwestorów i samorządów (pisaliśmy o tym szczegółowo w rozdziale 2). Dlatego w noweli ustawy wiatrakowej zaproponowano zmiany mające usprawnić proces inwestycyjny, przy jednoczesnym zachowaniu przejrzystości i udziału społeczności lokalnej.

Proponowane przepisy przyspieszały procedury, zapewniając gminom i inwestorom większą elastyczność. Nie znosiły jednak podstawowej zasady – lokalizacja elektrowni wiatrowych wymaga planu miejscowego. Zmiany miały wpłynąć na procesy planistyczne zarówno w gminie zezwalającej na taką inwestycję, jak i w gminach pobliskich⁸⁴ (np. przez możliwość uchwalenia ZPI w pobliskiej gminie zamiast MPZP czy realizację w niej inwestycji uzupełniającej). Po odrzuceniu projektu ustawy zapisy usprawniające ZPI mogą teraz pojawić się w odrębnym projekcie legislacyjnym, jednak ich wdrożenie nie będzie miało kluczowego charakteru.

⁸⁴ Zgodnie z obowiązującą definicją gmina pobliska to gmina, której obszar w całości albo w części jest położony w odległości mniejszej niż dziesięciokrotność maksymalnej całkowitej wysokości danej elektrowni wiatrowej lokalizowanej na terenie innej gminy. Zmiana odległości będzie wymagała również zmiany definicji gminy pobliskiej.

Strefy Rozwoju Zrównoważonego Przemysłu – przyspieszenie procedur dla przemysłu

Odrębny projekt nowelizacji ustawy Prawo energetyczne (UDER35⁸⁵) zakłada z kolei tworzenie Stref Rozwoju Zrównoważonego Przemysłu (SRZP) na obszarach strategicznej interwencji (OSI)⁸⁶. SRZP mają umożliwić przedsiębiorcom, zwłaszcza energochłonnym, dostęp do tańszej energii przy spełnieniu określonych warunków.

Projekt przewiduje również przyspieszenie procedur inwestycyjnych m.in. skrócenie terminu wydania warunków przyłączenia z 150 do 60 dni dla podmiotów z I⁸⁷ lub II⁸⁸ grupy przyłączeniowej⁸⁹. W przypadku opóźnień w wydaniu pozwolenia na budowę (w terminie 45 dni), organ administracji architektoniczno-budowlanej może zostać obciążony karą w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Kierunek ten wpisuje się w wytyczne Komisji Europejskiej, która wskazuje tereny przemysłowe jako priorytetowe dla obszarów przyspieszonego rozwoju OZE.

Brak strategicznej koordynacji

Analiza pokazuje, że tylko część procedowanych zmian legislacyjnych ma charakter systemowy. Wiele rozwiązań obarczonych jest niepewnością związaną z podziałami politycznymi (zawetowana ustawa wiatrakowa) czy niejasnym trybem legislacyjnym (ustawa sieciowa). Brak strategicznej koordynacji państwa i podejścia do permittingu jako większej całości ogranicza pewność regulacyjną i zaufanie inwestorów. Niekorzystną sytuację pogłębia niedostateczne powiązanie reform z prowadzonym procesem cyfryzacji administracji.

4.2 Cyfryzacja procedur

Jedną z głównych barier wydłużających procedury środowiskowe jest niska jakość dokumentacji, wymagająca wielokrotnych uzupełnień. Cyfryzacja procedur może istotnie ograniczyć ten problem i stanowi pierwszy krok w stronę systemowego zarządzania procesem wydawania pozwoleń.

Procedury krok po kroku na platformie PIOZE

Trzy kamienie milowe reformy przewidziane w polskim KPO dotyczą właśnie cyfryzacji procedur wydawania pozwoleń w zakresie OZE.

Tabela 5. Kamienie milowe KPO dotyczące cyfryzacji procedur

Kamień milowy	Opis	Termin
G3L. Cyfryzacja procedur dot. Pozwoleń	Określenie specyfikacji technicznej platformy cyfrowej obejmującej wszystkie elementy procedur wydawania zezwoleń.	III kwartał 2024
G4L. Cyfryzacja procedur dot. pozwoleń	Testy pilotażowej wersji platformy cyfrowej.	IV kwartał 2025
G4L. Cyfryzacja procedur dot. pozwoleń	Wdrożenie platformy cyfrowej.	II kwartał 2026

Źródło: KPO

⁸⁵ Informacje o projekcie ustawy o zmianie ustaw – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw UDER35 dostępne [tutaj](#) i [tutaj](#).

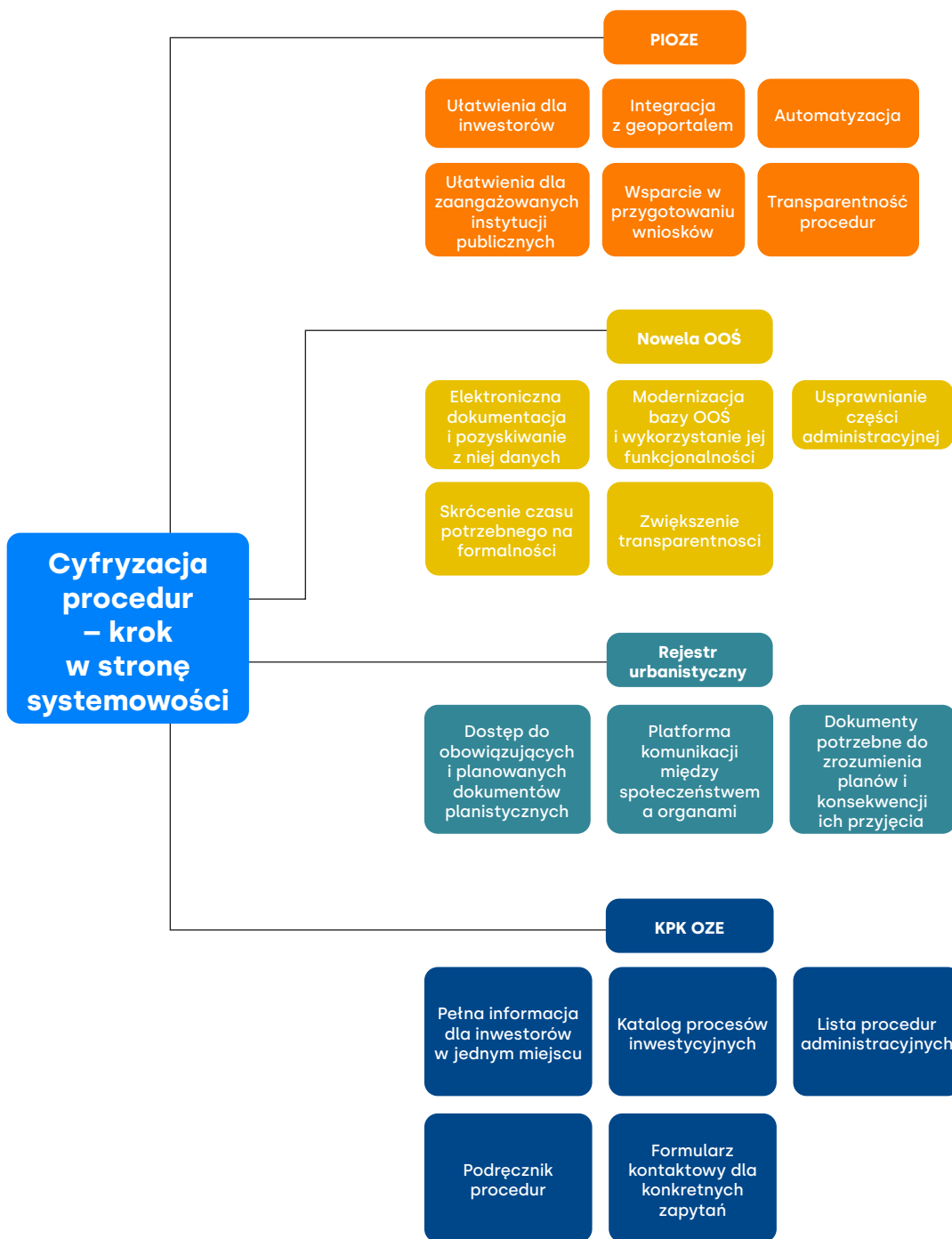
⁸⁶ Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju obszar strategicznej interwencji to określony w strategii rozwoju obszar o zidentyfikowanych lub potencjalnych powiązaniach funkcjonalnych lub o szczególnych warunkach społecznych, gospodarczych lub przestrzennych, decydujących o występowaniu barier rozwoju lub trwałych, możliwych do aktywowania, potencjałów rozwojowych, do którego jest kierowana interwencja publiczna łącząca inwestycje, w szczególności gospodarcze, infrastrukturalne lub w zasoby ludzkie, finansowane z różnych źródeł, lub rozwiązania regulacyjne.

⁸⁷ Duży odbiorcy, elektrownie, przemysł ciężki.

⁸⁸ Średni odbiorcy, większe firmy, centra handlowe, niektóre instytucje.

⁸⁹ Skrócenie terminów do 60 dni budzi jednak wątpliwości. PTPIREE przekazało swoje zastrzeżenia co do możliwości realizacji konkretnych proponowanych rozwiązań w kontekście innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz faktycznych terminów realizacji określonych czynności. Więcej informacji na ten temat jest dostępnych [tutaj](#).

Schemat 5. Cyfryzacja procedur – krok w stronę systemowości



Źródło: Opracowanie własne

Jednym z kluczowych elementów jest Portal Informacyjny Odnawialnych Źródeł Energii (PIOZE). Prace nad nim rozpoczęto z opóźnieniem względem harmonogramu KPO. Ministerstwo Klimatu i Środowiska udostępniło szczegóły zamówienia⁹⁰ o szacowanej wartości ponad 4 mln zł. Ogłoszenie o przetargu zostało opublikowane 12 września 2025 roku⁹¹.

⁹⁰ Szczegóły zamówienia dla PIOZE są dostępne [tutaj](#).

⁹¹ Informacje o przetargu dostępne [tutaj](#). Szczegóły dotyczące PIOZE dostępne w [Załączniku 1](#).

Rejestr urbanistyczny – umożliwienie wglądu w informacje o działkach

W przyszłości przydatnym narzędziem będzie również rejestr urbanistyczny (szerzej opisany w rozdziale 2.2). Jego wdrożenie zaplanowano na lipiec 2026 roku⁹². System umożliwi tworzenie, aktualizację i udostępnianie danych przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni.

⁹² Dowiedz się więcej [tutaj](#).

Rezygnacja z papierowych wniosków

Kolejna nowelizacja ustawy OOS⁹³ ma wprowadzić obowiązek składania wniosków wyłącznie w formie elektronicznej oraz modernizację bazy danych OOS (szczegóły w [Załączniku 1](#)).

⁹³ Projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw UD224 jest dostępny [tutaj](#).

Dobre praktyki z innych krajów

Hiszpania stworzyła w pełni cyfrowy proces wydawania pozwoleń na wszystkich szczeblach administracji dla wszystkich technologii energii odnawialnej. Znacząco usprawniło to procesy administracyjne w całym kraju.

- **Poziom krajowy** (wszystkie administracje);
- Przykład na poziomie **lokalnym**;
- Możliwość sprawdzenia statusu pozwolenia **dla projektu**.

Źródło: Speeding up renewable energy permitting in Europe: overcoming implementation challenges, REPORT October 2024 Catherine Banet, Filippo Donati

4.3 Rozbudowa sieci elektroenergetycznych

Problemy z przyłączaniem OZE do sieci stanowią kolejną barierę dla rozwoju OZE i szerzej – zielonej elektryfikacji. Rozbudowa infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej jest więc kluczowa także z perspektywy usprawniania procedur wydawania pozwoleń.

Plany rozwoju sieci przesyłowych i dystrybucyjnych – istotny dokument strategiczny

Proces rozbudowy sieci elektroenergetycznych wysokich i średnich napięć jest długotrwały, ale realizowany sukcesywnie przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne (PSE). Podstawowym dokumentem strategicznym dla operatora w zakresie rozbudowy sieci na najbliższą dekadę jest Plan rozwoju sieci przesyłowej (PRSP) na lata 2025-2034⁹⁴. Uwzględnia on rosnące zapotrzebowanie w związku z postępującą elektryfikacją ciepłownictwa i transportu, a także pojawienie się dużych odbiorców energii elektrycznej. Łączne nakłady inwestycyjne szacowane są na ponad 64 mld zł do 2034 roku.

⁹⁴ PSE (2024), [Plan rozwoju sieci przesyłowej \(PRSP\) na lata 2025-2034](#).

Zgodnie z Prawem energetycznym⁹⁵ plany rozwoju sieci muszą przygotować również operatorzy systemów dystrybucyjnych. Projekty na lata 2026-2031 dla pięciu największych spółek dystrybucyjnych są już po konsultacjach publicznych⁹⁶. Wynika z nich, że spółki planują zwiększać nakłady inwestycyjne tak, by minimalizować ograniczenia sieciowe i dostosować infrastrukturę do lokalnych planów rozwoju (OZE, centra danych, elektromobilność). Część inwestycji służących wsparciu integracji OZE do sieci będzie współfinansowana ze środków UE.

⁹⁵ Art. 16 ust. 15a Ustawy Prawo Energetyczne (Dz.U. 2024 poz. 266 z późn. zm.)

⁹⁶ Stan na 10.07.2025 r.

Realizacja PRSP i planów OSD może zwiększyć zdolności przyłączeniowe w regionach z potencjałem do rozwoju źródeł odnawialnych.

Nowe podejście do wniosków o przyłączenia

W sierpniu 2025 roku Polskie Sieci Elektroenergetyczne wprowadziły nowe zasady oceny wniosków o warunki przyłączenia. Mają one skrócić czas trwania procedur inwestycyj-

nych i ograniczyć zjawisko tzw. inflacji wniosków. Dokumenty bez wniesionych zaliczek na opłatę przyłączeniową będą automatycznie odrzucane, podobnie jak wnioski dla stacji elektroenergetycznych z wyczerpanymi możliwościami przyłączenia. W związku z tą praktyką PSE publikuje listę stacji elektroenergetycznych wraz z wskazaniem liczby dostępnych miejsc przyłączenia⁹⁷. Uproszczono też możliwość wprowadzania stosunkowo drobnych poprawek do wniosków⁹⁸.

Automatyczne odrzucenie projektów bez szans na realizację skróci procedury dla tych projektów, które mają szansę.

Dobre praktyki z innych krajów

W **Portugalii**, przy dostępności mocy przyłączeniowej, możliwe jest jednoczesne uzyskanie koncesji na produkcję energii elektrycznej oraz decyzji o przyłączeniu elektrowni do sieci. Takie rozwiązanie skraca procedury permittingowe.

Źródło: *Speeding up renewable energy permitting in Europe: overcoming implementation challenges*, REPORT October 2024 Catherine Banet, Filippo Donati

Specjalne obszary infrastruktury

Ostatnia aktualizacja dyrektywy RED III wprowadziła dwa ważne pojęcia:

- obszarów przyspieszonego rozwoju odnawialnych źródeł energii⁹⁹;
- „specjalnych obszarów infrastruktury” dla projektów sieci i magazynowania energii, które mają wspierać realizację OPRO.

Podobnie jak OPRO, także specjalne obszary dla infrastruktury nie powinny obejmować obszarów Natura 2000 ani innych chronionych obszarów przyrody i różnorodności biologicznej. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy brak innych opcji uniemożliwia osiągnięcie celów rozwoju OZE. Wówczas taka infrastruktura może powstać na obszarach Natura 2000.

Budowa infrastruktury sieciowej i magazynowej wymaga przeprowadzenia oceny skutków środowiskowych oraz wdrożenia proporcjonalnych środków łagodzących. W uzasadnionych przypadkach, na specjalnych obszarach infrastruktury, możliwe jest częściowe wyłączenie z tych ocen, w tym dla obszarów Natura 2000.

W odróżnieniu od OPRO, wyznaczenie obszarów infrastruktury jest dobrowolne w państwach członkowskich. Jest to jednak zalecane ze względu na strategiczne znaczenie infrastruktury dla rozwoju technologii elektryfikacji i zwiększenia konkurencyjności branż.

Na początku lipca 2025 roku Komisja Europejska opublikowała wytyczne¹⁰⁰ mające na celu wsparcie państw w identyfikacji i wyznaczaniu takich obszarów oraz zharmonizowanie podejścia w całej UE poprzez upowszechnianie dobrych praktyk. Wytyczne te mogą stanowić również inspirację dla rozwoju infrastruktury sieciowej w Polsce, ułatwiając planowanie i skracając czas realizacji inwestycji. Komisja Europejska podkreśla jak ważne dla zapewnienia stałych i bezpiecznych dostaw czystej i niedrogiej energii jest przyspieszone wdrażanie OZE oraz integracja tych źródeł z systemem elektroenergetycznym.

Obszary są jednym ze sposobów realizacji założeń *Clean Industrial Deal* (CID) i *Affordable Energy Action Plan* (AEAP). Oba dokumenty wskazują na konieczność skrócenia czasu wydawania pozwoleń dla projektów OZE, infrastruktury sieciowej i magazynowania energii. Również *Industrial Accelerator Act* (IDAA) – element CID, którego przyjęcie przewidziane jest na czwarty kwartał 2025 roku, zakłada przyspieszenie procesów wydawania pozwoleń w projektach dekarbonizacyjnych dla przemysłu.

⁹⁷ Wykaz rozdzielni na stacjach bez możliwości przyłączenia nowych obiektów jest dostępny [tutaj](#).

⁹⁸ Szczegóły dotyczące zmian wprowadzonych przez PSE znajdziesz [tutaj](#).

⁹⁹ Opracowania Instytutu Reform dotyczące OPRO dostępne [tutaj](#).

¹⁰⁰ [Communication to the Commission: Approval of the content of a Draft Notice on Guidance for Establishing Grid and Storage Areas to Integrate Renewable Energy \(Art. 15\(e\) Renewable Energy Directive\)](#).

5. Obszary przyspieszonego rozwoju OZE

Obszary przyspieszonego rozwoju OZE zostały wprowadzone do prawa unijnego wraz z nowelizacją dyrektywy o odnawialnych źródłach energii – tzw. RED III, która weszła w życie w listopadzie 2023 roku.

Zgodnie z jej zapisami, w OPRO czas wydawania pozwoleń na budowę i przyłączenie instalacji OZE do sieci nie powinien przekraczać 12 miesięcy (z możliwością przedłużenia jedynie w uzasadnionych przypadkach). Strefy te mają obejmować obszary, gdzie rozwój OZE nie zagraża środowisku naturalnemu. Preferowane są przy tym obszary uprzednio zagospodarowane, np. tereny przemysłowe. Dyrektywa kładzie również nacisk na włączanie społeczności lokalnych, nakładając obowiązek przeprowadzenia konsultacji dla każdej nowej inwestycji w OPRO.

Pierwszym krokiem do wyznaczenia OPRO jest mapowanie potencjału OZE (omówiono je szerzej w [rozdziale 2.1.3](#)).

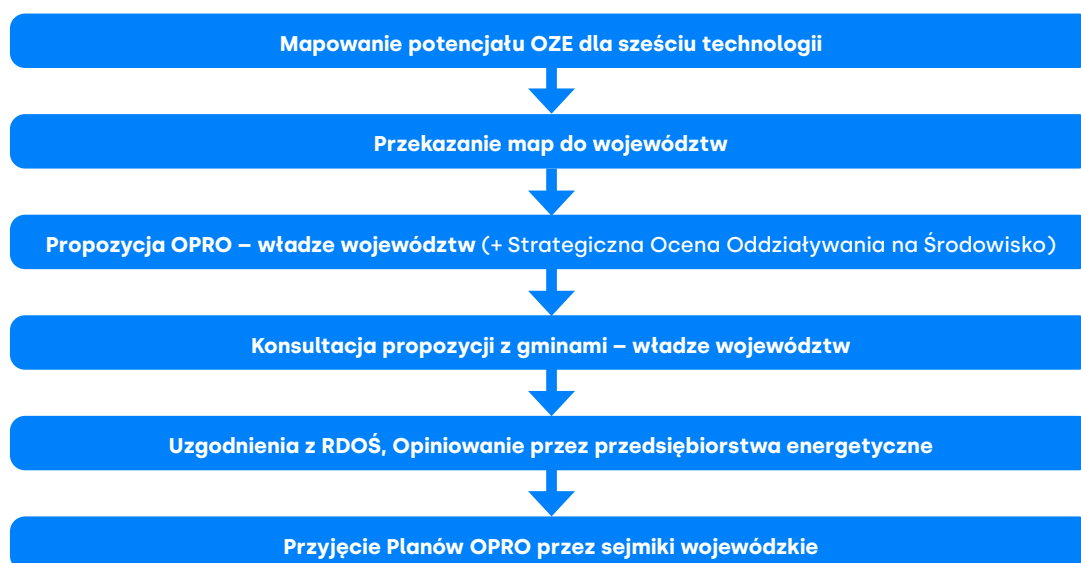
OPRO – kolejny dowód na fragmentaryczność polskiej legislacji

W Polsce ramy prawne dotyczące wprowadzenia OPRO i mapowania potencjału zostały zapisane w projekcie tzw. ustawy offshore¹⁰¹ (UD162). Projekt wprowadza definicję *obszaru przyspieszonego rozwoju instalacji odnawialnego źródła energii*¹⁰² oraz wskazuje urzędy marszałkowskie jako organy odpowiedzialne za ich wyznaczenie.

¹⁰¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz niektórych innych ustaw.

¹⁰² Zgodnie z projektem ustawy mają to być obszary terytorium lądowego, polskie obszary morskie oraz obszary wód śródlądowych, a także obszary podpowierzchniowe, na których obowiązują uproszczone zasady sytuowania danego rodzaju instalacji odnawialnego źródła energii oraz urządzeń, instalacji i sieci niezbędnych do ich przyłączenia do sieci.

Schemat 6 Logika wyznaczenia OPRO



Źródło: Opracowanie własne

Wyznaczanie OPRO będzie możliwe tylko na terenach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, umożliwiającym lokalizowanie danego rodzaju instalacji OZE. Za wskazanie obszarów mają odpowiadać władze województw. Kluczową rolę odegrają jednak gminy, na których terenie planowane są OPRO, gminy sąsiednie, a także działający na tym terenie Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska.

Fundamentalnym założeniem OPRO jest ich wyznaczanie w miejscach, które nie budzą zastrzeżeń z punktu widzenia ochrony środowiska, czyli na terenach o niskim ryzyku środowiskowym. W ramach tworzenia planów OPRO przewidziano także obowiązek stosowania środków łagodzących, mających ograniczyć negatywny wpływ na środowisko oraz główne szlaki migracyjne ptaków i ssaków morskich.

Na wrzesień 2025 roku ustawa wprowadzająca OPRO znajdowała się na zaawansowanym etapie prac.

Skrócenie procedur w ramach OPRO

Projektowane przepisy przewidują ułatwienia proceduralne. Plany OPRO zostaną objęte procedurą strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ), przy jednoczesnym zwolnieniu projektów OZE z konieczności uzyskania decyzji środowiskowej. Jeśli w uzasadnionym przypadku będzie ona konieczna, czas jej wydania nie będzie mógł przekroczyć 6 miesięcy, z maksymalnym przedłużeniem o kolejne 6 miesięcy – łącznie do roku. Skrócenie będzie polegało również na możliwości złożenia wniosku o pozwolenie na budowę po 45 dniach¹⁰³ od zgłoszenia inwestycji RDOŚ, jeśli organ w tym czasie nie wniesie sprzeciwu. Celem tych rozwiązań jest skrócenie procesu inwestycyjnego do 12 miesięcy, zgodnie z wymogami dyrektywy RED III.

W polskich realiach planistycznych osiągnięcie tego rezultatu będzie możliwe dzięki lokalizowaniu OPRO na terenach objętych istniejącymi MPZP. Pozwoli to uniknąć dwuletniego procesu uchwalania planu i rozpocząć odliczanie 12-miesięcznego okresu od wystąpienia o decyzję środowiskową. W przypadku obszarów bez MPZP wyznaczenie OPRO będzie realizowane poprzez uproszczoną procedurę uchwalania MPZP oraz zintegrowane plany inwestycyjne (ZPI).

Rozwiązania te stanowią pierwszy etap wdrażania OPRO w Polsce. W przyszłości możliwe będzie wyznaczenie OPRO również na terenach innych niż tylko te objęte właściwym MPZP. **Ustawa nie nakłada formalnego wymogu skrócenia permitingu do 12 miesięcy**, o którym mowa w art. 16a dyrektywy RED III. Ustawodawca wskazuje jedynie, że zaproponowany proces powinien doprowadzić do takiego efektu.

Brak jednoznacznych przepisów określających maksymalny czas trwania procedury wydawania pozwoleń na obszarach przyspieszonego rozwoju OZE może jednak prowadzić do niepewności inwestycyjnej. Efektem będzie spowolniony rozwój OZE i mniejsza motywacja samorządów do angażowania ludzi i czasu do wyznaczenia OPRO.

Wartość dodana OPRO

Skomplikowana i wielopłaszczyznowa sytuacja związana z wydawaniem pozwoleń, toczące się zmiany regulacyjne oraz bariery opisywane w tym opracowaniu ograniczają możliwość pełnego wykorzystania potencjału OPRO.

Dlatego OPRO należy traktować jako poligon doświadczalny, który pozwala zidentyfikować wąskie gardła w procesach inwestycyjnych. Skrócenie permitingu jest potrzebne nie tylko dla wybranych technologii, takich jak fotowoltaika czy energetyka wiatrowa na lądzie. Usprawnień potrzebują wszystkie inwestycje, w tym budowa magazynów energii czy instalacji OZE dla przemysłu. Ważne jest wprowadzenie rozwiązań eliminujących bariery dla inwestycji energetycznych, a nie tylko na wybranych terenach do utworzenia OPRO.

¹⁰³ Termin 45 dni dotyczy inwestycji o łącznej mocy zainstalowanej większej niż 150 kW. Dla mniejszych instalacji będzie to możliwe już po 30 dniach.

Dzięki OPRO możliwa jest identyfikacja braków w procedurach i problemów wymagających reform. Wdrożenie OPRO pełni więc funkcję pilotażu, który w niedalekiej przyszłości może pozytywnie wpłynąć na rozwój OZE w Polsce, zapewniając również szerszą akceptację społeczną. Skuteczność tego pilotażu wymaga jednak ścisłej koordynacji działań między operatorami systemów dystrybucyjnych a urzędami marszałkowskimi.

Wielopoziomowy problem

Wdrożenie fragmentarycznych rozwiązań nie przyniesie oczekiwanych efektów. Nawet jeśli permitting zostanie skrócony, problemem pozostanie dostępność sieci oraz wiarygodnych danych środowiskowych. Brak pełnej reformy planowania przestrzennego pogłębia z kolei chaos przestrzenny.

Dlatego istotne jest, aby proces wyznaczania OPRO był powiązany z planowaniem rozwoju sieci. Pozwoli to gminom i operatorom sieci uwzględniać je przy planowaniu zagospodarowania terenu i rozwoju infrastruktury.

6. Rekomendacje

Obecna sytuacja w procesach permittingowych wymaga pilnej poprawy. Czas uzyskiwania niezbędnych pozwoleń na inwestycje OZE jest zbyt długi, a proces nieprzejrzysty dla inwestorów. System wymaga gruntownego przemodelowania.

Proponujemy następujące działania:

Legislacja:

1. Ministerstwo Energii powinno ocenić korzyści wynikające z przeprowadzenia kompleksowej rewizji kluczowych aktów prawnych regulujących proces wydawania pozwoleń inwestycyjnych, w tym ustawy o odnawialnych źródłach energii, prawa energetycznego oraz ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, w celu konsolidacji przepisów dotyczących procedur administracyjnych w jednym, spójnym akcie prawnym. Należy uwzględnić ryzyko pojawienia się luki regulacyjnej w okresie przejściowym oraz konieczność pełnej harmonizacji nowych regulacji z prawem unijnym, co może chwilowo wydłużyć proces legislacyjny. Aby zwiększyć skuteczność potencjalnej rewizji, wskazane jest skorzystanie z pomocy technicznej oferowanej przez Komisję Europejską, w szczególności w zakresie analiz porównawczych i dobrych praktyk stosowanych w innych państwach członkowskich. Przeprowadzenie tego procesu powinno być ściśle skoordynowane z przyjęciem oraz wdrażaniem Polityki Energetycznej Polski do 2040 roku, aby zapewnić spójność między celami strategicznymi państwa a ramami prawnymi wspierającymi transformację energetyczną.
2. Pilne opracowanie przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii zestawów wytycznych, komentarzy lub praktycznych poradników dla pracowników gmin sporządzających nowe dokumenty związane z reformą planowania przestrzennego. Choć nie miałyby one charakteru wiążącego, mogłyby realnie ograniczyć niepewność, wprowadzić większą jednolitość w stosowaniu nowych przepisów i zmniejszyć ryzyko odrzucenia dokumentów przez organy wyższej instancji.
3. Priorytetowe wprowadzenie zmian ustawowych pozwalających na równoległe prowadzenie procedur środowiskowych i związanych z planowaniem przestrzennym. To rozwiązanie pozwoli przyspieszyć permitting nawet o dwa lata.
4. Pilne wznowienie prac nad tzw. ustawą sieciową w zakresie rozwiązań usprawniających proces inwestycyjny pod kątem rozbudowy sieci i dostępu do sieci dla nowych inwestycji. Bez rozwiązania problemów sieciowych, przyspieszenie procedur permittingowych nie przełoży się na większy rozwój OZE.
5. Rzetelne przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla planów OPRO. Skracanie procedur nie może naruszać bezpieczeństwa środowiskowego.

6. Skoordynowanie kolejnych wersji ORPO z rozwojem sieci dystrybucyjnych (przez poinformowanie OSD z wyprzedzeniem o konieczności rozbudowy mocy przyłączeniowych w lokalizacjach kwalifikujących się pod OPRO).
7. Utworzenie „specjalnych obszarów infrastruktury” dla projektów sieci i magazynowania energii. Skorzystanie z **opracowanych przez Komisję Europejską wytycznych** do utworzenia takich stref ułatwi planowanie i skróci czas realizacji inwestycji.

Zaplecze instytucjonalne:

1. Wzmocnienie roli instytucji związanych z ochroną środowiska i adekwatne zwiększenie zatrudnienia w Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska i Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska poprzez zwiększenie finansowania z budżetu państwa (z uwzględnieniem pozytywnego wpływu sprawnego permittingu na aktywność gospodarczą i dochody budżetowe) oraz rozważenie wzmocnienia pozostałych źródeł dochodu (np. rewizja stawek opłat związanych z procedurami).
2. Przebudowa struktury wynagrodzeń w RDOŚ i GDOŚ poprzez ograniczenie udziału składników uznaniowych (nagrody, dodatki) na rzecz zwiększenia części zasadniczej – co może wymagać szerszej rewizji polityki wynagrodzeń w administracji publicznej. Takie rozwiązanie umożliwiłoby podniesienie wysokości wynagrodzenia podstawowego już na etapie zatrudnienia, co w konsekwencji zwiększyłoby atrakcyjność ofert pracy i mogłoby pozytywnie wpłynąć na pozyskiwanie nowych kandydatów.
3. Podniesienie opłat za przeprowadzenie procedur środowiskowych pobieranych przez RDOŚ. Byłyby to nowe środki, które mogłyby zostać wykorzystane na wzmocnienie zatrudnienia w tych instytucjach.
4. Zapewnienie środków budżetowych w gminach na etaty związane z urbanistyką i planowaniem przestrzennym, szczególnie w momentach zwiększonych obowiązków wynikających z wdrożenia reformy planowania przestrzennego.
5. Pilne przygotowanie i wdrożenie wytycznych do budowy inwestycji OZE, w szczególności energetyki wiatrowej przez GDOŚ. Ujednolicenie w kwestii prowadzonych postępowań pozwoli uniknąć problemów związanych z odmienną interpretacją.
6. Ścisła koordynacja digitalizacji procesów permittingowych, tak aby opracowywane rozwiązania nie działały w oderwaniu od siebie, lecz tworzyły spójny i współpracujący ekosystem. Platforma PIOZE, rejestr urbanistyczny oraz zmodernizowana baza OOS powinny być ze sobą zintegrowane co pozwoli na efektywne wykorzystanie dostępnych danych. Takie podejście sprawi, że narzędzia cyfrowe będą się uzupełniać, wspierając interesariuszy na wielu etapach procesu inwestycyjnego.

Niezbędnym horyzontalnym działaniem wspierającym proces transformacji energetycznej jest realizacja ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej. Jej zasadniczym celem powinno być podniesienie poziomu świadomości społecznej w zakresie konieczności intensyfikacji inwestycji w odnawialne źródła energii oraz upowszechnienie wiedzy o strategicznych założeniach polityki energetycznej państwa. Prowadzenie tego typu działań komunikacyjnych może w istotny sposób zwiększyć akceptację społeczną dla projektów OZE, w szczególności na obszarach wiejskich, które – z uwagi na dostępność terenów inwestycyjnych – posiadają szczególnie wysoki potencjał rozwojowy. Pozwoli też ograniczyć problem dezinformacji klimatycznej.

Załącznik nr 1 – źródła danych o środowisku i narzędzia dostępne dla inwestorów

Dostępne dane środowiskowe

Dane przestrzenne dotyczące występowania form ochrony przyrody są dostępne w postaci odrębnych obrazów. W **geoserwisie** zarządzanym przez GDOŚ można znaleźć informacje o ustawowych formach ochrony przyrody, takich jak parki narodowe, krajobrazowe, rezerваты przyrody, obszary Natura 2000 i wiele innych. GDOŚ prowadzi również CRFOP. Występowanie określonej formy ochrony przyrody z **CRFOP** można podejrzeć w geoserwisie, do którego przekierowuje portal.

Dodatkowo serwis mapowy **geoportal.gov.pl**, agreguje informacje przestrzenne z wielu rejestrów urzędowych, w tym dostępne dane środowiskowe. Można tam znaleźć m.in. formy ochrony przyrody wskazane w geoserwisie, mapę zagrożenia powodziowego od Wód Polskich czy monitoring jakości powietrza od GIOŚ.

Niektóre dane nie mogą być publicznie dostępne ze względu na swoją wrażliwość – przykładem są informacje o siedliskach. Publikowane w bazach informacje są zgeneralizowane i uproszczone. Oznacza to, że nie zawierają bezpośredniej lokalizacji występowania chronionego gatunku czy siedliska przyrodniczego. Szczegółowe informacje można uzyskać kontaktując się z instytucją, która przekazała dane – są udostępniane na wniosek obywateli lub inwestorów.

Nowa platforma cyfrowa PIOZE

Portal Informacyjny Odnawialnych Źródeł Energii (PIOZE), będzie po uruchomieniu znacznym ułatwieniem dla inwestorów. Platforma wesprze użytkowników w przygotowaniu potrzebnych wniosków, umożliwiając zebranie wymaganych dokumentów, automatycznie generując poprawne wnioski oraz informując o sposobach ich składania (np. ePUAP, eDoręczenia). PIOZE zostanie zintegrowana z systemami zewnętrznymi, przekierowując użytkowników do odpowiednich portali oraz automatycznie odbierając potwierdzenia i statusy wniosków. Wyświetli informacje o procedurach, wymaganych dokumentach, wzorach wniosków i danych kontaktowych do właściwych urzędów. Platforma zostanie wyposażona w chatbota, który pomoże w nawigacji i odpowie na najczęściej zadawane pytania.

Platforma nie będzie odpowiadała za formalną obsługę, rejestrację ani ocenę wniosków po ich złożeniu, ani za merytoryczną analizę dokumentacji czy wydawanie decyzji administracyjnych. Te obowiązki pozostaną po stronie właściwych organów.

Ważnym elementem platformy będzie mapa wniosków OZE zintegrowana z geoportalem. Na podstawie danych z wniosków będzie generowana mapa zawierająca m.in. lokalizację, status wniosku (np. złożony, zaakceptowany), informacje o istniejących instalacjach OZE (lokalizacja, typ technologii, moc, data uruchomienia). Na mapie będzie można również wyróżniać OPRO i przypisywać im specjalne oznaczenia.

Elektroniczne wnioski o wydanie decyzji środowiskowej

Kolejna nowelizacja ustawy OOS ma wprowadzić znaczące zmiany w kontekście cyfryzacji. Projekt zakłada obowiązek składania wniosków o wydanie decyzji w postaci elektronicznej oraz modernizację bazy danych OOS. Planuje się również wprowadzenie wymogu określania lokalizacji przedsięwzięcia danymi przestrzennymi. Nowelizacja przewiduje modernizację bazy ocen oddziaływania na środowisko i wprowadzenie obowiązku korzystania z niej przez organy prowadzące postępowania. Dokumentacja będzie udostępniana formie elektronicznej uczestnikom postępowania oraz publikowana.

Opisana cyfryzacja procedur zwiększy przejrzystość współpracy z administracją publiczną, skróci czas przepływu dokumentów formalnych i usprawni procesy administracyjne (pozostawiając kwestie merytoryczne po stronie odpowiednich instytucji).

