

Waldemar DOŁĘGA*

Utrudnienia i bariery formalno-prawne rozbudowy i modernizacji sieciowej infrastruktury elektroenergetycznej

STRESZCZENIE. W artykule przedstawiono analizę i ocenę obowiązujących rozwiązań prawnych związanych z rozbudową i modernizacją sieciowej infrastruktury elektroenergetycznej oraz zidentyfikowano utrudnienia i bariery formalno-prawne w tym obszarze. Zwrócono szczególną uwagę na ustawy: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; o gospodarce nieruchomościami; Prawo Budowlane; Prawo Ochrony Środowiska; o ochronie przyrody; o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie; udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; o ochronie gruntów rolnych i leśnych; Kodeks Postępowania Administracyjnego; Kodeks Cywilny i o drogach publicznych.

SŁOWA KLUCZOWE: infrastruktura sieciowa, rozbudowa, modernizacja, prawo

Wprowadzenie

Sieciowa infrastruktura elektroenergetyczna ma kluczowe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i prawi-

* Dr inż. — Instytut Energoelektryki, Politechnika Wrocławska, Wrocław, email: waldemar.dolega@pwr.wroc.p

dłowego funkcjonowania rynku energii elektrycznej. Decyduje bowiem o jakości, pewności i niezawodności dostaw energii elektrycznej.

Potrzeba rozbudowy i modernizacji infrastruktury sieciowej wynika z niewystarczającego stopnia jej rozbudowy, niskiego stanu technicznego, znacznego wieku obiektów, prognozowanego wzrostu zapotrzebowania odbiorców na energię oraz konieczności zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii [21]. Ponadto wiąże się z intensywnym rozwojem źródeł odnawialnych, planowanym rozwojem energetyki jądrowej i koniecznością budowy nowoczesnych ekologicznych konwencjonalnych źródeł wytwórczych.

Proces rozbudowy i modernizacji infrastruktury przesyłowej jest realizowany przez operatora systemu przesyłowego i ma na celu zamknięcie pierścienia 400 kV na północy kraju oraz pierścieni wokół głównych miast Polski oraz odbiór energii elektrycznej z obszarów o dużym nasyceniu planowanych i nowo budowanych jednostek wytwórczych, ze szczególnym uwzględnieniem farm wiatrowych [25].

Proces rozbudowy i modernizacji infrastruktury dystrybucyjnej jest realizowany przez operatorów systemów dystrybucyjnych i ma na celu poprawę jakości i niezawodności dostawy energii do odbiorców końcowych zlokalizowanych na terenach wiejskich oraz umożliwienie intensywnego rozwoju lokalnej energetyki i bardziej efektywne wykorzystanie lokalnych zasobów energetycznych [27].

Sprawną i szybką realizacją programu inwestycyjnego związanego z rozbudową i modernizacją infrastruktury sieciowej zależy od wielu czynników. Wśród nich jednym z najważniejszych jest czas potrzebny do uzyskania odpowiednich uzgodnień, pozwoleń, opinii i decyzji formalno-prawnych niezbędnych do realizacji inwestycji. Istniejące regulacje prawne dotyczące przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych niestety nie pomagają, a znacznie utrudniają realizację procesu inwestycyjnego, stwarzając bariery i utrudnienia w każdym obszarze.

1. Uwarunkowania formalno-prawne realizacji elektroenergetycznych inwestycji sieciowych

Realizacja inwestycji sieciowych wymaga przygotowania złożonej dokumentacji na potrzeby procesu decyzyjnego z nią związanego. Prace te obejmują zagadnienia techniczno-ekonomiczne oraz formalno-prawne. Przy czym zagadnienia formalno-prawne stanowią najistotniejszą i najdłuższą stronę przygotowania realizacji inwestycji.

Podstawowe etapy realizacji procedur formalno-prawnych dla inwestycji sieciowych obejmują:

- ✧ ujęcie inwestycji w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- ✧ wprowadzenie inwestycji do miejscowego planu zagospodarowania terenu lub ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego w drodze decyzji,

- ✧ uzyskanie pozwolenia na budowę,
- ✧ uzyskanie pozwolenia na użytkowanie inwestycji (po zakończeniu budowy) [23].

Ujęcie inwestycji w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i wprowadzenie inwestycji do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy odbywa się na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [5].

Uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę jest realizowane na mocy ustawy – Prawo Budowlane [3] i wymaga:

- ✧ opracowania projektu przez projektantów posiadających stosowne uprawnienia,
- ✧ opracowania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- ✧ uzyskania wymaganych uzgodnień, opinii i pozwoleń dla rozwiązań projektowych, wynikających m.in. z przepisów ochrony środowiska, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przepisów przeciwpożarowych, o ewidencji uzbrojenia podziemnego i innych, z uzyskania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia i uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach [23].

W obecnym stanie prawnym realizacja inwestycji sieciowych wymaga stosowania się przez operatorów systemów do postanowień zawartych w ustawach:

- ✧ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. – O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [5],
- ✧ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – O gospodarce nieruchomościami [6],
- ✧ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane [3],
- ✧ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska [4],
- ✧ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego [8],
- ✧ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego [9],
- ✧ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne [10],
- ✧ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze [11],
- ✧ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne [12],
- ✧ 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 [13],
- ✧ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. – O ochronie przyrody [14],
- ✧ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. – O ochronie gruntów rolnych i leśnych [15],
- ✧ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – O odpadach [16],
- ✧ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. – O drogach publicznych [17],
- ✧ Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. – O badaniach i certyfikacji [18],
- ✧ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. – O ochronie przeciwpożarowej [19],
- ✧ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne [1],
- ✧ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych [7].

Obok wymienionymi ustaw przy realizacji inwestycji należy uwzględnić szczegółowe akty wykonawcze do tych ustaw, w formie rozporządzeń opracowanych przez właściwych Ministrów, oraz wiele przepisów szczegółowych, wytycznych i norm.

Nadmierne rozproszenie i skomplikowanie przepisów oraz utrudnienia z nich wynikające przyczyniają się do powstania barier formalno-prawnych skutecznie ograniczających

szybkość i efektywność procesu inwestycyjnego. Ponadto stanowią znaczne obciążenie finansowe dla operatorów systemów.

Na skutek niejednoznaczności i sprzeczności przepisów oraz odmiennej ich interpretacji przez organa administracji samorządowej, skomplikowania, wielości stron uczestniczących na wszystkich etapach postępowania i pogodzenia ich różnych interesów oraz konieczności pozyskania terenów dla potrzeb budowy od wielu właścicieli i użytkowników gruntu czas trwania procedur formalno-prawnych koniecznych do uzyskania pozwolenia na budowę może wynieść nawet kilka lat w przypadku wykorzystania przez właścicieli i użytkowników terenów procedur odwoławczych [23].

Szczególnie niekorzystne rozwiązania dla rozbudowy i modernizacji infrastruktury sieciowej są zawarte w ustawach: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [5], o gospodarce nieruchomościami [6], Prawo budowlane [3], Prawo ochrony środowiska [4], o ochronie przyrody [14], o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko [13], o ochronie gruntów rolnych i leśnych [15], Kodeks postępowania administracyjnego [8], Kodeks cywilny [2] i o drogach publicznych [17]. Niekorzystne rozwiązania zawarte są również w ustawach: Prawo geodezyjne i kartograficzne [10], Prawo wodne [12] i Kodeks postępowania cywilnego [9].

2. Przegląd utrudnień i barier formalno-prawnych

Analiza utrudnień i barier formalno-prawnych wynikających z regulacji prawnych w obszarze infrastruktury sieciowej została ograniczona do grupy ustaw, w których zawarte są postanowienia szczególnie niekorzystne.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [5] wprowadza kluczowe utrudnienia i bariery w realizacji inwestycji sieciowej. W ramach tej ustawy proces przygotowania inwestycji sieciowej może być realizowany tradycyjnie poprzez wprowadzenie inwestycji do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy lub poprzez zastosowanie procedury związanej z uzyskaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Procedura tradycyjna jest bardzo czasochłonna w związku z koniecznością opracowania wspomnianych dokumentów. Ponadto w jej ramach istnieje wiele możliwości zaskarżania wydawanych decyzji i to praktycznie na każdym etapie podejmowanych czynności.

Druga procedura ma zastosowanie do obszarów nie objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy znacznej liczby gmin, które nie posiadają miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak takich planów w gminach wynika z faktu, że opracowanie ich nie stanowi obowiązkowego zadania własnego samorządu gminnego i brak jest skutecznych mechanizmów obligujących gminy do ich opracowywania.

Procedura związana z uzyskaniem decyzji ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego ma w swym założeniu umożliwiać inwestorowi (operatorowi systemu) szybszą realizację inwestycji celu publicznego, poprzez szczególny rodzaj decyzji wyposażonej w wiele instrumentów prawnych usprawniających proces inwestycji. Niestety, wprowadzono wiele ustawowych wymagań i ograniczeń stosowania tej procedury. Przykładowo, wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla całej inwestycji sieciowej jest niemożliwe, jeżeli inwestycja przebiega przez gminę, która posiada obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Taka sama sytuacja ma miejsce, jeżeli w jednej z gmin, gdzie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, planowana linia elektroenergetyczna przechodzi przez tereny rolne lub leśne i wymagane jest wyłączenie tych gruntów z produkcji. Wówczas nie jest możliwe uzyskanie decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego, ponieważ wyłączenie gruntów z produkcji wymaga dokonania zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym, czas konieczny do uzyskania ostatecznej decyzji w ramach tej procedury jest często porównywalny z terminem uzyskania decyzji przy tradycyjnym podejściu. Podstawowymi barierami dla szybkiego uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego są: wymóg wydania jednej decyzji dla całego przedsięwzięcia, konieczność powiadamiania pisemnego wszystkich stron postępowania oraz długotrwała procedura odwoławcza. Ponadto brak możliwości działania wieloetapowego i równoległego w ramach tej procedury uniemożliwia przyspieszenie prac przez operatora oraz właściwe reagowanie na różnorodne przeszkody formalne i techniczne.

Przepisy ustawy [5] ukierunkowane są na obiekty kubaturowe (punktowe) i nie uwzględniają specyfiki realizacji inwestycji sieciowej, która ma charakter ponadlokalny. Linia elektroenergetyczna może być lokalizowana na obszarach wielu gmin, a czasami również województw (np. linia przesyłowa). Oznacza to, że wszystkie wymagania w stosunku do inwestycji zawarte w ustawie [5] muszą być spełnione dla każdej gminy, na terenie której jest realizowana inwestycja liniowa. Wiąże się to z koniecznością realizacji w każdej gminie procedur związanych ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy, które są długotrwałe i kosztowne. Ta długotrwałość wynika m.in. z konieczności uzgodnień projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy z wieloma instytucjami i urzędami.

Postanowienia ustawy [5] są często niespójne, mało precyzyjne i ulegają częstym zmianom na skutek wielokrotnych nowelizacji. Prowadzi to do dowolności interpretacyjnej przepisów przez organa administracji samorządowej. Przykładowo, w ustawie nie określono precyzyjnie podstawowych definicji, takich jak: zrównoważony rozwój, interes publiczny, inwestycja celu publicznego. Prowadzi to do kwestionowania uznania inwestycji sieciowej jako inwestycji celu publicznego przez organa administracji samorządowej. A to umożliwia tym organom zwleknięcie z podjęciem wymaganych decyzji.

Każda inwestycja sieciowa, nawet mająca kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa elektroenergetycznego kraju, wymaga zgody oraz akceptacji władz gminnych do ich wprowadzenia do dokumentów planistycznych: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzen-

nego gminy. Nawet przy pełnej akceptacji inwestycji przez organa administracyjne, w wielu przypadkach inwestycję należy najpierw ująć w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie wprowadzić do miejscowego planu zagospodarowania. Przy czym przy zmianie dotyczącej nawet niewielkiego fragmentu terenu związanego z inwestycją liniową zachodzi konieczność przedstawiania do zaopiniowania i uchwalenia studium dla całego terenu gminy, bowiem sporządza się je dla jej granic administracyjnych. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy lub dokonanie zmian w tym planie, wymaga dokonania wcześniejszych zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Prowadzi to znacznego wydłużenia procedury przygotowania inwestycji.

Jeśli inwestycja sieciowa wykracza poza obszar jednej gminy, to decyzję lokalizacyjną wydaje wójt, na którego obszarze znajduje się największa część terenu, gdzie ma być realizowana inwestycja w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami gmin, przez tereny których będzie przebiegała inwestycja liniowa. Uniemożliwia to uzyskanie decyzji od każdej gminy oddzielnie i stwarza poważne problemy przy uzgodnieniach i realizacjach wymaganych działań, ponieważ przepisy ustawy [5] w tym zakresie są niejasne i mało precyzyjne.

W sytuacji braku spójności przepisów ustawy [5] członkowie rady gminy i właściciele gruntów mogą w sposób skuteczny zablokować realizację inwestycji liniowej.

Poważnym utrudnieniem dla operatora systemu wynikającym z postanowień ustawy [5] jest konieczność przygotowania bardzo dokładnej dokumentacji (np. podkłady mapowe, opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) już we wczesnym stadium procedury. Odbywa się to przy minimalnym poziomie wiedzy operatora z racji braku możliwości prawnej np. opiniowania lokalizacji inwestycji przed rozpoczęciem procedur formalno-prawnych. Informacja o problemach jest uzyskiwana dopiero w trakcie przygotowania inwestycji.

W ustawie [5] dopuszczono możliwość żądania przez właściciela gruntu dwukrotnego odszkodowania: bezpośrednio od operatora oraz za rzeczywistą szkodę od gminy lub wykupienia nieruchomości lub jej części w związku z uchwalonym planem zagospodarowania przestrzennego. Stwarza to wiele problemów zarówno operatorom systemów jak i organom administracji samorządowej i znacznie opóźnia podejmowanie decyzji przez te ostatnie.

Przyjęte w ustawie [5] rozwiązania wymagają przeprowadzenia czasochłonnych i złożonych procedur formalno-prawnych, poprzedzających przygotowanie inwestycji. Ich przeprowadzenie może trwać od kilkunastu miesięcy do nawet kilku lat w przypadku wykorzystania przez właścicieli i użytkowników terenów procedur odwoławczych. Za przedłużanie procedur w znacznym stopniu odpowiedzialne są organa administracji samorządowej. Na etapie wprowadzania lokalizowania inwestycji i współpracy z władzami lokalnymi operatorzy systemów wielokrotnie doświadczają: niskiej świadomości władz lokalnych dotyczącej znaczenia infrastruktury sieciowej dla funkcjonowania regionu, braku decyzyjności, błędów formalnych i merytorycznych w wydawanych decyzjach, naruszania procedur administracyjnych, np.: uznania za stronę, udziału strony w postępowaniu itd. [26]. Często organa administracji samorządowej – przed opracowaniem miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego bądź na etapie wydawania decyzji lokalizacyjnych – wymagają, aby operatorzy systemów dysponowali zgodami właścicieli gruntów, na których będzie zlokalizowana infrastruktura sieciowa.

Na każdym szczeblu postępowania istnieją praktycznie nieograniczone możliwości odwoławcze każdego rozstrzygnięcia administracyjnego, wykorzystywane przez przeciwników infrastruktury sieciowej.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami [6] wprowadza następną grupę utrudnień i barier w realizacji inwestycji sieciowej. Ustawa ta, wbrew swoim założeniom, nie reguluje istotnych kwestii dotyczących nieruchomości: pozyskiwania praw do nieruchomości, na których zlokalizowano lub zamierza się zlokalizować infrastrukturę sieciową, algorytmu wyznaczania wysokości odszkodowań dla właścicieli gruntów, przez których działki ma przebiegać linia elektroenergetyczna, jasnych i przejrzystych zasad wycen wysokości odszkodowania, podziału nieruchomości w przypadku konieczności wydzielenia obiektów obsługujących infrastrukturę liniową [23]. Brak wspomnianych rozwiązań w ustawie [6] prowadzi do powszechnego kwestionowania wycen odszkodowania przez właścicieli gruntów. Ponadto utrudnia lub uniemożliwia uzyskanie przez operatora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Obecnie jedyną dostępną drogą, w przypadku braku zgody właściciela, jest przeprowadzenie procedury ograniczenia praw rzeczowych. Jest to jednak procedura długotrwała, która wskutek możliwości odwoływania (do Naczelnego Sądu Administracyjnego włącznie) prowadzona jest niejednokrotnie przez wiele lat, dla jednego właściciela. Ograniczenie praw rzeczowych może być wydane przez organa administracji samorządowej z nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności. Klauzula ta jest jednak wydawana bardzo rzadko z racji nieprecyzyjnych zapisów w ustawie [6]. Ponadto należy do decyzji niepopularnych, które organa administracji samorządowej wydają w ostateczności.

Przyjęte w ustawie [6] rozwiązania umożliwiają skuteczne nawet kilkuletnie przedłużanie procedury formalno-prawnej dla inwestycji sieciowej przez właścicieli gruntów, na których planuje się zlokalizować taką inwestycję. Właściciele gruntów mają możliwość wielokrotnego odwoływania się w przypadku kwestionowania wysokości odszkodowania do sądów. Mogą zaskarżać każdą kolejną decyzję o wysokości odszkodowania, co wiąże się z przedłużaniem procedury administracyjnej.

Ustawa Prawo Budowlane [3] wprowadza następną grupę utrudnień i barier w realizacji inwestycji sieciowej. Przepisy tej ustawy nie uwzględniają specyfiki inwestycji liniowej w procesie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, bowiem są ukierunkowane na obiekty kubaturowe (punktowe). Procedury wydawania takiej decyzji są czasochłonne, a możliwość oprotowania przez właścicieli gruntów wydanej decyzji o pozwoleniu na budowę bez konieczności podania konkretnych przyczyn i wniesienia odpowiedniego zabezpieczenia jeszcze bardziej wspomnianą procedurę wydłużają. Na przedłużenie procedury ma również wpływ konieczność pisemnego zawiadamiania o decyzjach o wszczęciu i zakończeniu postępowań wszystkich stron postępowania. Nie przewidziano bowiem możliwości zastosowania w tym celu obwieszczenia lub komunikatu w prasie lokalnej.

W ustawie [3] nie przewidziano możliwości dokonywania modernizacji sieci elektroenergetycznych bez konieczności przeprowadzenia długotrwałych procedur, obejmujących

m.in. zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, uzyskanie decyzji środowiskowych oraz uzyskanie pozwolenia na budowę.

Postanowienia ustawy [3] dotyczące inwestycji sieciowych są pełne sprzeczności i niejednoznaczności. Przyjęte w ustawie rozwiązania wymagają przeprowadzenia czasochłonnych procedur formalno-prawnych i umożliwiają długotrwałe przedłużania procedury administracyjnej przez właścicieli gruntów. Ponadto akty wykonawcze do ustawy opracowane przez Ministra Infrastruktury również przyczyniają się do przedłużania procedur administracyjnych. Brak jest np. możliwości załączania wykazu działek i ich właścicieli oraz innych danych w formie tabelarycznej lub jako załącznika. Brak jest również możliwości dokładnego sprawdzenia zgodności projektu linii elektroenergetycznej z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z powodu mało precyzyjnych ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skutkuje to przedłużaniem procedury administracyjnej. Organa administracji samorządowej często opóźniają wydawanie niepopularnych decyzji dotyczących planowanej inwestycji sieciowej. Do takich decyzji należy m.in. decyzja o pozwoleniu na budowę czy decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości itp. Odbywa się to przeważnie poprzez „ciągłe” żądania uzupełniania i poprawy dokumentacji, najczęściej w chwili gdy kończy się ustawowy termin wydania takiej decyzji. Do tego dochodzi niezadowalająca znajomość procedur i przepisów prawa przez urzędników samorządowych wydających decyzje, częste błędy formalne i merytoryczne w wydawanych decyzjach [26]. Ponadto w ramach ustawy istnieją bardzo duże możliwości odwoławcze każdego rozstrzygnięcia administracyjnego, wykorzystywane przez przeciwników inwestycji sieciowych.

Ustawa Prawo Ochrony Środowiska [4] wprowadza następną grupę utrudnień i barier w realizacji inwestycji sieciowej. Ustawa ta obejmuje aspekty środowiskowe przygotowania i realizacji inwestycji sieciowych. Dla ich realizacji szczególnie niekorzystne są długotrwałe procedury i możliwość wielokrotnego ich blokowania przez strony uczestniczące w postępowaniach – właścicieli gruntów i organizacje ekologiczne. Blokowanie może nastąpić nawet przy bardzo wątpliwych przesłankach. Brak ściśle określonego ostatecznego terminu możliwych odwołań, protestów i skarg powoduje znaczne przedłużanie tych procedur. W skrajnym przypadku może nawet zablokować realizację inwestycji.

Szczególne utrudnienia występują w przypadku kolizji infrastruktury sieciowej z obszarami Natura 2000. Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 to sieć obszarów chronionych na terenie Unii Europejskiej, a jej celem jest ochrona cennych pod względem przyrodniczym i zagrożonych składników różnorodności biologicznej. W skład sieci Natura 2000 wchodzi obszary specjalnej ochrony dzikich ptaków i specjalne obszary ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. W kraju sieć Natura 2000 obejmuje 500 obszarów łącznej powierzchni – 18% powierzchni kraju, a kolejne prawie 500 obszarów stanowiących 3% powierzchni kraju oczekuje na decyzję Komisji Europejskiej włączającą je do sieci. Obecnie więc zarówno lista jak i granice obszarów Natura 2000 nie są ostateczne. W sytuacji tworzenia nowych potencjalnych obszarów Natura 2000, może to narażać operatora na wiele problemów. Procedura oceny oddziaływania na środowisko w przypadku prowadzenia linii elektroenergetycznej przez obszar Natura 2000 staje się bardzo złożona i wymaga m.in. zaplanowania środków kompensujących. Brakuje jednak wytycznych Mini-

sterstwa Środowiska w tym zakresie, co przyczynia się do znacznych trudności w tym obszarze i przedłużenia procedur administracyjnych. Ponadto brak jest dostępnych materiałów dotyczących rozmieszczenia siedlisk i gatunków na obszarach Natura 2000, co utrudnia i wydłuża całą procedurę oceny oddziaływania na środowisko.

W ustawie [4] brak jest możliwości pominięcia sporządzania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w przypadku przeprowadzania modernizacji infrastruktury sieciowej.

Ustawa o ochronie przyrody [14] wprowadza kolejną grupę utrudnień i barier w realizacji inwestycji sieciowej. Ustawa ta zabrania podejmowania działań mogących w znaczący sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w znaczący sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony konkretny obszar Natura 2000. Dla obszaru Natura 2000 jedynie w wyjątkowych przypadkach, wynikających z nadrzędnego interesu publicznego i wobec braku rozwiązań alternatywnych, dopuszcza się zezwolenie na realizację przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na taki obszar, pod warunkiem zapewnienia wykonania kompensacji przyrodniczej. Jeśli jednak na obszarze Natura 2000 występuje siedlisko lub gatunek o znaczeniu priorytetowym, to zezwolenie takie może być wydane jedynie w celu realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, które służy zapewnieniu bezpieczeństwa powszechnego, po uprzednim uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej [26].

Dla inwestycji sieciowej realizowanej w obszarze Natura 2000 jest konieczne sporządzenie raportu oceny oddziaływania na środowisko oraz jego akceptacja przez organa administracji samorządowej. Sporządzenie takiego raportu jest utrudnione z racji braku dostatecznych danych i materiałów dotyczących obszarów sieci Natura 2000. Procedura wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest złożona i czasochłonna. Często wydawane decyzje obciążone są błędami związanymi z niepoprawnymi lub niepełnymi zapisami dotyczącymi warunków prowadzenia inwestycji sieciowej [26].

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko [13] wprowadza kolejną grupę utrudnień i barier w realizacji inwestycji sieciowej. Postanowienia zawarte w tej ustawie są niejasne i nieprecyzyjne. Brak jest szczegółowych przepisów dotyczących zawartości raportu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Brak jest jednoznacznych wskazań w zakresie wymaganych zagadnień, które należy przedstawić w raporcie oraz stopnia szczegółowości omawianych zagadnień. Przyczynia się to do znacznego zróżnicowania poziomu merytorycznego opracowań oraz wystąpienia w nim wielu błędów. Ponadto brak jest wytycznych określających szczegółowe kryteria sprawdzania zawartości takiego raportu. Powoduje to przedłużenie procedury administracyjnej, bowiem organa administracji samorządowej wymuszają liczne uzupełnienia w raporcie. Do przygotowania raportu konieczna jest realizacja inwentaryzacji przyrodniczych. Brak jest jednak opracowań inwentaryzacji przyrodniczych w publicznie dostępnych wykazach danych.

Przepisy ustawy [13] stwarzają możliwość blokowania przez organizacje ekologiczne przedsięwzięć inwestycyjnych na dowolnym etapie. Nawet jeśli organizacja ekologiczna nie brała udziału w procedurze na prawach strony, to i tak przysługuje jej prawo wniesienia odwołania oraz zaskarżania decyzji.

Przyjęte w ustawie [13] rozwiązania powodują znaczące przedłużenie czasu przygotowania i realizacji przedsięwzięcia. Następuje m.in. przedłużenie czasu uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w związku z koniecznością wcześniejszego wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych [15] wprowadza utrudnienia i bariery w realizacji inwestycji sieciowej zlokalizowanej w dużych kompleksach leśnych lub na niewielkich odcinkach lasów, gdzie zachodzi potrzeba wycięcia drzew. Zapisy ustawy, określające jednoznacznie właściciela jako osobę która może wystąpić o wycinkę drzew lub zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inny rodzaj użytkowania powodują brak możliwości złożenia takiego wniosku przez operatora systemu. W ustawie [15] nie sprecyzowano czasowego wyłączenia gruntów z produkcji. Nawet w sytuacji, gdy przeznaczenie gruntów, na których planuje się wybudować linię elektroenergetyczną nie jest trwale zmieniane, należy uzyskać decyzję o zmianie przeznaczenia gruntu i jego czasowe wyłączenie z produkcji. Niejednoznaczne i niespójne postanowienia w tym obszarze, powodują problemy z interpretacjami zapisów przez organa administracji samorządowej, co powoduje znaczne przedłużenie procesu uzyskania pozwolenia na budowę.

Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inny rodzaj użytkowania jest uzyskiwana przez organa administracji samorządowej po przeprowadzeniu długotrwałej procedury tylko na etapie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ściśle określonym trybie wymagającym wielu uzgodnień i opinii. Przy czym szczególnie rozbudowany tryb dotyczy gruntów leśnych.

W ustawie [15] brak jest możliwości wystąpienia przez operatora o wyłączenie z produkcji lasów prywatnych. Wymagana jest dodatkowa zgoda właściciela. Ponadto wyłączenie lasów z produkcji nie jest możliwe bez zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy. Powoduje to opóźnianie prac projektowych do czasu uzyskania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji.

Ustawa Kodeks Postępowania Administracyjnego [8] wprowadza sporo utrudnień i barier w realizacji inwestycji sieciowej. Wpływa w sposób zasadniczy na przedłużanie procedur formalno-prawnych. Wiąże się to z zagadnieniem terminów określających ramy czasowe na podjęcie przez organ administracji określonych czynności oraz z długotrwałymi procedurami odwoławczymi na różnych szczeblach administracyjnych. Przepisy ustawy [8] stwarzają możliwość przedłużania przez organa administracji samorządowej podstawowego terminu na załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, który wynosi jeden, do dwóch miesięcy oraz nie wliczania do tych terminów okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. W rezultacie załatwienie sprawy może trwać nawet kilka miesięcy.

W ustawie [8] szczególnie niekorzystne są postanowienia umożliwiające wielokrotne wnoszenie środków odwoławczych przez strony w postępowaniu – właścicieli nieruchomości oraz organizacje ekologiczne w trakcie uzyskiwania przez operatora koniecznych uzgodnień, decyzji i pozwoleń. Ustawa nie nakłada na wnoszącego odwołanie od decyzji organów administracji obowiązku jego uzasadniania, a wniesienie odwołania wstrzymuje często wykonanie tej decyzji. Ponadto organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia.

W ustawie [8] niekorzystne dla operatorów systemów są również postanowienia, który organ, w razie stwierdzenia braków w podaniu, wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia podania w ciągu tygodnia pod rygorem pozostawienia bez rozpoznania.

Brak prostych mechanizmów rozwiązywania konfliktów w przypadku odwołań i zażaleń decyzji powoduje wydłużenie procedur administracyjnych i sprawia, że racje stron są stosunkowo często rozstrzygane na drodze postępowania sądowego przed właściwymi sądami administracyjnymi. Postępowania sądowe są przewlekłe i czasochłonne. Po wniesieniu skargi na decyzję lub postanowienie organu administracji może na wniosek strony lub z urzędu wstrzymać wykonanie swojej decyzji co znacznie przedłuża proces inwestycyjny.

Ustawa – Kodeks Cywilny [2] wprowadza sporo utrudnień i barier w realizacji inwestycji sieciowej. Wpływa w sposób zasadniczy na przedłużanie procedur formalno-prawnych. W ustawie określono służebność przesyłu, która umożliwia operatorowi korzystanie z części cudzego gruntu, niezbędnego do budowy i utrzymania infrastruktury sieciowej. Ustanowienie służebności wymaga formy aktu notarialnego i następuje na drodze porozumienia z właścicielami lub na drodze sądowej w przypadku braku porozumienia lub odmowy ze strony właścicieli działek. W praktyce jednak ustanowienie służebności dla istniejących lub realizowanych inwestycji sieciowych w zakresie korzystania z nieruchomości lub wysokości wynagrodzenia za służebność przesyłu wymaga kierowania sprawy na drogę sądową i przeprowadzenia długotrwałego postępowania sądowego, które w skrajnym wypadku może trwać nawet kilka lat [22].

W ustawie [2] brak jest ścisłych uregulowań dotyczących kryteriów i sposobu ustalania wynagrodzenia za ustanawianie służebności przesyłu oraz zakresu korzystania z nieruchomości obciążanej taką służebnością. Spory dotyczące infrastruktury sieciowej zlokalizowanej na gruntach prywatnych mogą obejmować żądania właścicieli dotyczące wykupu działki pod liniami lub całej działki przez operatora lub mogą obejmować żądanie usunięcia takiego obiektu z nieruchomości [22]. Utrudnienia w ustanowieniu służebności skutkują przedłużeniem procedur formalno-prawnych i znaczącym wzrostem kosztu realizacji przedsięwzięcia.

Ustawa o drogach publicznych [17] wprowadza utrudnienia i bariery w realizacji inwestycji sieciowej w zbliżeniu do autostrad i dróg ekspresowych oraz wykorzystania wspólnych korytarzy przestrzennych do lokalizacji linii elektroenergetycznych 400 kV i 110 kV. Zapisy tej ustawy nie zezwalają na lokalizację infrastruktury technicznej nie związanej z drogą w pasie drogowym autostrad i dróg ekspresowych. Ponadto określają za duże odległości dotyczące lokalizacji obiektów budowlanych (w tym infrastruktury sieciowej) od zewnętrznej krawędzi jezdni. Utrudnia to lub uniemożliwia uzyskiwanie zgody właścicieli gruntów, w przypadkach koniecznego, równoległego przeprowadzenia wspomnianych linii elektroenergetycznych.

3. Wymagane zmiany regulacji prawnych

Likwidacja utrudnień i barier formalno-prawnych w obszarze infrastruktury sieciowej wymaga opracowania specustawy o korytarzach przesyłowych, opartej na rozwiązaniach

zawartych w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych [20]. Regulacje prawne zawarte w specustawie powinny mieć na celu: zwiększenie szybkości i efektywności procesu inwestycyjnego, uproszczenie i przyspieszenie zarówno procesu przygotowania jak i realizacji inwestycji sieciowych, ułatwione pozyskiwanie terenów pod lokalizację inwestycji liniowych oraz wprowadzenie instrumentów umożliwiających szybkie rozwiązania sytuacji spornych.

W ramach specustawy o korytarzach przesyłowych należy wprowadzić:

- ✧ szczególny tryb nabywania nieruchomości dla prowadzenia na nich inwestycji sieciowej (brak konieczności uzyskania zgody właścicieli gruntów),
- ✧ szczególne zasady prowadzenia postępowań administracyjnych dla realizacji inwestycji dotyczące: decyzji o ustaleniu lokalizacji, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji, decyzji pozwolenia na budowę,
- ✧ precyzyjne określenie terminów wydania decyzji administracyjnych,
- ✧ wyłączenie konieczności stosowania procedury wprowadzania inwestycji sieciowej do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- ✧ klauzule natychmiastowej wykonalności dla wszystkich decyzji administracyjnych dotyczących infrastruktury sieciowej,
- ✧ ściśle określony sposób postępowania odwoławczego z określeniem terminów rozpatrzenia złożonych odwołań oraz ich zakresu [23].

Wnioski

Przepisy prawne dotyczące rozbudowy i modernizacji infrastruktury sieciowej są rozproszone w wielu ustawach, nieprecyzyjne, niespójne, niekiedy sprzeczne i często się zmieniają na skutek wielokrotnych nowelizacji. Utrudnienia z nich wynikające powodują powstanie barier prawnych i administracyjnych skutecznie ograniczających szybkość i efektywność procesu inwestycyjnego i stanowiących znaczne obciążenie finansowe dla operatorów systemów elektroenergetycznych.

Stworzenie warunków dla rozbudowy i modernizacji infrastruktury sieciowej wymaga docelowo opracowania nowej specustawy o korytarzach przesyłowych, natomiast doraźnie podjęcia działań legislacyjnych mających na celu dokonanie wielu istotnych zmian w szerokim zakresie w istniejących uregulowaniach prawnych. Szczególnie istotne są zmiany w ustawach: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; o gospodarce nieruchomościami; Prawo Budowlane, Prawo Ochrony Środowiska; o ochronie przyrody; o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; o ochronie gruntów rolnych i leśnych; Kodeks Postępowania Administracyjnego; Kodeks Cywilny i o drogach publicznych.

Literatura

- [1] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo Energetyczne (Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 z późn. zm.).
- [2] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
- [3] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 1994 r., Nr 89, poz. 414 z późn. zm.).
- [4] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).
- [5] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. – O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
- [6] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – O gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r., Nr 115, poz. 741 z późn. zm.).
- [7] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r., Nr 19, poz. 177 z późn. zm.).
- [8] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168 z późn. zm.).
- [9] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296 z późn. zm.).
- [10] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2005 r., Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.).
- [11] Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 1994 r., Nr 27, poz. 96 z późn. zm.).
- [12] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r., Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.).
- [13] 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. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227).
- [14] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. – O ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880 z późn. zm.).
- [15] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. – O ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 1995 r., Nr 16, poz. 78 z późn. zm.).
- [16] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – O odpadach (Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 628 z późn. zm.).
- [17] Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. – O drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 z późn. zm.).
- [18] Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. – O badaniach i certyfikacji (Dz.U. z 1993 r., Nr 55, poz. 250 z późn. zm.).
- [19] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. – O ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 r., Nr 81, poz. 351 z późn. zm.).
- [20] Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. – O szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 721 z późn. zm.).
- [21] Raport o wpływie uregulowań prawnych na warunki eksploatacji i rozwoju infrastruktury technicznej liniowej sektora paliwowo-energetycznego decydującej o bezpieczeństwie energetycznym kraju. PTPiREE, PSE-Operator S.A. i inne podmioty, Warszawa, luty 2009.
- [22] DOŁĘGA W., 2010 – Rola uregulowań prawnych w procesie zapewnienia bezpieczeństwa elektroenergetycznego kraju. Polityka Energetyczna t. 13, z. 2, str. 105–117.

- [23] DOŁĘGA W., 2011 – Analiza i ocena rozwiązań prawnych w obszarze rozwoju i modernizacji infrastruktury sieciowej w aspekcie bezpieczeństwa elektroenergetycznego. Rynek Energii nr 1 luty 2011, str. 28–34.
- [24] DOŁĘGA W., 2010 – Kierunki niezbędnych zmian w Prawie Energetycznym i innych przepisach, związanych z ułatwieniem rozwoju sieci elektroenergetycznych. Konferencja Naukowo-Techniczna „Aktualne problemy budowy, rozwoju i eksploatacji sieci energetycznych w Polsce”, Warszawa 9 grudnia 2010, Naczelna Organizacja Techniczna, Federacja Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych, Warszawa, str. 119–134.
- [25] MACIEJEWSKI Z., 2008 – Sieci przesyłowe jako element bezpieczeństwa elektroenergetycznego Polski. Polityka Energetyczna t. 11, z. 1, str. 285–298.
- [26] MATENKO M., 2010 – Uwarunkowania prawno-administracyjne budowy i rozbudowy sieci elektroenergetycznej. Konferencja Naukowo-Techniczna „Aktualne problemy budowy, rozwoju i eksploatacji sieci energetycznych w Polsce”, Warszawa 9 grudnia 2010, Naczelna Organizacja Techniczna, Federacja Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych, Warszawa, str. 79–88.
- [27] POPCZYK J., 2008 – Bezpieczeństwo energetyczne Polski oczyma naukowca i praktyka. Polityka Energetyczna t. 11, z. 1, str. 553–574.

Waldemar DOŁĘGA

Hindrances and formal and legal barriers of expansion and modernization of power network infrastructure

Abstract

In this paper, analysis of present legal solutions connected with expansion and modernization of power network infrastructure and identification of formal and legal barriers and hindrances are shown. Attention is paid to the Special Development Act, the Real Estate Management Act, the Construction Law, the Environment Protection Law, the Nature Conservation Act, the Act on Providing Information on the Environment and Environmental Protection, Public Participation in Environmental Protection and Environmental Impact Assessment, the Act on the Protection of Agricultural and Forest Land, the Code of Administrative Proceedings, the Civil Code and the Public Roads Act.

KEY WORDS: network infrastructure, expansion, modernization, law