



Waldemar DOŁĘGA*

Wybrane aspekty realizacji inwestycji sieciowych

STRESZCZENIE: W artykule przedstawiono problematykę realizacji inwestycji sieciowych oraz charakterystykę tego procesu, jak również proces realizacji inwestycji sieciowych w obszarze formalno-prawnym. Omówiono krajowe uregulowania prawne dotyczące przygotowania i realizacji inwestycji sieciowych. Przeprowadzono ich analizę i ocenę oraz zidentyfikowano utrudnienia i bariery związane z realizacją inwestycji sieciowych. Przedstawiono analizę przyczyn niedostosowania istniejących rozwiązań prawnych do specyfiki inwestycji liniowych oraz dotychczasowe prace legislacyjne zmierzające do zmiany tego stanu. Zwrócono szczególną uwagę na ustawę o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz „zamrożony” projekt specustawy o korytarzach przesyłowych. Zaproponowano zmiany uregulowań prawnych ukierunkowanych na szybkość i efektywność procesu inwestycyjnego, uproszczenie i przyspieszenie zarówno procesu przygotowania jak i realizacji inwestycji sieciowych, ułatwienie pozyskiwania terenów pod lokalizację inwestycji liniowych i wprowadzenie instrumentów umożliwiających szybkie rozwiązania sytuacji spornych. Stwierdzono, że taką możliwość daje jedynie specustawa, bowiem kompleksowa nowelizacja przepisów dotyczących realizacji inwestycji rozproszonych w bardzo wielu ustawach i aktach wykonawczych do nich jest po prostu nierealna. Dokonano analizy i oceny specustaw dotyczących różnych inwestycji infrastrukturalnych uchwalonych na przestrzeni ostatnich lat. Stwierdzono, że ich przyjęcie w istotny sposób ułatwiło realizację inwestycji infrastrukturalnych i pozwoliło na znaczące zwiększenie stopnia wykorzystania środków unijnych, przeznaczonych na finansowanie tych projektów. Przy czym przy realizacji inwestycji sieciowych w ostatnich latach szczególnie pomocna była specustawa o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

SŁOWA KLUCZOWE: infrastruktura sieciowa, realizacja, inwestycja

* Dr inż. – Katedra Energoelektryki, Wydział Elektryczny, Politechnika Wroclawska, Wroclaw; email: waldemar.dolega@pwr.edu.pl

Wprowadzenie

Sieciowa infrastruktura elektroenergetyczna obejmuje: sieć przesyłową 400 i 220 kV, sieć dystrybucyjną 110 kV oraz sieć dystrybucyjną SN i nn. Jej rozwój jest szczególnie ważny w kontekście starzejącej się i niedoinwestowanej infrastruktury elektroenergetycznej, prognozowanego wzrostu zapotrzebowania na energię elektryczną, konieczności poprawy jakości, niezawodności i pewności dostaw energii do odbiorców końcowych oraz inwestycji koniecznych do przyłączenia i wyprowadzenia mocy z nowych jednostek wytwórczych zarówno systemowych jak i generacji rozproszonej (Maciejewski 2011).

Rozwój infrastruktury sieciowej wiąże się z koniecznością realizacji wielu działań inwestycyjnych i modernizacyjnych w ściśle określonym horyzoncie czasowym. Jest to bardzo złożony proces realizowany przez operatora systemu przesyłowego i operatorów systemów dystrybucyjnych, zależny od wielu różnorodnych zdeterminowanych i niezdeteminowanych czynników natury technicznej, ekonomicznej, prawnej, politycznej i społecznej (Dołęga 2013b).

Proces realizacji inwestycji sieciowych bardzo silnie zależy od krajowych uwarunkowań prawnych w tym obszarze, które znacznie wydłużają cykl inwestycyjny dla tych obiektów lub mogą zablokować całkowicie ich realizację (Dołęga 2012).

Realizacja inwestycji sieciowych wymaga przygotowania złożonej dokumentacji na potrzeby procesu decyzyjnego, obejmującej zagadnienia techniczno-ekonomiczne oraz formalno-prawne. W obszarze formalno-prawnym są to różnorodne uzgodnienia, pozwolenia, opinie i decyzje, co powoduje, że etap ten jest obecnie najważniejszym i najdłuższym etapem 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) (Dołęga 2011).

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 (UPiZP 2003).

Uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę jest realizowane na podstawie ustawy – Prawo budowlane (UPB 1994) i wymaga:

- ◆ opracowania projektu przez projektantów posiadających stosowne uprawnienia,
- ◆ 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,

- ◆ uzyskania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane,
- ◆ opracowania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- ◆ przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia i uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (Dołęga 2011).
Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na wybrane aspekty realizacji inwestycji sieciowych wynikające z obowiązujących uregulowań prawnych.

1. Podstawowe uregulowania prawne

Realizacja sieciowych inwestycji elektroenergetycznych wymaga stosowania się przez inwestorów (operatorów systemów) do bardzo wielu ustaw, rozporządzeń, przepisów szczegółowych i norm. Szczególnie istotne są postanowienia zawarte w ustawach:

- ◆ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. – O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UPiZP 2003),
- ◆ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – O gospodarce nieruchomościami (UGN 1997),
- ◆ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (UPB 1994),
- ◆ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (UPOŚ 2001),
- ◆ 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 (UUIŚ 2008),
- ◆ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. – O ochronie przyrody (UOP 2004),
- ◆ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. – O ochronie gruntów rolnych i leśnych (UOGRiL 1995),
- ◆ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (KPA 1960),
- ◆ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (KPC 1964),
- ◆ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (UPE 1997),
- ◆ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. – O odnawialnych źródłach energii (UOZE 2015),
- ◆ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (UPZP 2004),
- ◆ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (UPGiK 1989),
- ◆ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (UPGiG 1994),
- ◆ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (UPW 2001),
- ◆ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – O odpadach (UO 2001),
- ◆ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. – O drogach publicznych (UDP 1985),
- ◆ Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. – O badaniach i certyfikacji (UBiC 1993),
- ◆ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. – O ochronie przeciwpożarowej (UOPP 1991).

Postanowienia zawarte we wspomnianych krajowych ustawach posiadają sporo ograniczeń, luk i braków przedstawionych m.in. w publikacjach: (Dołęga 2011, 2013b). Ukierunkowane są bowiem na obiekty kubaturowe i nie uwzględniają specyfiki obiektów liniowych. Są często niejasne, nieprecyzyjne i zmienne na skutek częstych nowelizacji. Dotyczy to szczególnie

ustaw: (UPiZP 2003; UGN 1997; UPB 1994; UPOŚ 2001; UUIŚ 2008). Wprowadzają znaczną grupę utrudnień i barier formalno-prawnych skutecznie ograniczających szybkość i efektywność procesu inwestycyjnego. Ponadto stanowią znaczne obciążenie finansowe dla operatorów systemów i stwarzają zagrożenie dla wykorzystania środków unijnych przy finansowaniu inwestycji sieciowych.

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 (Dołęga 2013b).

Szczególnie odpowiedzialny za ten stan rzeczy jest złożony, długotrwały, wieloetapowy proces postępowania w sprawie: ujęcia inwestycji w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach sieciowej inwestycji elektroenergetycznej, realizowany przez właściwy dla miejsca jej lokalizacji organ administracji samorządowej (wójta, burmistrza, prezydenta). Przykładowo, przepisy zawarte w ustawie (UUIŚ 2008) wprowadzają długotrwałe procedury środowiskowe z udziałem społeczeństwa i dają możliwość wielokrotnego ich blokowania przez strony uczestniczące w postępowaniach. Brak ściśle określonego ostatecznego terminu możliwych odwołań, protestów i skarg powoduje znaczne przedłużanie procedur, które w skrajnym przypadku może prowadzić do zablokowania realizacji inwestycji sieciowej (Dołęga 2014).

2. Ocena regulacji prawnych

Przy realizacji sieciowej inwestycji elektroenergetycznej, jak w soczewce widać negatywne strony istniejących rozwiązań prawnych i administracyjnych, które są po prostu niedostosowane do inwestycji liniowych i nie uwzględniają ich specyfiki. Biorą się one – z jednej strony – z podziału administracji (tak stosującej, jak i stanowiącej prawo) na dużą liczbę wąsko wyspecjalizowanych działów, a z drugiej – z podziału procedur administracyjnych i sądowych na wiele instancji. Na to dodatkowo jeszcze nakłada się podział na administrację: rządową i samorządową, nastawione często na realizację odmiennych celów i oparte na różnych mechanizmach funkcjonowania. To oznacza brak spójności ośrodka decyzyjnego oraz przewlekłość postępowań administracyjnych i sądowych. Ponadto inwestycje sieciowe dotyczą terenów o zróżnicowanym statusie własnościowym (grunty prywatne, samorządowe, w zarządzie jednostek państwowych) i ochronnym (rolne, leśne, obszary o specjalnym znaczeniu dla środowiska (parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary

Natura 2000), uzdrowiska, obszary zagrożone powodzią, stanowiska archeologiczne, obszary zabytkowe, obszary nadgraniczne, obszary nadmorskie itd.) (Dołęga 2013a). Dodatkowo przy realizacji inwestycji bardzo często wchodzi się też w kolizję z innymi inwestycjami liniowymi (drogi, linie kolejowe, inne linie elektroenergetyczne, telekomunikacja, wodociągi, kanalizacja, sieć ciepłownicza) i przeszkodami naturalnymi (rzeki, zbiorniki wodne). Ponadto realizacja inwestycji sieciowej wymaga uzyskania zgody ze strony setek, a nawet tysięcy właścicieli działek, na których zostanie zrealizowana inwestycja sieciowa (dla uzyskania prawa do dysponowania terenem). Niektóre z tych działek mogą mieć nieuregulowany status własności.

Wymienione przesłanki wskazują, że najlepszą drogą jest rozwiązanie tego problemu za pomocą specustawy, zawierającej rozwiązania zbliżone do tych które zawiera specustawa o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (UPFT 2007). Ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (UPRSI 2015) jest właściwym, ale niewystarczającym krokiem w tym kierunku. Ułatwia wprawdzie i przyspiesza budowę sieci przesyłowych o strategicznym znaczeniu dla funkcjonowania krajowego systemu elektroenergetycznego oraz określa źródła finansowania procesu inwestycyjnego, niestety odnosi się tylko do 23 strategicznych inwestycji sieciowych obejmujących budowę linii 400 kV: Ełk Bis – Granica RP, Ełk Bis – Łomża, Ostrołęka – Stanisławów, Ostrołęka – Olsztyn Mątki, Płock – Olsztyn Mątki, Kozienice – Siedlce Ujrzanów, Kozienice – Ołtarzew, Krajnik – Baczyna, Baczyna – Plewiska, Plewiska – Eisenhüttenstadt (Niemcy), Mikułowa – Świebodzice, Mikułowa – Czarna – Pasikowice, Podborze – nacięcie linii Wielopole – Nosovice (Czechy) wraz z budową stacji 400/220 kV Podborze, Czarna – Polkowice, Dobrzeń – nacięcie linii Pasikowice – Wrocław, Dunowo – Żydowo Kierzkowo – Piła Krzewina – Plewiska, Pątnów – Jasiniec – Grudziądz, Grudziądz – Pelplin – Gdańsk Przyjaźń, Piła Krzewina – Bydgoszcz, Żydowo Kierzkowo – Słupsk, Gdańsk Przyjaźń – Żydowo Kierzkowo oraz budowy wielonapięciowej linii 400 i 220 kV Buczyna – Podborze i modernizacji linii 220 kV Blachownia – Łągisza (UPRSI 2015). Inwestycje te ujęte zostały w planie rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2010–2025 (PSE 2009) i mają charakter priorytetowy dla Unii Europejskiej w aspekcie bezpieczeństwa dostaw energii i rozwoju konkurencji (tzw. projekty wspólnego zainteresowania). Wprowadzone w tej ustawie procedury przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji celu publicznego w zakresie inwestycji sieciowych w obszarze przesyłu umożliwią sprawne przeprowadzenie tego procesu, zapobiegą jego blokowaniu i uniemożliwią wydłużanie procedur administracyjnych przy budowie sieci przesyłowych. Pozwoli to na ich realizację i wydatkowanie przeznaczonych na ten cel funduszy unijnych, które byłyby poważnie zagrożone, w sytuacji braku takiej regulacji. Rozwiązania zawarte w ustawie nie dotyczą budowy lub modernizacji innych linii 400 i 220 kV, sieci 110 kV i innych inwestycji towarzyszących wymienionym inwestycjom sieciowym. Zakres zastosowanych w niej rozwiązań jest mocno ograniczony w stosunku do propozycji przedstawianych wcześniej w zaniechanych projektach specustawy o korytarzach przesyłowych, która określała zasady: ustanawiania korytarza przesyłowego dla nowych urządzeń przesyłowych; udzielania pozwolenia na budowę urządzeń przesyłowych i określania korytarza przesyłowego dla istnieją-

cych urzędzeń przesyłowych; lokalizowania kolejnych urzędzeń przesyłowych oraz innych urzędzeń w korytarzu przesyłowym; ustanowienia służebności przesyłu oraz gospodarowania gruntami w obszarze korytarza przesyłowego oraz ustalania i przyznawania odszkodowania z tytułu obciążenia nieruchomości służebnością przesyłu (PUKP 2012). Niestety, ta bardzo potrzebna specustawa, na skutek wielu problemów prawnych i braku zdecydowanej woli politycznej została zaniechana (została zamrożona w fazie projektu). Problemy prawne dotyczyły głównie: służebności przesyłu, lokalizacji inwestycji sieciowej i ograniczenia kompetencji organów samorządu terytorialnego w odniesieniu do procesu inwestycyjnego. Ze służebnością przesyłu wiązała się konieczność rozwiązania bardzo trudnej materii, jaką było uregulowanie tytułów prawnych do nieruchomości pod istniejącymi urządzeniami przesyłowymi (prawo własności) oraz określenie algorytmu wyliczania odszkodowań dla właścicieli nieruchomości, przez które przebiegała infrastruktura energetyczna. Problem służebności według szacunków Ministerstwa Gospodarki przeprowadzonych w 2012 r. dotyczył właścicieli około 19 milionów działek na terenie Polski, którym przysługiwało prawo do odszkodowań (Dołęga 2014). Po uregulowaniu tego problemu mogło to niestety doprowadzić do znacznych wzrostów cen energii elektrycznej i innych mediów (Dołęga 2013b). Z lokalizacją inwestycji sieciowej obok wspomnianego algorytmu wyliczania odszkodowań dla właścicieli nieruchomości wiązały się złożone kwestie planowania tras infrastruktury sieciowej. Ograniczenie kompetencji organów samorządu terytorialnego w odniesieniu do procesu inwestycyjnego dotyczyło inwestycji sieciowych, które miały być realizowane na obszarze co najmniej dwóch powiatów, lub które wiązały się z posadowieniem urzędzeń przesyłowych o znaczeniu krajowym. Ustanawianie korytarzy przesyłowych mogło prowadzić do rozwiązań, niezgodnych z planami zagospodarowania przestrzennego, ustalonymi przez samorządy. Ponadto samorządy bardzo negatywnie oceniali wprowadzanie sztywnych terminów i środków dyscyplinujących (kar) dla samorządów na wydanie decyzji o ustanowieniu korytarza przesyłowego (Dołęga 2014).

Analiza dotychczasowych prac legislacyjnych przy różnych projektach specustawy o korytarzach przesyłowych, które trwały kilka lat i nie zakończyły się sukcesem, wskazuje na ogromne trudności w znalezieniu właściwego rozwiązania prawnego. Specustawa ingeruje bowiem w sposób zasadniczy w prawo własności, a to może być zakwestionowane. W prawie cywilnym prawo własności jest traktowane jako prawo podmiotowe o najszerzej treści w porównaniu z innymi prawami oraz jako najsilniejsze prawo w stosunku do rzeczy. Ponadto specustawa narusza wiele interesów różnych grup społecznych (właściciele działek, na których zostanie zrealizowana inwestycja sieciowa lub zlokalizowanych w sąsiedztwie tej inwestycji) i samorządów lokalnych i może wzbudzić ich niezadowolenie. To sprawia, że uchwalenie specustawy o korytarzach przesyłowych, która niezależnie od formuły zawsze będzie kontrowersyjna, jest obarczone dużym ryzykiem politycznym i może wzbudzić niezadowolenie społeczne. Dlatego jest odkładane na później, a problem rozwiązuje się jedynie cząstkowo, jak w przypadku ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, a nie całościowo.

3. Specustawy

Przy kształtowaniu rozwiązań dotyczących procesu realizacji inwestycji sieciowych bardzo ważne jest spojrzenie na ten proces przez pryzmat inwestora (operatora systemu) oraz przyjęcie, że są to inwestycje infrastrukturalne celu publicznego, a więc służą dobru wspólnemu. W takim przypadku likwidacja barier prawnych wymaga przyjęcia regulacji prawnych w obszarze infrastruktury sieciowej ukierunkowanych na szybkość i efektywność procesu inwestycyjnego, uproszczenie i przyspieszenie zarówno procesu przygotowania jak i realizacji inwestycji sieciowych, ułatwione pozyskiwanie terenów pod lokalizację inwestycji liniowych i wprowadzenie instrumentów umożliwiających szybkie rozwiązania sytuacji spornych (Dołęga 2013b). Taką możliwość daje jedynie specustawa, bowiem kompleksowa nowelizacja przepisów dotyczących realizacji inwestycji rozproszonych w bardzo wielu ustawach i aktach wykonawczych do nich jest po prostu nierealna. Specustawa pozwoli natomiast w jednym akcie prawnym opisać cały proces w zakresie realizacji inwestycji infrastrukturalnych celu publicznego. W kontekście inwestycji sieciowych szczególnie istotne są rozwiązania obejmujące: 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; dokładne 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 oraz ściśle określony sposób postępowania odwoławczego z określeniem terminów rozpatrzenia złożonych odwołań oraz ich zakresu (Dołęga 2011).

Konieczność rozwiązania problemu realizacji inwestycji infrastrukturalnych za pomocą specustawy świadczy niestety o ogromnej słabości systemu prawnego i sądowego państwa. Uchwalenie specustawy niezależnie od tego jakiego obszaru to dotyczy oznacza zawsze przyznanie się państwa do złych rozwiązań prawnych, niewłaściwych procedur administracyjnych i złego funkcjonowania sądownictwa, które uniemożliwiają przygotowanie i realizację inwestycji, istotnych z punktu widzenia interesu publicznego oraz do niemożności rozwiązania tych problemów opierając się na obowiązującym systemie prawnym i rozstrzygnięcia spornych kwestii przez sądy w rozsądnym terminie. Ponadto specustawy jako rozwiązania prawne, funkcjonujące równoległe z systemem prawnym, zaburzają ten system i jeszcze bardziej czynią go niespójnym. Niestety, wiele inwestycji z obszaru infrastruktury (w tym również dotyczących sieci elektroenergetycznych) nie zostało by zrealizowanych lub zrealizowano by je z dużym opóźnieniem gdyby nie obowiązywały specustawy. Wynika to z faktu, że uregulowania prawne, dotyczące przygotowania i realizacji inwestycji w obszarze szeroko rozumianej infrastruktury są, jak wspomniano, rozproszone w bardzo wielu ustawach i aktach wykonawczych do nich. Są nieprecyzyjne, niespójne i często się zmieniają na skutek wielokrotnych nowelizacji, a utrudnienia z nich wynikające powodują powstanie barier prawnych i administracyjnych skutecznie

ograniczających szybkość i efektywność procesu inwestycyjnego (Dołęga 2013b). Na przestrzeni ostatnich lat uchwalono kilka specustaw dotyczących inwestycji infrastrukturalnych, które wielokrotnie nowelizowano. Należą do nich:

- ◆ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. – O szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (USZPiRIDP 2003),
- ◆ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. – O przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (UPFT 2007),
- ◆ Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. – O szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (USZPiRILUP 2009),
- ◆ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. – O inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (UITRSGZ 2009),
- ◆ Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. – O szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (USRUSP 2010),
- ◆ Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. – O szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (USZPIBP 2010),
- ◆ Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. – O przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (UPiRIEJ 2011).

Przyjęcie wymienionych specustaw w istotny sposób ułatwiło realizację inwestycji infrastrukturalnych i pozwoliło na znaczące zwiększenie stopnia wykorzystania środków unijnych, przeznaczonych na finansowanie tych projektów. Uzyskano to dzięki uproszczeniu dotychczasowego modelu postępowań formalno-prawnych i administracyjnych przy realizacji inwestycji infrastrukturalnych i ograniczeniu możliwości uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym – zwłaszcza na etapie postępowania lokalizacyjnego – innym niż inwestor stronom postępowania. Wprowadzono m.in. postanowienia określające maksymalną długość takiego postępowania i zastosowano zasadę milczącej akceptacji przez właściwe organa i instytucje, jeżeli nie zajęły one stanowiska w przedmiocie w okresie 30 dni. Ponadto wprowadzono szczególne uregulowania w zakresie informowania stron o toczącym się postępowaniu administracyjnym. Dodatkowo w ramach specustaw zawarto postanowienia ograniczające zarówno długość rozpoznawania spraw o wydanie decyzji lokalizacyjnych jak i długość postępowań przed sądem administracyjnym, w przypadku wniesienia przez strony postępowania ewentualnych skarg.

Przy realizacji inwestycji sieciowych w ostatnich latach szczególnie pomocna była specustawa o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Rozwiązania w niej zawarte sprawdziły się i umożliwiły wybudowanie i modernizację wielu kilometrów linii przesyłowych 400 kV i linii dystrybucyjnych 110 kV i SN, zwłaszcza w aglomeracjach: warszawskiej, wrocławskiej, poznańskiej i gdańskiej. Ustawa ta wprowadziła wiele udogodnień oraz znacznie usprawniła procedury administracyjne i sądowe, przy realizacji takich inwestycji. Wprowadziła uproszczenia w zakresie pozyskiwania terenów na inwestycje i określiła zasady ustalania i wypłaty odszkodowań za wywłaszczone grunty. Ponadto ograniczyła możliwości uchylecia wydanych decyzji oraz stwierdzenia ich nieważności lub wznowienia postępowań.

Wnioski

Możliwość realizacji inwestycji sieciowej zależy w znacznym stopniu od uwarunkowań: formalno-prawnych, środowiskowych i społecznych (związanych z ochroną środowiska), które mogą znacznie opóźnić lub nawet całkowicie zablokować realizację inwestycji sieciowej. Ponadto uwarunkowania te wpływają w znacznym stopniu na koszty realizacji inwestycji sieciowej, bowiem koszty przygotowania inwestycji stanowią obecnie znaczny składnik tych kosztów oraz stwarzają zagrożenie dla wykorzystania środków unijnych przy finansowaniu inwestycji sieciowych.

Uregulowania prawne dotyczące przygotowania i realizacji inwestycji sieciowych są rozproszone w bardzo wielu ustawach i aktach wykonawczych do nich. Są nieprecyzyjne, niespójne 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. Poprawa tego stanu wymaga modyfikacji rozwiązań prawnych.

Zwiększenie szybkości i efektywności procesu inwestycyjnego oraz uproszczenie i przyspieszenie procesu przygotowania i realizacji inwestycji sieciowych wymaga przyjęcia specustawy, opierającej się na podobnych rozwiązaniach do tych, które zastosowano w ustawie o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych stanowi właściwy, ale niewystarczający, krok w tym kierunku, bowiem dotyczy tylko wybranej wąskiej grupy ściśle określonych inwestycji sieciowych.

Literatura

- KPA, 1960 – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., nr 30, poz. 168 z późn. zm.).
- KPC, 1964 – Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., nr 43, poz. 296 z późn. zm.).
- UBiC, 1993 – Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. – O badaniach i certyfikacji (Dz.U. z 1993 r., nr 55, poz. 250 z późn. zm.).
- UDP, 1985 – Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. – O drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r., nr 19, poz. 115 z późn. zm.).
- UGN, 1997 – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – O gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 1997 r., nr 115, poz. 741 z późn.zm.).
- UITRSGZ, 2009 – Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. – O inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2009 r. nr 84, poz. 700 z późn. zm.).
- UO, 2001 – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – O odpadach (Dz.U. z 2001 r., nr 62, poz. 628 z późn. zm.).
- UOGRiL, 1995 – 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.).

- UOP, 2004 – Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. – O ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r., nr 92, poz. 880 z późn. zm.).
- UOPP, 1991 – Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. – O ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 r., nr 81, poz. 351 z późn. zm.).
- UOZE, 2015 – Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. – O odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2015 r. poz. 475).
- UPB, 1994 – Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 1994 r., nr 89, poz. 414 z późn. zm.).
- UPiZP, 2003 – Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. – O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
- UPE, 1997 – Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. nr 89, poz. 625 z późn. zm.).
- UPFT, 2007 – Ustawa z dnia 7 września 2007 r. – O przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2007 r., nr 173, poz. 1219 z późn. zm.).
- UPGiG, 1994 – Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 1994 r., nr 27, poz. 96 z późn. zm.).
- UPGiK, 1989 – Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2005 r., nr 240, poz. 2027 z późn. zm.).
- UPIRIEJ, 2011 – Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. – O przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2011 r., nr 135, poz. 789).
- UPOŚ, 2001 – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r., nr 62, poz. 627 z późn. zm.).
- UPRSI, 2015 – Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – O przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1265).
- UPW, 2001 – Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2001 r., nr 115, poz. 1229 z późn. zm.).
- UPZP, 2004 – Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 r., nr 19, poz. 177 z późn. zm.).
- USRUSP, 2010 – Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. – O szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz.U. z 2010 r., nr 123, poz. 835 z późn. zm.).
- USZPIBP, 2010 – Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. – O szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2010 r., nr 143, poz. 963 z późn. zm.).
- USZPiRIDP, 2003 – 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.).
- USZPiRILUP, 2009 – Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. – O szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2009 r., nr 42, poz. 340 z późn. zm.).
- UUIŚ, 2008 – 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).
- PUKP, 2012 – Projekt ustawy o korytarzach przesyłowych z dnia 19.01.2012, wersja 4, Ministerstwo Gospodarki.
- DOŁĘGA, W. 2011. Utrudnienia i bariery formalno-prawne rozbudowy i modernizacji sieciowej infrastruktury elektroenergetycznej. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 14, z. 2, s. 51–64.
- DOŁĘGA, W. 2012. Planowanie rozwoju infrastruktury elektroenergetycznej w obecnych uwarunkowaniach administracyjno-prawnych. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 15, z. 3, s. 51–64.
- DOŁĘGA, W. 2013a. Planowanie rozwoju infrastruktury elektroenergetycznej w aspekcie ochrony środowiska. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 16, z. 3, s. 59–71.

- DOŁĘGA, W. 2013b. *Planowanie rozwoju sieciowej infrastruktury elektroenergetycznej w aspekcie bezpieczeństwa dostaw energii i bezpieczeństwa ekologicznego*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- DOŁĘGA, W. 2014. Planowanie rozwoju infrastruktury elektroenergetycznej w aspekcie społecznym. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 17, z. 2, s. 123–136.
- MACIEJEWSKI, Z. 2011. Stan krajowego systemu elektroenergetycznego. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 14, z. 2, s. 244–259.
- PSE, 2009 – Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator S.A., Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2010–2025. Warszawa, sierpień 2009.

Waldemar DOŁĘGA

Selected aspects of network investments implementation

Abstract

In this paper, subject matter of the implementation of network investments is discussed. The profile of this process is presented. The process of the construction of network investments in the formal and legal area is assessed. National legal regulations which describe preparation and construction of network investments, are discussed. Their analysis and assessment is performed. Identification of the hindrances and barriers connected with construction of network infrastructure are shown. An analysis of the causes of the non-adaptation of the existing legal solutions to the specificity of linear investments is presented. Past legislative works heading for change of this status are described. Special attention is paid to the Act on the Preparation and Construction of Strategic Investments in the Range of the Transmission Network and “freeze” project of the Act on Transmission Corridors. Amendments to legal regulations in the direction of: quick and effective investment process, simplification and acceleration of investment preparation and execution process, easy land acquisition for location of linear investments and introduction of instruments, which provide a quick solution for points of dispute possible are proposed. Such a possibility is only given by a special act, as the comprehensive amendment of regulations regarding the implementation of investments scattered across many acts and ordinances is simply unreal. An analysis and assessment of special acts regarded different infrastructural investments completed over last years is performed. The adoption of these special acts makes the implementation of infrastructural investments easier in an essential manner and has led to a considerable increase in degree of utilization of union financial resources allocated for the financing of such projects. The Act of the Preparation for the UEFA Euro 2012 European Football Championship has been especially helpful in the implementation of network investments in recent years.

In this paper, selected aspects of the implementation of network investments resulting from the national legal conditionings are discussed. They have fundamental influence on process of expansion and modernization of network infrastructure, which takes the principle of sustainable development into account.

KEYWORDS: network infrastructure, implementation, investment

