

Marcin Rokosz¹

Specustawa biogazowa a bezpieczeństwo energetyczne Polski

Streszczenie

W dniu 13 lipca 2023 r. Sejm RP uchwalił ustawę o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu. Jest to akt zawierający rozwiązania prawne ułatwiające i przyspieszające proces inwestycyjny oraz wpływające na funkcjonowanie biogazowni rolniczych. Ustawa biogazowa zawiera także zmiany w zakresie wykorzystania produktu pofermentacyjnego oraz przepisy stabilizujące rynek biokomponentów i biopaliw. Specustawa biogazowa stanowi instrument umożliwiający zdynamizowanie transformacji energetycznej. Z uwagi na stabilność i sterowalność biogazowni rolniczych jako odnawialnego źródła energii oraz ich lokalny charakter ustawa biogazowa może być analizowana również przez pryzmat realizacji obowiązków władz publicznych do zagwarantowania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski. Uchwalona 13 lipca 2023 r. specustawa biogazowa, z uwagi na zakres podmiotowo-przedmiotowy zmian, może być impulsem do rozwoju tego rodzaju instalacji odnawialnego źródła energii, wpływając przy tym na poziom bezpieczeństwa energetycznego nie tylko obszarów wiejskich, lecz także całego państwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, biogazownia rolnicza, odnawialne źródła energii, niezależność energetyczna

Poland's New Biogas Act and Energy Market Security

Abstract

On 13 July 2023, the parliament of the Republic of Poland (the Sejm) passed an act on facilitating the preparation and implementation of investment projects and the operation of agricultural biogas plants. It is an act containing legal solutions to facilitate and speed up the investment process and the operation of agricultural biogas plants. The Biogas Act also provides for changes in the use of the digestate product and stabilizing the market for biocomponents and biofuels. The Biogas Act is an instrument for making the energy transition more dynamic. Given the stability and controllability of agricultural biogas plants as a renewable energy source and their local nature, the Biogas Act can also be analyzed as fulfilling the obligation on the part of public authorities to guarantee an adequate level of Poland's energy security. Considering the scope of the substantive changes, the Biogas Act, which was enacted on 13 July 2023,

¹ Doktor, radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie.

can be an impetus for the development of this type of renewable energy source installations, while improving the level of energy security not only in rural areas, but also in the country as a whole.

Keywords: energy security, agricultural biogas plant, renewable energy sources, energy independence

1. Wstęp

Wahania na rynku energii i paliw wywołane sytuacją międzynarodową stały się impulsem do zintensyfikowania podejmowanych przez władze publiczne działań mających na celu zagwarantowanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa energetycznego. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest wykorzystanie lokalnie dostępnych zasobów odnawialnych do wytwarzania energii i ciepła. Narzędziem służącym do realizacji tych zadań może być biogazownia rolnicza, stanowiąca ważny element transformacji energetycznej obszarów wiejskich.

Podkreślić należy, na co wyraźnie wskazuje się w dyskursie publicznym, że biogazownie rolnicze mogą produkować energię nawet przez 8 tys. godzin rocznie (90% czasu), w przeciwieństwie do innych instalacji OZE, których sprawność energetyczna waha się od 10% do 30%. W ocenie ustawodawcy, wyrażonej w uzasadnieniu specustawy biogazowej, akt ten ma być narzędziem umożliwiającym zwiększenie udziału stabilnych instalacji odnawialnych źródeł energii, jakimi są biogazownie rolnicze, w polskim miksie energetycznym, przynosząc wiele korzyści, zarówno o znaczeniu gospodarczym, jak i społecznym².

W dniu 13 lipca 2023 r. Sejm RP uchwalił ustawę o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu³. Jest to akt zawierający szereg rozwiązań ułatwiających i przyspieszających proces inwestycyjny oraz wpływających na funkcjonowanie biogazowni rolniczych, przez co ma duże znaczenie z punktu widzenia wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Podkreślić należy, że transformacja energetyczna polegająca na stopniowym odchodzeniu od paliw kopalnych na rzecz odnawialnych źródeł energii powinna być przeprowadzona w sposób zrównoważony. Proces ten

² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (druk sejmowy nr 3196), s. 1.

³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1597 (dalej jako: specustawa biogazowa, ustawa biogazowa).

nie może bowiem prowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego jednostki. Stopniowe osiągnięcie celu niskoemisyjnej gospodarki nie powinno przy tym negatywnie wpływać na inne obszary działalności człowieka, m.in. nie może być źródłem zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego.

2. Bezpieczeństwo energetyczne a odnawialne źródła energii

Bezpieczeństwo energetyczne jest dobrem publicznym o znaczeniu strategicznym⁴. Jest powiązane z gospodarką i jakością życia społecznego, będąc podstawą niezakłóconego funkcjonowania społeczno-ekonomicznego państwa⁵. W art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne definiuje się bezpieczeństwo energetyczne jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska⁶. W Polityce energetycznej Polski do 2040 r. wskazano, że „bezpieczeństwo energetyczne oznacza aktualne i przyszłe zaspokojenie potrzeb odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Oznacza to obecne i perspektywiczne zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw surowców, wytwarzania, przesyłu i dystrybucji, czyli pełnego łańcucha energetycznego”⁷. Takie spojrzenie na bezpieczeństwo energetyczne potwierdza jego wielowątkowość i wieloelementowość⁸.

Bezpieczeństwo energetyczne, którego źródłem są konstytucyjne obowiązki władz publicznych, łączy się także z bezpieczeństwem narodowym⁹. Można nawet stwierdzić, że jest jego częścią, obejmując swoim zakresem działania związane z pokryciem zapotrzebowania gospodarki na nośniki energii¹⁰. W najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych bezpieczeństwo energetyczne jednoznacznie wiąże się z definicją bezpieczeństwa

⁴ Zob. J. Braun, *Bezpieczeństwo energetyczne jako dobro publiczne – miary i czynniki wpływające na jego poziom*, „Studia Ekonomiczne” 2018, nr 358, s. 23–32; S. Pangsy-Kania, K. Wierzbicka, *Niezależność od importu surowców energetycznych jako kluczowy element bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Polska na tle krajów UE*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2022, nr 3, s. 87.

⁵ K. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE-Rosja. Geopolityka i ekonomia surowców energetycznych*, Warszawa 2012, s. 21.

⁶ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1385).

⁷ Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (M.P. z 2021 r. poz. 264), s. 22.

⁸ P. Soroka, *Bezpieczeństwo energetyczne między teorią a praktyką*, Warszawa 2015, s. 9.

⁹ Zob. A. Checchi, A. Behrens, Ch. Egenhofer, *Long-Term Energy Security Risk for Europe: A Sector-Specific Approach*, Brussels 2009, s. 1.

¹⁰ J. Kowalski, J. Kozera, *Mapa zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego RP w sektorach ropy naftowej i gazu ziemnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2009, nr 9–10, s. 319.

państwa¹¹. Nie ulega przy tym wątpliwości, że bezpieczeństwo energetyczne pozwala na prawidłowe funkcjonowanie państwa, a także utrzymanie i zwiększenie poziomu życia społeczeństwa¹².

Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa jest obowiązkiem władz publicznych¹³. Stopień realizacji tego zadania stanowi istotny i weryfikowalny miernik sprawności działania organów państwa¹⁴. Źródłem tego obowiązku są normy konstytucyjne wyprowadzane z art. 5 Konstytucji RP¹⁵. Zgodnie z brzmieniem tego normatywu Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego, a także zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju¹⁶. W doktrynie podkreśla się, że bezpieczeństwo w świetle analizowanego przepisu to „stan dający poczucie pewności i stabilności oraz gwarancji jego ochrony”¹⁷. Sąd Najwyższy, powołując się na ten przepis ustawy zasadniczej, traktuje bezpieczeństwo energetyczne jako wartość konstytucyjną i wskazuje, że jest to jedna „z gwarancji niepodległości państwa oraz bezpieczeństwa obywateli”¹⁸.

Energia jest dobrem, które nie ma realnie substytutów, a w wyniku przetworzenia powstaje w innych postaciach, np. w formie światła¹⁹. Umożliwienie korzystania z energii warunkuje dostęp do innego rodzaju dóbr, a także do prawidłowej realizacji pasji i obowiązków. W orzecznictwie Trybunału

¹¹ Zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. IV SA/Wa 611/22, LEX nr 3398241; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. IV SA/Wa 1480/20, LEX nr 3157314; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. IV SA/Wa 1481/20, LEX nr 3180772.

¹² M. Golarz, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski na przykładzie zaopatrzenia w gaz ziemny, ropę naftową i energię elektryczną*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2016, nr 1, s. 162.

¹³ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 marca 2022 r., sygn. II SAB/Lu 14/22, LEX nr 3335323; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. I OSK 1509/13, LEX nr 2203846; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. I OSK 1903/13, LEX nr 2203845.

¹⁴ Zob. A. Gradziuk, W. Lach, E. Poseł-Częściak, K. Sochacka, *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa?*, [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, red. S. Dębski, B. Górka-Winter, Warszawa 2003.

¹⁵ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012; A. Kościuk, *Prawo energetyczne. Komentarz*, wyd. II, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/prawo-energetyczne-komentarz-wyd-ii-587849192>, art. 3 [dostęp: 1.08.2023].

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁷ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 5*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bolek, Warszawa 2016.

¹⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. I NSK 105/18, LEX nr 2771346.

¹⁹ M. Marszałek, *Prawo do energii*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 11, s. 70.

Konstytucyjnego wyraźnie podkreśla się, że „dostęp do zasobów energetycznych ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia istnienia społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenności i niepodległości państwa – a zatem zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela. Dysponowanie zasobami energetycznymi warunkuje możliwość urzeczywistnienia dobra wspólnego, o którym mówi art. 1 Konstytucji. W dziedzinie gospodarki energetycznej mamy zatem do czynienia z interferencją różnych wartości i zasad konstytucyjnych, do których należą wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), ale także bezpieczeństwo obywateli i zasada zrównoważonego rozwoju kraju (art. 5 Konstytucji) oraz zasada ochrony środowiska (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji). Obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, a więc dążenie do zaspokojenia zarówno istniejących, jak i przewidywanych potrzeb energetycznych w warunkach określonych w art. 74 ust. 1 Konstytucji, a więc z uwzględnieniem bezpieczeństwa ekologicznego obecnych i przyszłych pokoleń”²⁰.

W literaturze przedmiotu dostęp do zasobów energetycznych traktuje się jako warunek godnego życia²¹. Mariusz Szyrski prawo do energii wywodzi z konstytucyjnej zasady godności człowieka wyrażonej w art. 30 Konstytucji RP²². Wnioski takie wyprowadzić można także z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w którym zaznacza się, że „godność człowieka jest bezpośrednio powiązana ze wszystkimi szczegółowymi wolnościami i prawami jednostki, tworząc ich rdzeń, czego konsekwencją jest niemożność takiego ograniczenia tych praw, które mogłoby prowadzić do jednoczesnego naruszenia godności człowieka”²³. W świetle zagrożenia ubóstwem energetycznym uprawnione jest stwierdzenie, że dostęp do energii, a więc umożliwienie jednostce korzystania z niej w sposób stabilny i trwały, jest jednym z tych warunków, które należy stworzyć, aby człowiek mógł się swobodnie rozwijać we wspólnocie społecznej, zachowując poczucie posiadanej godności²⁴.

W doktrynie zauważa się jeszcze inny aspekt prawa do energii i związanego z nim bezpieczeństwa energetycznego. Marcin Marszałek wskazuje, że jednym z warunków prawidłowego funkcjonowania prawa do energii jest

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87.

²¹ B. Banaszak, M. Jabłoński, *Charakter i znaczenie prawno-naturalnych odesłań w Konstytucji RP (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, nr 71, s. 15–16.

²² Zob. M. Szyrski, *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019.

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128.

²⁴ Zob. R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010, s. 379.

możliwość nabycia jej za rozsądną cenę²⁵. Zauważa się również, że ta cena powinna umożliwiać normalne korzystanie z tego dobra²⁶. Daniel Yergin dodaje, że zapewnienie odpowiednich ilości surowców do produkcji energii po akceptowalnych cenach jest jednym z determinantów bezpieczeństwa energetycznego²⁷.

Tak zdefiniowane założenia odnoszące się do prawa do energii i bezpieczeństwa energetycznego mogą stanowić impuls do poszukiwania nowego sposobu zabezpieczenia dostaw energii dla odbiorców końcowych. Rozwiązaniem ma być – jak wynika z dostępnych założeń strategicznych w zakresie polityki energetycznej Polski – zwiększenie udziału odnawialnych źródeł w strukturze zaopatrzenia w energię. Zgodnie z przywołaną już Polityką energetyczną Polski do 2040 r. w Polsce „przeprowadzona zostanie niskoemisyjna transformacja energetyczna przy aktywnej roli odbiorcy końcowego i zaangażowaniu krajowego przemysłu, dając impuls gospodarce, przy zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego, w sposób innowacyjny, akceptowalny społecznie i z poszanowaniem środowiska oraz klimatu”²⁸.

W tak określone założenia bezpieczeństwa energetycznego wpisuje się specustawa biogazowa z 13 lipca 2023 r. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, akt ten „odpowiada na pilną potrzebę zwiększenia liczby stabilnych, sterowalnych i odpornych na zmienne uwarunkowania meteorologiczne i czynniki zewnętrzne instalacji odnawialnych źródeł energii w polskim miksie energetycznym”²⁹. Takimi instalacjami w ocenie ustawodawcy są biogazownie rolnicze, które w art. 2 pkt 2 ustawy biogazowej zdefiniowane zostały jako instalacje odnawialnego źródła energii, w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, służące do wytwarzania biogazu rolniczego, energii elektrycznej z biogazu rolniczego, ciepła z biogazu rolniczego lub biometanu z biogazu rolniczego.

Funkcjonowanie biogazowni rolniczej opiera się na beztlenowej fermentacji metanowej przede wszystkim pozostałości z produkcji rolnej i rolno-spożywczej. W uzasadnieniu projektu ustawy, przybliżającym główne cele powstania tego zamierzenia legislacyjnego, podkreślono, że „na obszarach wiejskich z jednej strony występuje największy potencjał źródeł odnawialnych, z drugiej zaś obszary te są w największym stopniu zagrożone ubóstwem

²⁵ M. Marszałek, *op. cit.*, s. 82.

²⁶ *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2011, s. 397.

²⁷ D. Yergin, *Ensuring Energy Security*, „Foreign Affairs” 2006, vol. 85, no. 2, s. 70–71.

²⁸ Polityka energetyczna Polski do 2040 r., *op. cit.*, s. 7.

²⁹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ułatwieniach..., *op. cit.*, s. 1.

energetycznym”³⁰. W ocenie projektodawców „konieczne jest podejmowanie działań mających na celu rozwój energetyki odnawialnej na tych terenach”³¹. Wskazano wprost, że „zapewnienie stabilnych dostaw energii oraz możliwość redukcji emisji poprzez zagospodarowanie pozostałości z rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego przy wykorzystaniu biogazowni rolniczych to ważny krok w kierunku zapewnienia zrównoważonej transformacji energetycznej”³². Rozwój biogazowni rolniczych funkcjonujących w oparciu o surowce odnawialne, a przez to także budowa energetyki rozproszonej, niewątpliwie wpisuje się w koncepcję zrównoważonego rozwoju, opierającą się na zachowaniu odpowiedniego poziomu wzrostu gospodarczo-społecznego przy minimalizowaniu zagrożenia wyczerpania zasobów dla przyszłych pokoleń³³.

3. Specustawa biogazowa – nowe prawo dla biogazowni rolniczych

3.1. Zakres specustawy biogazowej

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy biogazowej ustawa określa szczególne zasady oraz procedury przygotowania i realizacji biogazowni rolniczych i zasady postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę biogazowni rolniczych, mające na celu ułatwienie i przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także warunki dotyczące wykonywania działalności w tych biogazowniach. Zakres ustawy należy oceniać także przez pryzmat m.in. art. 14 i 15. Artykuł 14 dotyczy bowiem ważnych zmian w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych³⁴, które dotyczą m.in. wprowadzenia od 1 stycznia 2024 r. standardu benzyny E10 oraz określenia wysokości współczynnika redukcyjnego na stałym poziomie. Z kolei art. 15 wprowadza zmiany dotyczące produktu pofermentacyjnego w konsekwencji nowelizacji ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu³⁵.

Analizując przepisy specustawy biogazowej, należy stwierdzić, że opiera się ona na czterech filarach. Pierwszym są ułatwienia w procesie inwestycyjnym dotyczące przede wszystkim przyspieszenia procedury administracyjnej

³⁰ Ibidem, s. 2.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

³³ O. Greene, *Kwestie ochrony środowiska*, [w:] *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, red. J. Baylis, S. Smith, tłum. M. Filary et al., Kraków 2008, s. 588.

³⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 403.

³⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 569 (dalej jako: ustawa nawozowa).

związanej z budową biogazowni rolniczej. Drugim są ułatwienia służące wykorzystaniu lokalnego potencjału biomasy. Trzeci filar, powstały w wyniku wspomnianych zmian w ustawie o nawozach i nawożeniu, ułatwia rolnicze zagospodarowanie produktu pofermentacyjnego. Czwartym filarem są mechanizmy, wprowadzone nowelizacją ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, mające na celu ustabilizowanie rynku biokomponentów i biopaliw.

3.2. Warunki podmiotowo-przedmiotowe

Przepisy specustawy biogazowej mają zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy spełnione są określone warunki podmiotowo-przedmiotowe, precyzyjnie zdefiniowane w art. 3 i 4. W związku z tym, gdy w konkretnym przypadku dochodzi do aktualizacji tych warunków, inwestycja może być realizowana w oparciu o przepisy ogólne. Specustawę biogazową należy zatem traktować jako *lex specialis* wobec generalnych zasad realizacji inwestycji biogazowej.

Pod względem podmiotowym beneficjentem ułatwień ustawowych może być wyłącznie podmiot posiadający cechy klasyfikujące go do jednej z dziewięciu grup „podmiotów uprawnionych”, precyzyjnie wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy biogazowej. Jest to katalog o charakterze zamkniętym. Analiza art. 3 pozwala na przyjęcie, że głównymi adresatami ustawy są rolnicy i branża przetwórstwa rolno-spożywczego. Takie rozwiązanie odpowiada przyjętemu przez ustawodawcę lokalnemu modelowi rozwoju energetyki rozproszonej, w której substraty do biogazowni rolniczej pochodzą z działalności właściciela instalacji. Podkreślić należy, że w świetle uchwalonych przepisów możliwe jest tworzenie spółek prawa handlowego z udziałem określonych podmiotów uprawnionych w celu realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczej, co wprost wynika z art. 3 ust. 1 pkt 9 specustawy biogazowej.

W art. 4 specustawy biogazowej wskazano warunki przedmiotowe, które powinny być spełnione w każdym przypadku realizacji inwestycji biogazowej objętej specustawą. Odnoszą się one do lokalizacji biogazowni rolniczej, źródła i rodzaju wykorzystywanych substratów oraz do mocy i maksymalnej rocznej wydajności instalacji.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 biogazownia rolnicza powinna być zlokalizowana na nieruchomości, do której tytuł prawny posiada podmiot uprawniony prowadzący gospodarstwo rolne lub dział specjalny produkcji rolnej, lub wykonujący działalność określoną w art. 3 ust. 1 pkt 4 lub pkt 5 specustawy

biogazowej, lub będący osobą prawną albo jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, w której akcje lub udziały posiada wyłącznie podmiot uprawniony prowadzący gospodarstwo rolne lub dział specjalny produkcji rolnej. Ograniczenie możliwej lokalizacji biogazowni rolniczej korzystającej z ułatwień wprowadzonych specustawą biogazową wpisuje się w założenie ustawodawcy, którym było powiązanie biogazowni rolniczej z działalnością rolniczą lub przetwórstwem rolno-spożywczym. Konieczne jest posiadanie takiego tytułu, który uprawnia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, gdyż tylko w takim przypadku możliwa będzie prawidłowa realizacja inwestycji biogazowej.

Drugim, wskazanym w art. 4 ust. 1 pkt 1, warunkiem jest to, aby z miejsca lokalizacji biogazowni rolniczej pochodziła co najmniej część substratów wykorzystywanych do produkcji biogazu. Ustawodawca zastosował w tym zakresie elastyczny mechanizm udziału substratów, polegający na tym, że nie wskazano minimalnego udziału biomasy pochodzącej z miejsca, na którym zlokalizowano biogazownię rolniczą. W uzasadnieniu wskazano, że zastosowanie w tym zakresie kazuistycznych rozwiązań spowodować mogłoby utrudnienie dla efektywnego wykorzystania dostępnych lokalnie zasobów biomasy³⁶. W świetle przepisów specustawy biogazowej część substratów może pochodzić z innych źródeł. Niedopuszczalna jest jednak sytuacja, w której ze źródeł zewnętrznych pochodzić będą wszystkie substraty wykorzystywane w biogazowni rolniczej.

Lokalny charakter przyjętego modelu rozwoju biogazowni rolniczych determinuje także konieczność wskazania maksymalnej wielkości instalacji, co stanowi trzeci warunek o charakterze przedmiotowym. W art. 4 ust. 1 pkt 2 wyraźnie wskazano, że w przypadku gdy przedmiotem działalności w biogazowni rolniczej jest wytwarzanie:

- a) energii elektrycznej, to łączna moc zainstalowana elektryczna nie może być większa niż 3,5 MW,
- b) ciepła, to łączna moc osiągalna cieplna w skojarzeniu nie może być większa niż 10,5 MW,
- c) biogazu rolniczego, to roczna wydajność produkcji biogazu rolniczego nie może przekraczać 14 mln m³,
- d) biometanu, to roczna wydajność produkcji biometanu z biogazu rolniczego nie może przekraczać 8,4 mln m³.

³⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ułatwieniach..., op. cit., s. 8.

Czwartym warunkiem niezbędnym do objęcia inwestycji zakresem specustawy biogazowej jest wykorzystywanie do wytwarzania biogazu rolniczego wyłącznie określonych substratów, o których stanowi art. 4 ust. 1 pkt 3. Zgodnie z tym przepisem mogą to być wyłączenie:

- a) produkty rolne oraz produkty uboczne rolnictwa, w tym odchody zwierzęce,
- b) produkty z przetwórstwa produktów pochodzenia rolniczego i produktów ubocznych, odpady lub pozostałości z tego przetwórstwa, w tym z przetwórstwa i produkcji żywności, pochodzące z zakładów przemysłowych,
- c) biomasa roślinna zebrana z terenów innych niż zaewidencjonowane jako rolne,
- d) odchody zwierzęce pozyskane z działalności innej niż rolnicza.

Szczegółowa lista substratów możliwych do wykorzystania w biogazowni rolniczej objętej dyspozycją specustawy biogazowej została określona przez rozporządzenie ministra właściwego do spraw rolnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu w rozporządzeniu wydanym na podstawie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 3 ustawy biogazowej.

3.3. Zmiany w procesie inwestycyjnym i ułatwienia w funkcjonowaniu biogazowni rolniczej

Stosowanie w postępowaniu inwestycyjnym przepisów specustawy biogazowej uzależnione jest – w świetle art. 5 ust. 1 – od złożenia przez inwestora dokumentów potwierdzających to, że jest jednym z podmiotów uprawnionych, oraz będącego autoweryfikacją oświadczenia o spełnianiu *ad casum* warunków podmiotowo-przedmiotowych. Organ po złożeniu stosownej dokumentacji zobowiązany jest prowadzić postępowanie w oparciu o przepisy ustawy biogazowej. Nie pozostaje to zatem w sferze swobodnego uznania organu. Zgodnie z art. 5 ust. 3 taki wniosek o stosowanie przepisów specustawy można zgłosić także w toku postępowania. W takim wypadku dalsze postępowanie będzie toczyło się w oparciu o przepisy specustawy biogazowej. Z kolei utrata statusu podmiotu uprawnionego w trakcie trwania postępowania wiąże się z koniecznością poinformowania o tym fakcie właściwego organu i w konsekwencji stosowania przepisów ogólnych, co wprost wynika z brzmienia art. 5 ust. 4.

Przepisy specustawy biogazowej zawierają rozwiązania mające na celu skrócenie czasu trwania szeroko rozumianego procesu budowlanego, a także wprowadzające ułatwienia w zakresie lokalizacji biogazowni rolniczej.

Długie terminy oczekiwania na decyzje administracyjne, od których zależy rozpoczęcie inwestycji biogazowej, to jedna z głównych bolączek każdego inwestora biogazowego. Z tego powodu w ustawie z dnia 13 lipca 2023 r. jednoznacznie określono terminy na wydanie decyzji administracyjnych. Są one krótsze niż w przypadku inwestycji prowadzonej w oparciu o przepisy ogólne.

W świetle nowych regulacji decyzja o warunkach zabudowy biogazowni rolniczej do 1 MW, spełniającej warunki podmiotowo-przedmiotowe precyzyjnie określone w ustawie musi zostać wydana w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku, a decyzja o pozwoleniu na budowę w terminie 45 dni. Uchybienie tym terminom skutkować będzie konsekwencjami finansowymi dla organu w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Przyspieszono także termin na wydanie decyzji o warunkach przyłączenia do sieci biogazowni rolniczej o łącznej mocy do 2 MW. W tym wypadku decyzja musi zostać wydana w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku.

W specustawie biogazowej zawarto także ułatwienia dotyczące inwestycji dla rolników. W świetle art. 10, zmieniającego ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, które są zajęte pod biogazownię rolniczą i nie przekraczają 1 ha, pozostają nadal gruntami rolnymi, bez konieczności ich przekształcania w grunty przemysłowe.

Ułatwienia lokalizacyjne dotyczą także zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego, gdy na danym terenie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 specustawy biogazowej przeznaczenie terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, przewidujące możliwość lokalizacji zabudowy związanej z rolnictwem lub produkcją, lub magazynowaniem, co do zasady umożliwi również lokalizację biogazowni rolniczej spełniającej warunki określone w specustawie. Nie będzie to możliwe w przypadku, gdy ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich biogazowni rolniczych oraz gdy powierzchnia gruntów rolnych planowanych do przeznaczenia pod biogazownię rolniczą jest większa niż 1 ha, a także gdy zmiana przeznaczenia gruntów rolnych wymaga

uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Dla biogazowni rolniczej powyżej 1 MW oraz wytwarzającej równoważną ilość ciepła, biogazu lub biometanu przewidziano możliwość lokalizacji w oparciu o przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z uwzględnieniem odstępstwa uzależnionego od decyzji rady gminy. Do 31 grudnia 2025 r. lokalizacja biogazowni rolniczej spełniającej kryteria podmiotowo-przedmiotowe będzie możliwa niezależnie od istnienia lub ustalenia planu miejscowego, pod warunkiem że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. Decyzję w tym zakresie pozostawiono radzie gminy, która będzie wyrażać zgodę w drodze uchwały o ustaleniu lokalizacji biogazowni rolniczej. Posłużono się przy tym modelem z powodzeniem funkcjonującym w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących³⁷. W tym przypadku co do zasady rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji albo odmowie ustalenia tej lokalizacji w terminie 60 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku do właściwej miejscowo rady gminy. W art. 18–22 specustawy biogazowej określono szczegółowy przebieg tego postępowania.

Jedną z bolączek aktualnie funkcjonujących biogazowni jest konieczność każdorazowego stosowania rygorystycznych przepisów o gospodarowaniu odpadami. W świetle wprowadzonych zmian nie będzie konieczne prowadzenie postępowania przed odpowiednim marszałkiem województwa w przedmiocie potwierdzenia spełnienia warunków uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny w celu wykorzystania jako substratu w biogazowni rolniczej. Dotyczyć to będzie jednak wyłącznie produktów znajdujących się na liście określonej w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw rolnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 3 ustawy biogazowej. W konsekwencji tych zmian podmiot uprawniony nie będzie zobowiązany do stosowania przepisów odpadowych.

W odniesieniu do rolniczego wykorzystania produktu pofermentacyjnego wprowadzono szereg zmian, w tym jego definicję w ustawie z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu. Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem

³⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1538.

art. 2 ust. 1 pkt 10b tej ustawy produkty pofermentacyjne to przeznaczone do rolniczego wykorzystania płynne lub stałe substancje organiczne powstające w wyniku procesu produkcji biogazu rolniczego, w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, wytworzonego z biomasy w postaci odchodów zwierzęcych, słomy i innych, nie niebezpiecznych, naturalnych substancji pochodzących z produkcji rolniczej lub leśnej albo innych substratów służących do produkcji biogazu niezagrażających zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu.

W świetle znowelizowanych przepisów ustawy nawozowej wprowadzenie do obrotu lub wykorzystania własnego pofermentu będzie możliwe bez konieczności uzyskiwania pozwolenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Co istotne, zmiana w tym zakresie dotyczy każdej biogazowni rolniczej, która wykorzystuje substraty określone w rozporządzeniu wydanym na podstawie specustawy biogazowej, a nie jedynie biogazowni rolniczej spełniającej warunki podmiotowo-przedmiotowe. Zgodnie z art. 3 ust. 4b ustawy o nawozach i nazwożeniu podmiot uprawniony do wykonywania działalności w biogazowniach rolniczych, który po raz pierwszy przeznacza na potrzeby własne lub wprowadza do obrotu produkt pofermentacyjny, nie później niż 14 dni przed pierwszym wykorzystaniem lub wprowadzeniem do obrotu informuje właściwego ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę wojewódzkiego inspektora ochrony roślin i nasiennictwa o zamiarze takiego przeznaczenia na potrzeby własne lub wprowadzenia do obrotu. Uchybienie temu obowiązkowi związane jest z określonymi sankcjami pieniężnymi.

W specustawie biogazowej zawarte są również określone mechanizmy ochronne w postaci sankcji, które mają być gwarancją prawidłowej realizacji zamierzeń ustawodawcy. Wśród przepisów sankcyjnych wskazać należy m.in. na konstrukcję czynności prawnych objętych sankcją nieważności, o których stanowi art. 7 ust. 2 specustawy biogazowej. Sankcją tą objęte są czynności prawne, których skutkiem byłoby faktyczne powierzenie prowadzenia działalności przez podmiot inny niż uprawniony. Z kolei w celu zachowania należytych standardów zapewniających odpowiedni poziom ochrony środowiskowej związanej z wdrożonymi ułatwieniami wprowadzono dotkliwą sankcję w postaci zakazu wytwarzania biogazu rolniczego w określonej

instalacji przez okres 3 lat oraz wykreślenia wytwórcy z rejestru wytwórców biogazu rolniczego – za naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 3 specustawy biogazowej, a więc za stosowanie substratów innych niż możliwe do wykorzystania w biogazowni rolniczej spełniającej warunki podmiotowo-przedmiotowe specustawy biogazowej.

4. Podsumowanie

Przeprowadzenie transformacji energetycznej poprzez oparcie się na stabilnych i sterowalnych odnawialnych źródłach energii jest skutecznym sposobem na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski. Wynika to przede wszystkim z tego, że odstępuje się w ten sposób od korzystania ze skomplikowanych łańcuchów dostaw surowców energetycznych na rzecz lokalnie dostępnych zasobów. Według szacunków Polska posiada potencjał obliczony na około 8 mld m³ biogazu rolniczego rocznie przy wykorzystaniu jedynie produktów ubocznych pochodzenia rolniczego. Przy uwzględnieniu surowców pochodzących z przetwórstwa rolno-spożywczego potencjał może być nawet dwukrotnie wyższy.

Rozwój biogazowni rolniczych to przede wszystkim szansa na zmniejszenie zagrożenia ubóstwem energetycznym poprzez zapewnienie stabilności dostaw energii i ciepła po rozsądnej cenie. Co więcej, w przyjętym przez ustawodawcę w specustawie biogazowej modelu energetycznym zorientowanym na wykorzystanie produktów ubocznych działalności rolniczej w celu produkcji energii obszary wiejskie mogą stać się nie tylko samowystarczalne energetycznie, ale mogą także obniżyć koszty pozyskania energii oraz zyskać dodatkowe źródło przychodu z jej sprzedaży, bez uszczerbku dla bezpieczeństwa żywnościowego.

Działalność biogazowni rolniczej to także produkcja produktu pofermentacyjnego, którego nawozowe wykorzystanie może przyczynić się do ograniczenia stosowania nawozów i środków ochrony roślin. Rolnicze wykorzystanie produktu pofermentacyjnego wiąże się – poza realnymi korzyściami ekonomicznymi dla rolników – także z użyczeniem gleby oraz obniżeniem poziomu emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, a zatem z pozytywnymi skutkami dla środowiska.

Nie można zapominać, że biogazownie rolnicze stanowią domknięcie systemu gospodarowania odpadami powstającymi w polskich gospodarstwach rolnych czy zakładach przetwórstwa rolno-spożywczego, tym samym

przyczyniają się do zmniejszenia oddziaływania rolnictwa na środowisko, będąc także instrumentem do ograniczania uciążliwości zapachowej wynikającej ze specyfiki działalności rolniczej.

Podsumowując, analiza przepisów ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu pozwala na przyjęcie tezy, że może ona stanowić istotny impuls do rozwoju tego rodzaju instalacji odnawialnego źródła energii, zwiększając przy tym poziom bezpieczeństwa energetycznego nie tylko obszarów wiejskich, lecz także całego państwa.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385).
3. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. z 2022 r. poz. 403).
4. Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2023 r. poz. 569).
5. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538).
6. Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1597).
7. Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (M.P. z 2021 r. poz. 264).
8. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (druk sejmowy nr 3196).

Książki i artykuły naukowe:

1. Alexy R., *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010.

2. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
3. Banaszak B., Jabłoński M., *Charakter i znaczenie prawno-naturalnych odesłań w Konstytucji RP (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, nr 71.
4. Braun J., *Bezpieczeństwo energetyczne jako dobro publiczne – miary i czynniki wpływające na jego poziom*, „Studia Ekonomiczne” 2018, nr 358, s. 23–32.
5. Checchi A., Behrens A., Egenhofer Ch., *Long-Term Energy Security Risk for Europe: A Sector-Specific Approach*, Brussels 2009.
6. Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 5, [w:] Konstytucja RP, t. 1: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
7. Golarz M., *Bezpieczeństwo energetyczne Polski na przykładzie zaopatrzenia w gaz ziemny, ropę naftową i energię elektryczną*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2016, nr 1, 161–179.
8. Gradziuk A., Lach W., Poseł-Częścik E., Sochacka K., *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa?*, [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, red. S. Dębski, B. Górka-Winter, Warszawa 2003.
9. Greene O., *Kwestie ochrony środowiska*, [w:] *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, red. J. Baylis, S. Smith, tłum. M. Filary et al., Kraków 2008.
10. Kowalski J., Kozera J., *Mapa zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego RP w sektorach ropy naftowej i gazu ziemnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2009, nr 9–10.
11. Marszałek M., *Prawo do energii*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 11, s. 70–84.
12. Pangsy-Kania S., Wierzbicka K., *Niezależność od importu surowców energetycznych jako kluczowy element bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Polska na tle krajów UE*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2022, nr 3, s. 86–102.
13. Pronińska K., *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE–Rosja. Geopolityka i ekonomia surowców energetycznych*, Warszawa 2012.
14. Soroka P., *Bezpieczeństwo energetyczne między teorią a praktyką*, Warszawa 2015.
15. Szyrski M., *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019.

16. Yergin D., *Ensuring Energy Security*, „Foreign Affairs” 2006, vol. 85, no. 2, s. 69–82.
17. *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2011.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87.
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128.
3. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. I NSK 105/18, LEX nr 2771346.
4. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. I OSK 1509/13, LEX nr 2203846.
5. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. I OSK 1903/13, LEX nr 2203845.
6. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. IV SA/Wa 1480/20, LEX nr 3157314.
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. IV SA/Wa 1481/20, LEX nr 3180772.
8. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 marca 2022 r., sygn. II SAB/Lu 14/22, LEX nr 3335323.
9. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. IV SA/Wa 611/22, LEX nr 3398241.

Źródła internetowe:

Kościuk A., *Prawo energetyczne. Komentarz, wyd. II*, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/prawo-energetyczne-komentarz-wyd-ii-587849192> [dostęp: 1.08.2023].