

Warszawa, dnia 18 stycznia 2019 r.

MEMORANDUM

I. MEMORANDUM SPORZĄDZONE DLA:

Sz. P. Marcin Uchman

Wójt Gminy Cegłów

wojt@ceglow.pl

II. OKREŚLENIE PRZEDMIOTU MEMORANDUM:

1

Memorandum dotyczy analizy postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy administracji centralnej w związku z realizacją przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. (dalej „PSE” lub „Inwestor”) przedsięwzięcia inwestycyjnego pn. *„Budowa linii 400 kV wraz ze zmianą układu sieci NN pomiędzy aglomeracją warszawską a Siedlcami (pomiędzy nacięciami linii Stanisławów - Narew, Stanisławów - Siedlce Ujrzanów, Kozienice - Siedlce Ujrzanów)”* (dalej „Inwestycja”), a w tym:

- analizę aktualnej sytuacji prawnej w związku z toczącymi się postępowaniami administracyjnymi oraz działaniami podejmowanymi przez Inwestora,
- przygotowanie rekomendacji w zakresie możliwości podjęcia konkretnych kroków prawnych,
- wskazanie potencjalnych scenariuszy działania i ocenę szans ich powodzenia,
- wskazanie ewentualnych ryzyk prawnych,
- konsekwencje wybudowania Inwestycji dla właścicieli nieruchomości,

- analizę aktualnych lub projektowanych przepisów regulujących zasady opodatkowania inwestycji sieciowych.

Niezależnie od powyższego, w ramach opinii została przedstawiona analiza ustawodawstwa unijnego oraz krajowego regulującego zagadnienia budowy sieci przesyłowych i kwestia zgodności stosowanego prawa krajowego z prawem wspólnotowym.

III. STAN FAKTYCZNY PRZYJĘTY DO SPORZĄDZENIA MEMORANDUM:

Na podstawie przekazanych przez Zleceniodawców dokumentów¹, Kancelaria dokonała podziału memorandum na odrębne postępowania administracyjne i poddała je analizie prawnej. Poniżej opisujemy każde z postępowań z osobna, a w dalszej części memorandum odnosimy się do potencjalnych naruszeń przepisów w ramach danego postępowania administracyjnego. Niezależnie od powyższego część ogólna memorandum zawiera wskazanie innych uchybień niezwiązanych bezpośrednio z toczącymi / zakończonymi postępowaniami administracyjnymi.

1. DECYZJA O ŚRODOWISKOWYCH UWARUNKOWANIACH INWESTYCJI

PSE, wnioskiem z dnia 17 listopada 2017 roku, wszczęło postępowanie administracyjne przed Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Warszawie (dalej „**RDOŚ**”) o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanej przez niego Inwestycji (dalej „**Decyzja OOŚ**”). Inwestor dołączył do wniosku wymaganą dokumentację, w szczególności raport o oddziaływaniu na środowisku Inwestycji, sporządzony w listopadzie 2017 roku przez Biuro Doradztwa Ekologicznego i Inwestycyjnego Sp. z o.o. Po wszczęciu postępowania administracyjnego przez RDOŚ Zleceniodawcy memorandum oraz inne osoby zainteresowane niewydaniem Decyzji OOŚ, wnosili liczne uwagi i sprzeciwy do RDOŚ. W tym miejscu należy wskazać, że Gmina Cegłów przygotowała krytyczną analizę (kontr-raport) o oddziaływaniu na środowisku Inwestycji i złożyła ją do akt postępowania o wydanie Decyzji OOŚ. Ponadto do akt sprawy złożono opinię hydrologiczną sporządzoną również na zlecenie Gminy Cegłów². RDOŚ po zapoznaniu się z wnioskiem Inwestora oraz zgłoszonymi uwagami, wydał w dniu 14.06.2018 roku Decyzję OOŚ ustalającą środowiskowe uwarunkowania

¹ dokumenty zostały przekazane Kancelarii w formie papierowej (2 tomy akt) oraz w formie elektronicznej (udostępnienie dokumentów z tzw. „chmury” i ze strony gminy Cegłów <http://ceglow.pl/budowa-linii-400-kv/>).

² Kancelaria nie otrzymała do analizy tej opinii.

dla Inwestycji według Wariantu VIII przebiegu linii. Od ww. Decyzji OOS Ewa Nurzyńska, Gmina Cegłów, a także inne zainteresowane strony złożyły odwołania do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Obecnie trwa postępowanie odwoławcze od Decyzji OOS i organ odwoławczy wyznaczył termin wydania swojej decyzji na koniec lutego 2019 roku.

2. DECYZJA O USTALENIU LOKALIZACJI STRATEGICZNEJ INWESTYCJI

Wnioskiem Inwestora z dnia 14.06.2018 roku skierowanym do Wojewody Mazowieckiego zostało wszczęte postępowanie administracyjne o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej Inwestycji, stosownie do przepisów ustawy z dnia 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych. Planowana linia 400 kV przebiega przez Gminę Cegłów na odcinku ok. 12 km z czego blisko 6,3 km stanowi przejście przez tereny leśne. Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie z wniosku PSE, Wojewoda Mazowiecki wydał w dniu 17.07.2018 r. decyzję nr 24/II/2018, znak WI-II.747.4.1.2018.JK o ustaleniu lokalizacji strategicznej Inwestycji (dalej „**Decyzja Wojewody**”). Decyzji Wojewody nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Od decyzji Wojewody Mazowieckiego odwołania do Ministra Inwestycji i Rozwoju złożyli m.in. adresaci przedmiotowego memorandum oraz inne zainteresowane strony (m.in. mieszkańcy Gminy Cegłów, stowarzyszenia ogólnopolskie i lokalne). Skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonej Decyzji Wojewody i ponowne uruchomienie procedowania w sprawie lokalizacji Inwestycji. Minister po rozpatrzeniu złożonych odwołań, wydał w dniu 30.10.2018 r. Decyzję (dalej „**Decyzja Ministra**”), w której w pkt. I uchylił zaskarżoną Decyzję Wojewody w części dotyczącej znajdującego się na stronie 63 zapisu stanowiącego treść pkt. 8 określającego termin wydania nieruchomości i orzekł w tym zakresie poprzez odmowę określenia terminu wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, w pkt. II w pozostałej części zaskarżoną Decyzję Wojewody utrzymał w mocy. W konsekwencji Decyzja Wojewody stała się ostateczna, co umożliwia Inwestorowi swobodne działania w przedmiocie prowadzenia robót budowlanych. Skargi na Decyzję Ministra złożyli Zleceniodawcy niniejszego memorandum.

3. DECYZJA – POZWOLENIE NA BUDOWE

Wojewoda Mazowiecki w dniu 31 sierpnia 2018 roku, działając w oparciu o przepisy ustawy z dnia 7.07.1994 Prawo budowlane (art. 28, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 4 i art. 36) w związku z art. 13 ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz na podstawie art. 104

ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego, wydał decyzję (dalej: „**pozwolenie na budowę**”) zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę i rozbiórkę. Odwołanie od pozwolenia na budowę złożyli zleceniodawcy niniejszej opinii prawnej wskazując na wadliwość decyzji z uwagi na naruszenie przepisów postępowania administracyjnego. Obecnie trwa postępowanie odwoławcze od Decyzji Wojewody Mazowieckiego przed Generalnym Inspektorem nadzoru Budowlanego.

IV. PODSTAWA PRAWNA:

- 1) ustawa z dnia 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. z dnia 30.01.2018 r. Dz. U. z 2018 r. poz. 404), (dalej: „**Specustawa**”),
- 2) ustawa z dnia 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.) (dalej „**k.p.a.**”),
- 3) ustawa z dnia 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tj. z 3.10.2018 r. Dz. U. z 2018 r. poz. 2081) (dalej „**Ustawa OOŚ**”),
- 4) ustawa z dnia 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (tj. z dnia 7.06.2018 r. Dz. U. z 2018 r. poz. 1202) (dalej „**Prawo budowlane**”),
- 5) ustawa z dnia 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tj. z dnia 13.04.2018 r. Dz. U. z 2018 r. poz. 799) (dalej „**Prawo OŚ**”),
- 6) ustawa z dnia 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (tj. z 23.03.2018 r. Dz. U. z 2018 r. poz. 755) (dalej „**Prawo energetyczne**”),
- 7) ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. z 25.10.2018 r. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204) (dalej „**UGN**”),
- 8) ustawa z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) (dalej „**UPZP**”),
- 9) ustawa z dnia 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (tj. z dnia 10.05.2018 r. Dz. U. z 2018 r. poz. 1025) (dalej „**k.c.**”),

- 10) ustawa z dnia 15.11.1984 r. o podatku rolnym (tj. z dnia 15.09.2017 r. Dz. U. z 2017 r. poz. 1892) (dalej „**PodRoIU**”),
- 11) ustawa z dnia 30.10.2002 r. o podatku leśnym (tj. z dnia 15.09.2017 r. Dz. U. z 2017 r. poz. 1821) (dalej „**PodLeśnyU**”),
- 12) ustawa z dnia z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1445) (dalej „**PodLokU**”),
- 13) ustawa z dnia 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270),
- 14) ustawa z dnia 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 24, poz. 151) (dalej „**UPEAdm**”),
- 15) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) (dalej: „**Konstytucja RP**”),
- 16) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 22 października 2012 r. - C 326/49) (dalej „**Traktat UE**”)
- 17) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z dnia 17.04.2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylającego decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714 i (WE) nr 715/2009 (Dz. Urz. UE L 115 z 24.03.2013, s. 39, ze z.) (dalej: „**Rozporządzenie 347/2013**”),
- 18) Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/89 z dnia 18 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 w odniesieniu do unijnej listy projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (dalej: „**Rozporządzenie zmieniające 2016/89**”),
- 19) Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2018/540 z dnia 23 listopada 2017 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 w odniesieniu do unijnej listy projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (dalej: „**Rozporządzenie zmieniające 2018/540**”),
- 20) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 (dalej „**Rozporządzenie 714/2009**”),

- 21) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (dalej „**Dyrektywa 2009/72/WE**”),
- 22) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26 z 28.01.2012, s.1) (dalej „**Dyrektywa 2011/92/UE**”),
- 23) Decyzja 1364/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. ustanawiającej wytyczne dla transeuropejskich sieci energetycznych oraz uchylającej decyzję 96/391/WE i decyzję nr 1229/2003/WE (dalej „**Decyzja 1364/2006/WE**”),
- 24) Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku, powołana Uchwałą Rady Ministrów Nr 202/2009 z dnia 10 listopada 2009 r. (RM 111-198-09) (dalej „**Polityka energetyczna**”),
- 25) Regional Investment Plan 2017 Continental Central East wydany przez Europejską Sieć Operatorów Systemów Przesyłowych Energii Elektrycznej,
- 26) Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030,
- 27) Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2016 – 2025 (uzgodnionym z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki 15 stycznia 2016 roku), (dalej „**Plan rozwoju**”),
- 28) Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego (Uchwała Nr 180/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 lipca 2014 r.).

V. ANALIZA PRAWNA

1) UWAGI OGÓLNE

A. Zgodność działań Inwestora z przepisami Prawa Energetycznego

Na wstępie rozważań dotyczących legalności i prawidłowości działań Inwestora oraz centralnych organów administracyjnych, należy wskazać na niekonsekwencję, niespójność, czy wręcz przypadkowość w czynnościach poprzedzających wszczęcie postępowań administracyjnych będących przedmiotem analizy prawnej. Analiza niniejszego przypadku wskazuje, że zarówno Inwestor jak i organy administracyjne nie

były wcześniej przygotowane do podjęcia działań w przedmiocie realizacji Inwestycji, o której mowa w niniejszym memorandum.

Oceniając działania Inwestora należy przypomnieć, że jako przedsiębiorstwo energetyczne jest on zobowiązany do respektowania przepisów ustawy Prawo energetyczne. Jednym z podstawowych celów uchwalenia Prawa energetycznego, zgodnie z art. 1 ust. 2 jest: „**tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii**”. W tym kontekście wskazujemy, że Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2016 – 2025 (uzgodnionym z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki 15 stycznia 2016 roku), nie zawiera zamierzenia inwestycyjnego polegającego na budowie linii energetycznej 400 kV przez obszar Gminy Ceglów.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 16 ust. 1 i następnymi Prawa energetycznego „Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii sporządza, dla obszaru swojego działania, plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię, na okres nie krótszy niż 3 lata, uwzględniając:

- 1) **miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego** - w przypadku planów sporządzanych przez przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się dystrybucją paliw gazowych lub energii;
- 2) **ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju lub ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województw**, albo w przypadku braku takiego planu, **strategię rozwoju województwa** - w przypadku planów sporządzanych przez przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem paliw gazowych lub energii;
- 3) **politykę energetyczną państwa**;
- 4) **dziesięcioletni plan rozwoju sieci o zasięgu wspólnotowym, o którym mowa w art. 8 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2010 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchyłające rozporządzenie (WE)**

nr 1228/2003 lub w art. 8 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 – w przypadku przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się przesyłaniem paliw gazowych lub energii elektrycznej;

5) politykę rozwoju infrastruktury i rynku paliw alternatywnych w transporcie.

2. **Operator systemu przesyłowego gazowego i operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego sporządzają plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię elektryczną na okres 10 lat. Plan ten w zakresie zapotrzebowania na paliwa gazowe podlega aktualizacji co 2 lata, a w zakresie zapotrzebowania na energię elektryczną - co 3 lata”.**

Ponadto należy wskazać, że omawiana **Inwestycja** (Budowa linii 400 kV wraz ze zmianą układu sieci NN pomiędzy aglomeracją warszawską a Siedlcami (pomiędzy nacięciami linii Stanisławów - Narew, Stanisławów - Siedlce Ujrzanów, Kozienice - Siedlce Ujrzanów) została dodana do wykazu strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (pod pozycją nr 25) dopiero **ustawą z dnia 24.02.2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 635), która weszła w życie 8.04.2017 r., a zatem długo po zatwierdzeniu Planu rozwoju sieci PSE.**

8

Obowiązek sporządzania planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię (dalej: „**Plany rozwoju**”), został nałożony przez ustawodawcę wyłącznie na przedsiębiorstwa zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii. Nałożenie właśnie na przedsiębiorstwa zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją obowiązku sporządzania planów rozwoju ma swoje głębokie uzasadnienie w charakterze tych przedsiębiorstw, które działają w sferze użyteczności publicznej (świadczą usługi w ogólnym interesie gospodarczym) i stanowią obszar monopolu naturalnego, w kwestiach bezpieczeństwa pracy krajowego systemu energetycznego, a także umożliwieniu skorelowania polityki inwestycyjnej przedsiębiorstw energetycznych oraz odbiorców i inwestorów³. Przepisy prawa normują w omawianym zakresie instrumenty ingerencji o charakterze administracyjnoprawnym, **zobowiązując przedsiębiorstwa sieciowe do planowania prowadzonej działalności w ustawowych ramach** oraz zapewniają, na podstawie i w granicach prawa, organowi administracji wpływ na decyzje o tempie ich rozwoju.

³ (zob. M. Czarniecka, T. Ogłódek, Prawo energetyczne..., s. 347).

Dokonując analizy regulacji prawnych określających przedmiotowy zakres Planów rozwoju należy wskazać na katalog postanowień, które obligatoryjnie powinny stanowić część składową planów rozwoju, przy czym nie jest to katalog o charakterze zamkniętym, co wynika z brzmienia tego przepisu. Tak więc plany rozwoju powinny obejmować w szczególności:

- 1) przewidywany zakres dostarczania paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła;
- 2) przedsięwzięcia w zakresie modernizacji, rozbudowy albo budowy sieci (zob. regulację zawartą w art. 7 ust. 5 pr. en., statuującym obowiązek realizacji i finansowania budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączania podmiotów ubiegających się o przyłączenie) oraz ewentualnych nowych źródeł paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła, w tym źródeł odnawialnych;
- 3) przedsięwzięcia w zakresie modernizacji, rozbudowy lub budowy połączeń z systemami gazowymi albo z systemami elektroenergetycznymi innych państw;
- 4) przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie paliw i energii u odbiorców;
- 5) przewidywany sposób finansowania inwestycji;
- 6) przewidywane przychody niezbędne do realizacji planów;
- 7) przewidywany harmonogram realizacji inwestycji.

Co ważne w realiach niniejszej sprawy, istotnym wymogiem mającym wpływ na zakres przedmiotowy planów rozwoju, jest konieczność uwzględnienia przy ich opracowaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo kierunków rozwoju gminy określonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wymóg ten jest szczególnie istotny w kontekście wynikającego z art. 16 ust. 5 Prawa energetycznego obowiązku współpracy przedsiębiorstw energetycznych zobowiązanych do sporządzania planów rozwoju z **gminami**, na których obszarze przedsiębiorstwa te wykonują działalność gospodarczą. Analizując przepisy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, w szczególności ujęte w przepisach ustawy z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), należy wspomnieć, iż zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 i 13 tej ustawy, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu oraz ze stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki

odpadami. Z kolei w myśl art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, przy czym przy określaniu w trakcie opracowania tego planu terenów infrastruktury technicznej uwzględniane są m.in. inwestycje w zakresie elektroenergetyki, gazownictwa oraz ciepłownictwa (zob. załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Plany rozwoju mają szczególne znaczenie dla planowania inwestycji. Ustawodawca daje temu wyraz, nakładając zasygnalizowany wyżej **obowiązek współpracy z przyłączonymi podmiotami oraz gminami**, na których obszarze przedsiębiorcy wykonują działalność gospodarczą. Współpraca z gminami powinna polegać w szczególności na zapewnieniu spójności między planami rozwoju a założeniami i planami, o których mowa w art. 19 i 20 Prawa energetycznego. Praktyka dowodzi, że zwłaszcza w przypadku drugiego ze wspomnianych obowiązków istnieje konieczność intensywnego rozwoju współpracy, co znalazło odzwierciedlenie w rozdziale 8 ("Działania wspomagające") "Polityki energetycznej Polski do 2030 roku": *"Niezmiernie ważne jest, by w procesach określania priorytetów inwestycyjnych przez samorządy nie była pomijana energetyka. Co więcej, należy dążyć do korelacji planów inwestycyjnych gmin i przedsiębiorstw energetycznych. Obecnie potrzeba planowania energetycznego jest tym istotniejsza, że najbliższe lata stawiają przed polskimi gminami ogromne wyzwania, w tym m.in. w zakresie sprostania wymogom środowiskowym czy wykorzystania funduszy unijnych na rozwój regionu. Wiąże się z tym konieczność poprawy stanu infrastruktury energetycznej, w celu zapewnienia wyższego poziomu usług dla lokalnej społeczności, przyciągnięcia inwestorów oraz podniesienia konkurencyjności i atrakcyjności regionu. Dobre planowanie energetyczne jest jednym z zasadniczych warunków powodzenia realizacji polityki energetycznej państwa".*

Należy również wskazać, iż zasadą jest, iż plany rozwoju sporządzane są na okres 3 lat. Wyjątek od tej zasady wprowadzony został w drodze nowelizacji Prawa energetycznego., dokonanej mocą art. 1 pkt 25 lit. b nowelizacji z dnia 08.01.2010 r. i dotyczy operatorów systemów elektroenergetycznych, których Plany rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną powinny być sporządzane na okresy **nie krótsze niż 5 lat** (art. 16 ust. 2a Prawa energetycznego). Wydłużenie okresu obowiązywania planów rozwoju operatorów

systemów elektroenergetycznych wynika w szczególności oceny całkowitej wystarczalności systemu elektroenergetycznego do zaspokajania bieżącego i przewidywanego zapotrzebowania na energię elektryczną, obejmującej m.in. prognozę zrównoważenia dostaw z zapotrzebowaniem na okres kolejnych 5 lat (art. 7 ust. 1 lit. b Dyrektywy 2005/89), oraz zamiarów inwestycyjnych **na najbliższe 5 lub więcej lat kalendarzowych**, operatorów systemów przesyłowych i znanych zamiarów innych podmiotów w odniesieniu do zapewnienia zdolności transgranicznych połączeń międzysystemowych (art. 7 ust. 1 lit. d Dyrektywy 2005/89). Regulacje te znajdują następnie swoje odzwierciedlenie w przepisach Prawa energetycznego dotyczących obowiązków sprawozdawczych ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej (art. 15b ust. 3 Prawa energetycznego) w odniesieniu do informacji dotyczących bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej wymienionych w art. 15b ust. 4 pkt 1 i 7 Prawa energetycznego.

Ponadto, w myśl art. 16 ust. 14 Prawa energetycznego, przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej są obowiązane do dokonywania aktualizacji planów rozwoju nie rzadziej niż co 3 lata. Analogicznie jak w przypadku sporządzania Planu rozwoju, również jego aktualizacja musi uwzględniać postanowienia (zmiany) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo w przypadku braku planów zagospodarowania, ustalenia zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Dodatkowo, Plany rozwoju mają zasadnicze znaczenie zarówno dla przedsiębiorstw energetycznych, jak również dla odbiorców, jako że plany te mają bezpośrednie przełożenie na ustalenie niezbędnych przychodów przedsiębiorstw sieciowych, pokrywających ich koszty uzasadnione. W myśl art. 16 ust. 4 Prawa energetycznego, plany rozwoju, powinny zapewniać minimalizację nakładów i kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo energetyczne, tak aby nakłady i koszty nie powodowały w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat dla energii elektrycznej, przy zapewnieniu ciągłości, niezawodności i jakości dostaw. Uzgodnienie przez regulatora projektu planu rozwoju nie jest wystarczającą gwarancją realizacji Planu rozwoju. Wydaje się, że jest to raczej przejaw kontroli administracyjnej, posiadającej tylko pewne cechy nadzoru (regulator może odmówić uzgodnienia projektu planu, jeżeli nie spełnia on ustawowych kryteriów). Niewywiązanie się przez przedsiębiorstwo energetyczne z realizacji Planu rozwoju nie jest opatrzone przez ustawodawcę ustawową sankcją. Konsekwencją niezrealizowania planu rozwoju

pomimo jego sporządzenia i uzgodnienia z Prezesem URE może być odmowa uznania przez regulatora określonych kosztów za uzasadnione w kolejnym postępowaniu taryfowym⁴.

Należy również wskazać, że zgodnie z art. 23 ust. 3 Prawa energetycznego projekt planu rozwoju przed jego uzgodnieniem **podlega opiniowaniu przez właściwy miejscowo zarząd województwa**, który w ciągu 14 dni może wydać postanowienie w przedmiocie opinii (art. 106 k.p.a.). Na gruncie przepisów Prawa energetycznego, jeżeli zarząd województwa nie przedstawi opinii w terminie 14 dni od dnia wpłynięcia do zaopiniowania projektu planu rozwoju, wówczas w myśl art. 23 ust. 4 Prawa energetycznego milczenie zarządu należy zakwalifikować jako wydanie pozytywnej opinii. Jednakże regulacje prawne w tym zakresie nie przyznają wskazanej opinii (zarówno pozytywnej, jak i negatywnej) mocy wiążącej, co oznacza, że Prezes URE nie jest związany stanowiskiem zarządu województwa. Innymi słowy, Prawo energetyczne zawiera wymóg wystąpienia o taką opinię, jednak nie zobowiązuje do jej respektowania. Taki też pogląd jest prezentowany w doktrynie⁵, jak również w orzecznictwie sądowym. I tak, w wyroku WSA w Warszawie z dnia 15.06.2007 r. (sygn. akt VI SA/Wa 1509/06), sąd ten stwierdził m.in.: *„Wypada jeszcze raz podkreślić, że stanowisko organu współdziałającego wyrażone w opinii nie ma charakteru wiążącego. Uzgodnienie oznacza natomiast konieczność wyrażenia zgody, nawet pod pewnymi warunkami, na wykonywanie działalności objętej zamierzoną koncesją. Skoro opinia ma charakter niewiążący, nie ma przeszkód do podjęcia decyzji wbrew stanowisku organu opiniującego. Taka opinia podlega swobodnej ocenie organu koncesyjnego (por. wyrok NSA z 13 października 1997 r., II SA 203/97, ONSA 1998, nr 4, poz. 120). Powinien on w uzasadnieniu decyzji wskazać przyczyny, dla których nie zgodził się ze stanowiskiem organu opiniującego”*. W powołanym wyżej wyroku z dnia 13.10.1997 r. (sygn. akt II SA 203/97) NSA zważył, że: *„Opinia, jeżeli szczególny przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Organ ten powinien tylko rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny”*. Z kolei w uzasadnieniu uchwały składu 5 sędziów NSA z dnia 15.02.1999 r. (OPK 14/98) stwierdzono, że: *„Najluźniejszą formą współdziałania organów administracji publicznej jest współdziałanie polegające na zasięgnięciu opinii. Współdziałanie takie polega na tym,*

⁴ zob. M. Czarnecka, T. Oglódek, Prawo energetyczne..., 2009, s. 350

⁵ zob. J. Baehr (w:) J. Baehr, E. Stawicki, J. Antczak, Prawo energetyczne..., 2003, s. 195; M. Czarnecka, T. Oglódek, Prawo energetyczne..., s. 395),

że jeden z organów jest zobowiązany przed podjęciem decyzji do zasięgnięcia opinii innego organu. Organ zobowiązany do zasięgnięcia opinii nie jest prawnie związany stanowiskiem organu opiniującego. Współdziałanie, którego istotą jest wyrażenie opinii, zbliżone jest do konsultacji czy też doradztwa”. W świetle powyższego treść opinii **zarządu województwa**, wobec nieprzyznania jej przez ustawodawcę waloru mającego obligatoryjny wpływ na kształt rozstrzygnięcia Prezesa URE, nie może przesądzać o treści tego rozstrzygnięcia. Reasumując, należy stwierdzić, iż w toku postępowania o uzgodnienie Planu rozwoju Prezes URE **powinien dokonać wnikliwej oceny całokształtu materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, w tym również stanowiska zarządu województwa i w zależności od poczynionych ustaleń uzgodnić plan rozwoju lub odmówić jego uzgodnienia.**

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że Inwestycja PSE nie była przedmiotem oceny ze strony Prezesa URE w ramach postępowania o zatwierdzenie Planu rozwoju w 2015 roku i latach następnych. Inwestycja nie była również przedmiotem opiniowania ze strony Zarządu Województwa Mazowieckiego oraz gmin, przez które miałyby przechodzić. Ponadto, rzeczona Inwestycja nie została skonfrontowana z ustaleniami koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województw albo w przypadku braku takiego planu, strategią rozwoju województwa. W tym zakresie, w ocenie Kancelarii PSE nie sprostano obowiązkowi, o którym mowa w art. 16 Prawa energetycznego.

Ponadto, Inwestycja pojawiła się w wykazie do Specustawy bez jakiegokolwiek szerszego uzasadnienia i **wydaje się być inwestycją, która nie jest objęta przepisami Rozporządzenia nr 347/2013** w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, a także **może być sprzeczna** z Decyzją 1364/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. ustanawiającej wytyczne dla transeuropejskich sieci energetycznych oraz uchylającą decyzję 96/391/WE i decyzję nr 1229/2003/WE, o czym jest mowa w następnej części memorandum.

Wydaje się, że taka sytuacja powinna implikować podjęcie przez Prezesa URE analizy działań PSE, pod kątem ich zgodności z przepisami Prawa energetycznego, a nadto, czy dopisana do wykazu strategicznych inwestycji linia energetyczna przechodząca przez Gminę Cegłów może zostać zakwalifikowana do obowiązującej taryfy na przesyłanie energii elektrycznej.

B. Prawo Unii Europejskiej a Inwestycja PSE

Inwestor, a w ślad za nim organy administracyjne prowadzące postępowania zmierzające do budowy Inwestycji, podnoszą, że podstawą działań PSE jest Specustawa, która umożliwia przedsiębiorstwu energetycznemu szybkie uzyskanie pozwoleń administracyjnych (w ramach ekstraordynaryjnego trybu) ze względu na strategiczny charakter Inwestycji.

Analizując proces legislacyjny poprzedzający uchwalenie Specustawy, zidentyfikowaliśmy istotne mankamenty w argumentacji PSE oraz organów administracyjnych. W ocenie Kancelarii realizacja Inwestycji wydaje się być sprzeczna z prawem unijnym. Projektodawcy w uzasadnieniu do Specustawy wskazali m.in., że:

*„Jako inwestycje o charakterze strategicznym w skali Unii Europejskiej, szereg inwestycji w zakresie połączeń elektroenergetycznych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (w tym m.in. połączenie elektroenergetyczne Polska-Litwa, linia elektroenergetyczna Krajnik-Baczyna, linia elektroenergetyczna Mikułowa-Świebodzice) zostało zakwalifikowanych jako inwestycje **PCI** w Załączniku II do Decyzji 1364/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. ustanawiającej wytyczne dla transeuropejskich sieci energetycznych oraz uchylającej decyzję 96/391/WE i decyzję nr 1229/2003/WE. Skutkiem takiej kwalifikacji było w szczególności nałożenie na Rzeczpospolitą Polską obowiązku „podejmowania wszelkich środków, które zostaną uznane za niezbędne do ułatwienia i przyspieszenia ukończenia projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania oraz zminimalizowania opóźnień przy przestrzeganiu prawa wspólnotowego i międzynarodowych konwencji o ochronie środowiska, szczególnie w przypadku projektów uznanych za leżące w interesie Europy. W szczególności szybko dopełnia się koniecznych procedur udzielania zezwoleń”.*

Powyższe oznacza, że podstawą uchwalenia Specustawy oraz stworzenia załącznika do Specustawy – wykazu strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, jest obowiązek wynikający z przyjęcia do porządku prawnego UE Rozporządzenia 347/2013. Rozporządzenie to nakłada na państwa członkowskie obowiązek wsparcia i objęcia szczególnym nadzorem strategicznych inwestycji infrastrukturalnych, umożliwiających realizację celów UE, w tym rozwoju jednolitego rynku energii oraz eliminacji wysp energetycznych. W efekcie wdrożono politykę tworzenia szczególnych ram prawnych dla strategicznych inwestycji energetycznych określanych mianem **projektów wspólnego zainteresowania** (ang. „*project of common interest*”; dalej „**PCI**”) w ramach budowania transeuropejskiej sieci

energetycznych (TEN-E). Rozporządzenie 347/2013 ma zastosowanie **jedynie** do wydawania pozwoleń na projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania w znaczeniu zdefiniowanym w Rozporządzeniu 347/2013. W art. 2 pkt 4) zdefiniowano projekt PCI, jako projekt niezbędny do realizacji priorytetowych korytarzy i obszarów infrastruktury energetycznej określonych w załączniku I i znajdujący się na unijnej liście projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, o której mowa w art. 3. Ponadto, Rozporządzenie 347/2013 ustanawia unijną listę projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, **jedynie co do których, możliwe jest stosowanie szczególnych rozwiązań legislacyjnych upraszczających i przyspieszających powstawanie inwestycji sieciowych.** Takie rozwiązania zostały przyjęte w Specustawie. Analiza przepisów unijnych oraz dokumentów o charakterze branżowym (np. Regional Investment Plan 2017 Continental Central East wydany przez Europejską Sieć Operatorów Systemów Przesyłowych Energii Elektrycznej) prowadzi do konstatacji, że analizowana Inwestycja nie zalicza się do projektu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania (projekty priorytetowych korytarzy i obszarów infrastruktury energetycznej). Inwestycja nie znajduje się na żadnej regionalnej liście projektów PCI, a jednocześnie nie można jej uznać za element składowy transeuropejskiej sieci energetycznych (TEN-E)⁶. Nie można jej również uznać za sieć energetyczną objętą 10-letnim planem rozwoju sieci o zasięgu wspólnotowym przygotowanym przez ENTSO, stosownie do przepisów Rozporządzenia 714/2009. Jedyną siecią wewnętrzną znajdującą się w pobliżu planowanej Inwestycji, która znalazła się na unijnej liście strategicznych projektów PCI jest wewnętrzna linia między Kozienicami a Siedlcami i Ujrzanowem. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 288 akapit drugi Traktatu UE, rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości duży nacisk kładzie się na znaczące ograniczenie działań państw członkowskich w przypadku regulacji określonych dziedzin przepisami rozporządzenia, a przede wszystkim akty prawa krajowego nie mogą zawierać regulacji szkodzących właściwemu stosowaniu przepisów unijnych. Z uwagi na fakt, że rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, państwa te nie mogą podejmować działań, które miałyby na celu zmianę znaczenia rozporządzenia lub uzupełnienie jego przepisów⁷. Należy zatem podkreślić, że uwzględnienie w wykazie do Specustawy inwestycji niemających

⁶ http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/transparency_platform/map-viewer/main.html

⁷ por. wyrok w sprawie 40/69 Bollman

charakteru strategicznych (w rozumieniu Rozporządzenia 347/2013) nie może spowodować, że zostaną one automatycznie uznane za projekty o nadrzędnym interesie publicznym (jak stanowi art. 7 ust. 8 Rozporządzenia 347/2013) do których można zastosować przepisy zarówno Rozporządzenia 347/2013, jak i Specustawy.

Powyższe konkluzje zostały częściowo potwierdzone przez PSE i organy administracji publicznej. Z pism PSE do Zleceniodawców⁸ jednoznacznie wynika, że podstawowym priorytetem Inwestora jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (dalej „KSE”), zwłaszcza w kontekście rosnącego zapotrzebowania na energię elektryczną wśród mieszkańców aglomeracji warszawskiej, mieszkańców Mazowsza oraz północno-wschodniej Polski.

Z kolei z pisma Piotra Naimskiego – Sekretarza Stanu, Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej z dnia 2 stycznia 2018 roku wynika, że „*planowana inwestycja w dużym stopniu determinuje **stabilność dostaw energii elektrycznej dla województwa mazowieckiego i aglomeracji warszawskiej, której intensywna rozbudowa znacząco wpływa na wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną***”.

Ponadto Sekretarz Stanu wskazuje ponadto, że „*Analizy dotyczące realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Budowa linii elektroenergetycznej 400 kV wraz ze zmianą układu sieci NN pomiędzy aglomeracją warszawską a Siedlcami” zostały rozpoczęte przez spółkę PSE S.A. w ostatnim kwartale 2016 r. Planowana linia jest kluczowa dla bezpieczeństwa energetycznego Polski, dla zapewnienia bezpiecznych i ciągłych dostaw energii elektrycznej do centralnej i północno-wschodniej części kraju, **w tym do aglomeracji warszawskiej.** Inwestycja nie była uwzględniona w Koncepcji Przestrzennej Zagospodarowania Kraju, Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego oraz w Planach Rozwoju Sieci do 2025”.*

W konsekwencji należy stwierdzić, że Inwestycja PSE nie powinna zostać uznana za inwestycję PCI, gdyż jej budowa nie jest częścią transeuropejskiej sieci energetycznych (TEN-E) wschód – zachód, bowiem nie została ujęta jako regionalna, strategiczna linia w dokumentach planistycznych ENTSO i nie została tym samym uwzględniona w załączniku do Rozporządzenia 347/2013. Ponadto, jak już to zostało wcześniej wskazane, Inwestycja w chwili jej dodania do Specustawy i rozpoczęcia prac nad jej powstaniem, nie była zgłoszona Prezesowi URE jako strategiczny element

⁸ przykładowo pismo PSE z dnia 11.07.2017 r oraz pismo z dnia 31.07.2017 r.

inwestycji w KSE w 10-letnim Planie rozwoju, nie była częścią innych omówionych w memorandum dokumentów planistycznych. Oznacza to, że w ocenie Kancelarii Inwestycja **nie powinna korzystać z priorytetowego statusu** projektu PCI, o którym mowa w art. 7 Rozporządzenia 347/2013 oraz w Specustawie i powinna być realizowana w oparciu o zasady ogólne wynikające z UGN jako inwestycja celu publicznego.

2) POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE W PRZEDMIOCIE WYDANIA DECYZJI OOŚ

W ocenie Kancelarii RDOŚ dopuścił się szeregu uchybień w trakcie wydawania Decyzji OOŚ. Poniżej wskazujemy kluczowe przepisy ustawy OOŚ i k.p.a., które w naszej ocenie zostały naruszone przez organ administracyjny.

Naruszenie art. 66 Ustawy OOŚ w zw. z art. 6, 7, 8, 10, 77, 80 k.p.a.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgromadzony w sprawie administracyjnej materiał dowodowy obligował RDOŚ do przeprowadzenia własnej oceny oddziaływania Inwestycji na środowisko. Wynikało to przede wszystkim z dużej ilości uwag do Raportu OOŚ sporządzonego na zlecenie Inwestora, które w szczególności wskazywały na jego niekompletność i brak rzetelności w przygotowaniu. Zamiast tego, RDOŚ uznał Raport OOŚ za wyczerpujący i kompletny, tym samym nieimplikujący konieczności wydania przez RDOŚ odrębnej, własnej oceny oddziaływania na środowisko. W świetle doktryny podejście RDOŚ w Warszawie stanowi błędną analizę dyspozycji art. 66 Ustawy OOŚ, albowiem przedstawienie przez Inwestora swojego raportu kończy jedynie część procesu wymaganą od niego ustawowo. Dalsza część procesu leży w kompetencji organu administracyjnego. Należy zauważyć, że przedstawiony przez PSE Raport OOŚ podlega ocenie, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów (por. wyrok NSA z 5 III 2015 r., II OSK 1858/13)⁹, która jest wyrażona w art. 80 k.p.a. i która to zasada została przez RDOŚ naruszona.

Z kolei zasada prawdy obiektywnej obliguje organ do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności stanu faktycznego, a zwłaszcza oceny czy Raport OOŚ uwzględnia wszystkie potencjalne zagrożenia środowiskowe związane z realizacją planowanej inwestycji¹⁰. Jednocześnie, organ musi samodzielnie ocenić, czy złożony Raport OOŚ wypełnia wymogi, jakie zostały wskazane w Ustawie OOŚ, w szczególności czy:

⁹Praca zbiorowa pod red. Sędziny NSA Alicji Plucińskiej-Filipowicz, prof. dr hab. Marka Wierzbowskiego i dr Tomasza Filipowicza: Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz

¹⁰ por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6.7.2016 r., II SA/Go 375/16,

- 1) zawiera opis wszystkich elementów wskazanych w Ustawy OOSÓ oraz
- 2) uwzględnia wszystkie ewentualne zagrożenia związane z realizacją konkretnego zamierzenia.

Jest to bardzo ważne, ponieważ raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko musi być kompleksowy, spójny i rzetelny. Musi więc uwzględniać wszystkie wymagania nałożone przez ustawodawcę w świetle art. 66 Ustawy OOSÓ, jest bowiem kluczowym dowodem w sprawie. W toku postępowania, zwłaszcza na etapie składania uwag przez społeczeństwo, bardzo często pojawiają się zarzuty co do treści raportu, w tym co do jego rzetelności. Ze względu na to, że dokument ten ma jednak **szczególną** moc dowodową, która wynika z kompleksowego charakteru analizy planowanego do realizacji przedsięwzięcia, podważenie jego ustaleń może nastąpić tylko w szczególnej sytuacji. Co do zasady, podważenie raportu może nastąpić jedynie poprzez przedstawienie równie kompletnej analizy uwarunkowań przyrodniczych (tzw. kontrraportu), sporządzonej przez specjalistów dysponujących równie fachową wiedzą jak autorzy raportu, której wnioski pozostawałyby w rażącej sprzeczności do tych zawartych w raporcie przedłożonym przez Inwestora¹¹. Organ nie jest zobowiązany do samodzielnego badania i ustalania parametrów w oparciu o wiedzę specjalistyczną w sytuacji, gdy dysponuje opinią, którą uznaje za wiarygodną i zupełną. Ewentualny zarzut ogólnikowości oceny takiego dowodu mógłby być skuteczny jedynie wówczas, gdyby w toku postępowania stawiane były konkretne zarzuty co do twierdzeń zawartych w raporcie, a organ administracji publicznej opierając się na takim raporcie nie odniósłby się do podnoszonych kwestii¹². I z taką też sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie, gdzie strony postępowania wskazywały na konkretne uchybienia w treści Raportu OOSÓ, a Gmina Cegłów sporządziła kontr raport, z którego wynika, że wnioski Raportu OOSÓ są w wielu miejsca niekompletne, nieprawidłowe, bądź budzące wątpliwości.

I tak tytułem przykładu można wskazać, że strona postępowania przed RDOŚ – Gmina Cegłów w swoim kontr raporcie wskazała na następujące nieścisłości Raportu OOSÓ:

- „*W pobliżu prowadzonych prac zlokalizowane są ujęcia wód podziemnych zasilające trzy gminy, będące w zasięgu lejów depresyjnych podczas prac odwadniających. Prace te obniżą poziom wody w tych ujęciach, a w skrajnie*

¹¹ szerzej wyr. NSA w Warszawie z 28.10.2016 r., II OSK 844/16,

¹² por. wyrok NSA w Warszawie z 6.2.2013 r., II OSK 1862/11,

niekorzystnych przypadkach warunków gruntowych mogą spowodować jej zanik. Istotną kwestią jest także wpływ odwadniania na jakość tych wód. Zawsze należy dokonywać analiz fizykochemicznych i bakteriologicznych wód warstw ujętych, co dla źródeł i studni starych powinno objąć wyniki badań okresowych oraz komentarz tych wyników, zaś dla nowych studni co najmniej dwie rozszerzone analizy wykonane na zakończenie pompowania, przed oddaniem studni do eksploatacji. Należy także podać zalecenia dotyczące sposobu prowadzenia okresowych badań i kontroli wody w ujęciach. Nie podjęto żadnych działań zapewniających skuteczną ochronę ujęć wód”;

- *„Ze względu na brak stosownych oszacowań w niniejszym opracowaniu dokonano szacowania zasięgów leja depresji. Przy realizacji inwestycji będą prowadzone prace związane z przygotowaniem stanowisk pod fundamenty słupów elektroenergetycznych. Związane jest to z głęboko sięgającymi wykopami oraz ich odwodnieniem, a co za tym idzie obniżeniem poziomu wód gruntowych, migracją zanieczyszczeń, zmianami w przepływie wód podziemnych i deformacjami szkieletu skalnego. Otrzymano promień leja wynoszący 474,34 m. Obliczeń dokonano dla podanego w raporcie przeciętnego zagłębienia fundamentów 5 m. Należy zaznaczyć, że w zależności od warunków gruntowych niektóre fundamenty mogą sięgać głębiej, co spowoduje powiększenie zasięgu leja depresji i większe obniżenie poziomu wód”;*
- *„W sposób nieuzasadniony odstąpiono od obliczeń stężeń i analizy oddziaływania na organizmy żywe, w tym trwałe osiadanie w płucach związków zjonizowanych generowanych wskutek pracy linii po jej oddaniu do użytkowania, w tym m.in. pyłu i innych związków agregujących, w związku z powyższym dokonano oszacowania strefy oddziaływań którą zobrazowano na mapach z izolinia, wskazującą przybliżony zasięg oddziaływania aerosanitarnego które oparto na wyżej przytoczonych pracach naukowych. Mapy dołączono do niniejszego opracowania”;*
- *„Podsumowując czasowe obniżenie zwierciadła wód gruntowych w obszarze oddziaływania odwodnienia wykopów może prowadzić do: dogęszczenia szkieletu gruntowego, skutkującego osiadaniami podłoża gruntowego, co z kolei prowadzi do osiadania i deformacji (osłabienie konstrukcji, zarysowania, spękania itp.) obiektów budowlanych, osłabienia podłoża gruntowego na skutek wtlaczania wód z odwodnienia (w przypadku stosowania tzw. zamkniętych systemów*

odwadniającego), pogorszenia warunków siedliskowych drzewostanu prowadzące do utraty kondycji i niszczenia drzew oraz krzewów, zmiany bilansu wodnego wód powierzchniowych (jezior, stawów, starorzeczy itp.) prowadzącej do wysychania tych form i zaniku życia biologicznego, zaburzenia eksploatacji innych ujęć wód podziemnych mogące doprowadzić do zaniku wody w tych ujęciach, zdeformowania właściwości fizyczno-chemicznych wód między innymi poprzez uruchomienie dopływu zanieczyszczeń, zjawisk mogących wystąpić w obszarze prowadzenia robot ziemnych i fundamentowych, takich jak: wyparcie dna wykopu, osunięcie skarp, rozluźnienie i sufozja szkieletu gruntowego. Osłabienie i dogęszczenie podłoża będzie miało miejsce na całej długości projektowanej linii elektroenergetycznej. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że w Raporcie zidentyfikowano kompleksy przydatności rolniczej gleb tylko w pasie technologicznym projektowanej linii, a ze względu chociażby na zasięg leja depresji wykopów pod słupy oddziaływaniem zostaną objęte znacznie większe obszary”.

Niezależnie od przywołanych przykładów, fachowo kwestionujących ustalenia Raportu OOS, należy wskazać również tytułem przykładu na inne nieścisłości Raportu OOS. W ocenie Kancelarii Raport OOS jest sprzeczny z dyspozycją art. 66 ust. 1 pkt. 11) Ustawy OOS, który nakłada na Inwestora obowiązek porównania proponowanej technologii z technologią spełniającą wymagania, o których mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska. Przywołany przepis nakłada na Inwestora obowiązek stosowania w nowo uruchamianych lub zmienianych w sposób istotny instalacjach i urządzeniach technologii, która powinna spełniać w szczególności:

- 1) stosowanie substancji o małym potencjale zagrożeń;
- 2) efektywne wytwarzanie oraz wykorzystanie energii;
- 3) zapewnienie racjonalnego zużycia wody i innych surowców oraz materiałów i paliw;
- 4) stosowanie technologii bezodpadowych i małodopadowych oraz możliwość odzysku powstających odpadów;
- 5) rodzaj, zasięg oraz wielkość emisji;
- 6) wykorzystywanie porównywalnych procesów i metod, które zostały skutecznie zastosowane w skali przemysłowej;
- 7) **postęp naukowo-techniczny.**

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter przykładowy i inwestor chcący uzyskać Decyzję OOŚ powinien zawsze podejmować działania, które będą prowadziły do zminimalizowania negatywnego oddziaływania inwestycji na środowisko i uwzględniać postęp technologiczny. W tym miejscu zasadnym jest przywołanie części Raportu OOŚ:

*„(...) w trakcie przygotowywania raportu analizowano różne rozwiązania alternatywne. Ze względu na specyfikę rozwiązań technologicznych planowanych do zastosowania podczas budowy linii napowietrznej, zakładających zastosowanie najnowocześniejszych technologii korzystnych dla środowiska, w analizie wariantowej przeanalizowano przede wszystkim warianty lokalizacyjne trasy linii (z pominięciem wariantów technologicznych). **Wariantowanie technologiczne napowietrznej linii 400 kV w odniesieniu do podziemnej linii kablowej można rozważać jedynie w kategoriach hipotetycznych. Wynika to z faktu, że budowa linii podziemnych w parametrach 400 kV jest technologią mało rozpoznaną. Funkcjonujące na świecie linie kablowe tego typu zazwyczaj charakteryzują się niewielką długością, koniecznością budowy infrastruktury towarzyszącej oraz ingerencją w duże powierzchnie terenu podczas budowy. W związku, z czym jest to technologia nie do zaakceptowania zarówno ze względu na charakter przedmiotowej inwestycji (zapewniającej bezpieczeństwo energetyczne znacznym obszarom kraju) jak również przewidywaną skalę ingerencji w środowisko naturalne [Rakowska, 2008]”.***

Co ciekawe, **ta sama autorka** w styczniu 2017 roku w swoim wystąpieniu stwierdziła:

*„W ostatnich latach w wielu krajach nasila się niechęć skierowana przeciw budowaniu nowych linii napowietrznych wysokiego napięcia i rosną społeczne oczekiwania lub nawet żądania, aby sieć elektroenergetyczna była rozbudowywana jako sieć kablowa. Z tego też powodu, dynamicznemu rozwojowi wysokonapięciowej sieci elektroenergetycznej coraz częściej towarzyszy dylemat – czy inwestor powinien zdecydować się na budowę linii napowietrznej, czy linii kablowej lub linii mieszanej (tylko we fragmentach będącej linią kablową). Każdy rodzaj linii można scharakteryzować listą zalet i wad. Rozbudowa sieci elektroenergetycznej wysokiego napięcia wymaga odpowiedzi na pytanie: jaki rodzaj linii jest rozwiązaniem optymalnym w danej sytuacji. Mogą to być linie napowietrzne lub linie kablowe, **a nowoczesne technologie pozwalają uzyskać coraz więcej zalet obu typów linii. Należy jednak sądzić, że w istniejących uwarunkowaniach techniczno-ekonomiczno-społecznych coraz***

częściej optymalnym wyborem jest decyzja budowy nowej linii elektroenergetycznej lub jej fragmentu jako linii kablowej.

(...) Nowoczesne konstrukcje elementów wdrażanych do budowy linii – zarówno kablowych, jak i napowietrznych – pozwalają zapewnić wzrost niezawodności działania, zmniejszenie oddziaływania na środowisko i obserwowany w ostatnich latach dynamiczny rozwój linii prądu stałego dla obu typów linii.

(...) Bardzo często jako najważniejsze kryterium przyjmowane są aspekty ekonomiczne. Jednostkowy koszt budowy linii kablowej zależy od bardzo wielu czynników, jednakże nadal linie kablowe wymagają wyższych kosztów inwestycyjnych w porównaniu do równoważnych linii napowietrznych. Wraz z rozwojem technologii produkcji kabli i osprzętu zauważa się jednak zmniejszanie tej różnicy w nakładach inwestycyjnych. Pozytywny przykład omawiano m.in. na jednej z sesji CIGRE, prezentując linię kablową 150 kV, której koszt budowy był tylko o 50% wyższy od kosztów budowy linii napowietrznej o tej samej zdolności przesyłowej.

Na niekorzyść kabli przytaczane są stosunkowo wysokie wartości wskaźników awaryjności charakteryzujących linie ułożone kablami o przestarzałej konstrukcji, **lecz analiza światowych doświadczeń z eksploatacji linii ułożonych kablami o izolacji z polietylenu usieciowanego (XLPE) – stosowanymi już od wielu lat – napawa optymizmem, ponieważ wykazuje, że to wskaźniki awaryjności linii napowietrznych są wyższe niż dla linii kablowych wykonywanych tymi kablami.**

(...) Należy podkreślić, że obecnie eksploatowana sieć kablowa (w której w większości udało się wycofać z eksploatacji linie ułożone kablami o izolacji wytłaczanej, o konstrukcji tzw. pierwszej generacji z ekranem taśmowym) **charakteryzuje się znacznie niższymi wskaźnikami awaryjności niż linie napowietrzne dla tego samego poziomu napięcia. Przy bezawaryjnej pracy linii kablowych, koszt ich eksploatacji jest niższy niż dla linii napowietrznych (konieczna wycinka drzew i gałęzi, awarie związane z ekstremalnymi warunkami atmosferycznymi itd.), ale pod warunkiem, że nie uwzględnia się w tym koszcie – kosztów usuwania awarii, które w przypadku linii kablowej są wyższe¹³.**

Na poparcie zaprezentowanej tezy można jedynie wspomnieć, że obecnie na terenie Unii Europejskiej buduje się na szeroką skalę podziemne sieci energetyczne.

¹³ Rakowska A., Elektroenergetyczne linie napowietrzne i kablowe w pracach CIGRE, Sympozjum *Nowoczesne rozwiązania w budownictwie sieciowym*, Ostrów Wlkp. 11.01.2017

Podziemne linie energetyczne traktowane są priorytetowo w Niemczech, gdzie zgodnie z obowiązującym prawem uzyskały pierwszeństwo przed budowaniem napowietrznych linii energetycznych, co znalazło również swój wyraz w dokumencie unijnym **„Zawiadomienie Komisji „Infrastruktura przesyłu energii i prawodawstwo UE w dziedzinie ochrony przyrody” (2018/C 213/02)** opublikowanym w Dzienniku Urzędowym UE z dnia 18.06.2018 roku. Jedynie dla przykładu można wskazać cztery znaczące inwestycje przesyłowe na terenie Europy, w ramach których ułożono w sumie 146 km sieci podziemnej: (i) inwestycja – 380 kV AC Raesfeld Germany, (ii) 380 kV Ac Randstadt NL, (iii) INELFE, Interconnector France-Spain, (iv) Nordlink, Interconnector Norway-Germany.

W tym miejscu można przywołać kolejną część Raportu OOS, str. 346:

*„Zgodnie z aktualnym Komunikatem Komisji Europa 2020 „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, rozwój gospodarczy UE powinien między innymi obejmować stworzenie **innowacyjnych produktów i usług** przeznaczonych dla obywateli i przedsiębiorstw Europy. Innowacyjność ta dotyczy w znacznej mierze efektywnego korzystania z zasobów – surowców, materiałów i energii. W związku z powyższym **prace nad infrastrukturą energetyczną w przyszłości muszą uwzględniać aspekt „eko innowacyjności”**. **Polska jako kraj członkowski UE musi poddać się gruntownej modernizacji istniejących sieci i urządzeń pomiarowych, a także rozbudowie nowych sieci elektroenergetycznych, w innym razie rozwój wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych zostanie wstrzymany. Bezpieczeństwo energetyczne zostanie zagrożone, potencjał w zakresie oszczędności i efektywności przesyłu energii nie zostanie wykorzystany, co spowoduje znacznie zwolniony rozwój kraju w zakresie rynku energetycznego. Wprowadzenie najnowszych technologii pozwoli na stworzenie inteligentnych sieci, która umożliwi zarządzanie bezpośrednimi interakcjami i komunikacji między odbiorcami energii i dostawcami energii. Lepsze i bardziej ukierunkowane zarządzanie siecią energetyczną będzie oznaczało zwiększenie bezpieczeństwa oraz zmniejszenie kosztów eksploatacji energii. Dodatkowo inteligentne sieci staną się podstawowym sektorem nisko-, a nawet bez-emisyjnego systemu energetycznego, poprzez umożliwienie przyjęcia znacznych ilości energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych”***.

Powstaje zatem pytanie, jak powyższe ustalenia Raportu OOŚ mają się do aktualnie stosowanej technologii budowy sieci wysokich napięć i dlaczego te kwestie nie zostały w Raporcie OOŚ uwzględnione.

Konkludując, ustalenia Raportu OOŚ są sprzeczne z aktualnie posiadaną wiedzą technologiczną i nie uwzględniają wariantu budowy sieci w innej technologii, aniżeli napowietrzna linia energetyczna. Niezależnie od powyższego, Raport OOŚ może naruszać kolejne przepisy art. 66 ust. 1 pkt. 11a Ustawy OOŚ poprzez brak odniesienia się do celów środowiskowych, w niewystarczający sposób poddaje analizie problematykę konfliktów społecznych. Raport OOŚ nie odnosi się w wystarczający sposób do przewidywanego oddziaływania wariantów Inwestycji na cele i przedmiot ochrony obszarów Natura 2000, a przede wszystkim nie uwzględnia konieczności zapewnienia integralności tego obszaru (naruszenie art. 66 ust. 2 pkt. 4) – 8) Ustawy OOŚ). Sama Inwestycja i ustalenia Raportu OOŚ naruszają również zasadę zrównoważonego rozwoju będącą jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych.

W ocenie Kancelarii, w zakresie obowiązku przedstawienia wariantowości przedsięwzięcia również dopuszczono się uchybień. W opisie poszczególnych wariantów powinny być zachowane jednakowe proporcje. Nie jest dopuszczalna sytuacja, w której raport obejmuje przede wszystkim analizę oddziaływania na środowisko wariantu proponowanego przez wnioskodawcę i marginalnie analizuje pozostałe warianty. W takim przypadku organ przeprowadzający procedurę oceny oddziaływania na środowisko powinien wezwać wnioskodawcę do przedstawienia pełnej analizy wariantowej planowanego przedsięwzięcia. Jeżeli analiza taka okaże się niewystarczająca, organ powinien wezwać wnioskodawcę do przedstawienia analizy porównawczej wariantu wybranego do realizacji z racjonalnym wariantem alternatywnym, w tym określenia przewidywanego oddziaływania na środowisko. Opis wariantów przedsięwzięcia musi znajdować swoje odzwierciedlenie w materiale dowodowym postępowania w ten sposób, aby spełniał wymagania określone w art. 66 ust. 1 pkt 5 Ustawy OOŚ. W opisach wariantów powinno znaleźć się jednoznaczne wskazanie sposobu funkcjonowania przedsięwzięcia, zgodnie z parametrami technicznymi opisującymi przedsięwzięcie¹⁴.

Należy również wskazać, że wariantowość przedstawionych rozwiązań nie może mieć charakteru pozornego, a opisane warianty muszą się znacznie od siebie różnić. Warianty przedsięwzięcia nie mogą odbiegać od siebie w takim stopniu, który

¹⁴ por. wyrok NSA w Warszawie z 21.2.2017 r., II OSK 1472/15,

oznaczałyby swoistą zmianę tożsamości tego przedsięwzięcia poprzez przekształcenie jego konstytutywnych, fundamentalnych parametrów i prowadziłyby w rezultacie do zaproponowania do realizacji kilku różnych przedsięwzięć tego samego rodzaju. Powinny one poprzestać na korekcie parametrów dokonywanych w ramach jednego przedsięwzięcia¹⁵.

Kolejnym istotnym naruszeniem wynikającym z odstąpienia od przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko jest nieprzeprowadzenie przez RDOŚ postępowania wymagającego udziału społeczeństwa (podstawa prawna art. 37 pkt. 2 w zw. z art. 80 ust. 1 pkt. 3 i art. 85 ust. 2 pkt. 1) Ustawy OoŚ). Takie działanie RDOŚ należy uznać za błędne, szczególnie w sytuacji kiedy mamy do czynienia z przedsięwzięciem, które zawsze znacząco wpływa na środowisko i na człowieka.

3) POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE W PRZEDMIOCIE WYDANIA DECYZJI WOJEWODY I DECYZJI MINISTRA ROZWOJU I INWESTYCJI

Analiza postępowań administracyjnych prowadzi do wniosku, że organy I i II instancji mogły naruszyć swoimi działaniami zarówno przepisy Specustawy oraz k.p.a. W trakcie analizy zidentyfikowaliśmy następujące naruszenia prawa:

1. naruszenie art. 7 ust. 1 pkt. 2) Specustawy, w zw. z art. 6, 8, 9 10 § 1 k.p.a., przez niezapewnienie stroną postępowania czynnego udziału w postępowaniu oraz brak umożliwienia stronom postępowania wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań na etapie postępowania administracyjnego przed wydaniem Decyzji Wojewody, czym rażąco naruszone zostały naczelne zasady postępowania administracyjnego takie jak zasada praworządności, zasada pogłębiania zaufania, zasada udzielania informacji i zasada wysłuchania stron,
2. naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt. 2) Specustawy polegające na uznaniu przez Ministra, że nie wystąpiła przesłanka stwierdzenia nieważności postępowania, to znaczy przyjęcie, że strony postępowania zostały należycie zawiadomione o wszczęciu postępowania i brały udział w postępowaniu, mimo że nie doręczono im prawidłowo zawiadomienia o wszczęciu postępowania,
3. naruszenie art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 7 i art. 77, art. 80 k.p.a. polegające na błędnych ustaleniach faktycznych, lakoniczności uzasadnienia Decyzji odnośnie

¹⁵ por. wyrok NSA z 29.1.2015 r., II OSK 1605/13,

- dowodów na jakich opart się Minister stwierdzając prawidłowość zawiadomienia właścicieli nieruchomości objętych wnioskiem Inwestora;
4. naruszenie art. 8 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 22 ust. 1 Specustawy oraz art. 8 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 22 ust. 1 i 2 Specustawy, poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie wobec nieuprawnionego przyjęcia, że Specustawa nie wymaga ustalenia terminu dla wydania nieruchomości, wskazanych w art. 8 ust. 1 pkt 8 Specustawy przesyłowej, pomimo że:
 - ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w trybie art. 22 ust. 1 Specustawy polega, ze względu na specyfikę budowy sieci energetycznych, na konieczności wydania nieruchomości w rozumieniu dysponowania nią na czas budowy (choćby czasowego), jak ma to miejsce w sytuacjach wskazanych w art. 19 ust. 3-5 Specustawy,
 - wymóg oznaczenia terminu w Decyzji odnosi się zarówno do nieruchomości, co do których decyzja lokalizacyjna ma wywołać skutek, o którym mowa w art. 19 ust. 3-5 Specustawy jak i do nieruchomości, o których mowa w art. 22 ust. 1 Specustawy;
 5. nieuprawnionego przyjęcia, że do wykonywania robót budowlanych nie jest wymagane wydanie nieruchomości, skoro z art. 22 ust. 2 Specustawy wynika, że jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie jest możliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu przysługuje od inwestora odszkodowanie;
 6. błędnego przyjęcia wykładni przepisu art. 8 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 8 Specustawy w zakresie pojęcia "terminu wydania nieruchomości" w sposób sprzeczny z wykładnią funkcjonalno-celowościową powołanych przepisów oraz naruszającą zasady proporcjonalności i obrony praw i interesów obywateli, w tym równości podmiotów wobec prawa, pomijając aspekt odpowiedniego przygotowania się właścicieli nieruchomości objętych dyspozycją art. 22 ust. 1 Specustawy do robót budowlanych mających odbywać się na ich nieruchomościach;
 7. naruszenie art. 138 § 1 pkt 1 i 2 k.pa. poprzez utrzymanie w mocy Decyzji Wojewody, która z uwagi na wystąpienie przesłankę z art. 156 § 1 pkt 2 KPA winna zostać uchylona;

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w odwołaniach od Decyzji Wojewody wskazywano na okoliczność, że zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania Decyzji Wojewody nie były prawidłowo doręczane do właścicieli nieruchomości objętych inwestycją PSE oraz że duża część właścicieli nieruchomości w ogóle takich zawiadomień nie otrzymała. W uzasadnieniu Decyzji (str. 9 trzeci akapit od góry i następane) Minister błędnie stwierdził, że *„Wojewoda Mazowiecki prawidłowo poinformował strony o wszczętym postępowaniu, podał jego podstawę prawną, pouczył o prawie do składania wniosków, uwag lub zastrzeżeń oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, wskazując miejsce, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy, a zatem należycie i wyczerpująco poinformował strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, będących przedmiotem postępowania administracyjnego, które mogły mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.*

Pismem z dnia 21 czerwca 2018 roku, znak WI-II.747.4.1.2018.JK, Wojewoda Mazowiecki zawiadomił wnioskodawcę oraz właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, wysyłając zawiadomienia na adresy wskazane w katastrze nieruchomości.”

27

Z kolei na stronie 25 uzasadnienia Decyzji, Minister wskazał, że: *„Odnosząc się do zarzutu Pani Ewy Nurzyńskiej, dotyczącego doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji przedmiotowej inwestycji w dniu 27 lipca 2018 r. (10 dni po wydaniu zaskarżonej decyzji Wojewody Mazowieckiego) czyli w konsekwencji naruszenia art. 10 k.p.a., to należy stwierdzić, że jest to zarzut nieuzasadniony. Ze zwrotnego potwierdzenia odbioru przesyłki zawierającej zawiadomienie o wszczęciu postępowania, skierowanej do Pani Ewy Nurzyńskiej wynika, że została ona odebrana w dniu 13 lipca 2018 r. przez dorosłego domownika Panią Barbarę Kurek szwagierkę, a zatem co najmniej na kilka dni przed wydaniem decyzji Wojewody Mazowieckiego. W związku z czym, nie można przyjąć, że to jest zbyt krótki okres czasu. Taki zarzut należy rozpatrywać w kontekście ewentualnego naruszenia art. 10 k.p.a.”*

Analizując przedstawione przez organ okoliczności faktyczne i prawne, mające uzasadnić prawidłowość zawiadomienia właścicieli działek o wszczęciu postępowania administracyjnego, należy uznać je za dalece niewystarczające. W pierwszej kolejności należy wskazać, że rzekomy domownik to w rzeczywistości sąsiadka Pani Ewy

Nurzyńskiej, Pani Barbara Kurek nie jest domownikiem, tylko sąsiadką, zamieszkującą pod innym adresem. Doręczenie informacji o wszczęciu postępowania administracyjnego do rąk osoby niebędącej domownikiem i pod inny adres niż wskazany w katastrze nieruchomości nie spełnia wymogów Specustawy. Niezależnie od powyższego twierdzenie Ministra, o możliwym zapoznaniu się przez stronę ze zgrupowanym w sprawie materiałem dowodowym w zaledwie 4 dni przed dniem wydania Decyzji jest twierdzeniem zupełnie nieuprawnionym. Należy wskazać, że w realiach niniejszej sprawy akta postępowania są bardzo obszerne, zawierają dokumentację specjalistyczną i nie jest nawet fizycznie możliwe w tak krótkim czasie zapoznanie się z całością akt. Ponadto, Minister nie wyjaśnił dlaczego skoro rzekomo jedna ze stron została prawidłowo poinformowana o wszczęciu postępowania, to po pierwsze dopiero na 4 dni przed wydaniem Decyzji, a po drugie dlaczego Wojewoda Mazowiecki zdecydował się na ponowne zawiadomienie Pani Nurzyńskiej pismem nadanym 24.07.2018 r. Minister w ogóle nie przedstawił dowodów z akt sprawy mających obalić zarzuty odwołujących się stron, nie wskazał choćby na terminy wysłania, doręczenia zawiadomień innym stronom postępowania.

W tych okolicznościach za uzasadniony należy uznać zarzut naruszenia przez organ zasady czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 k.p.a.), która nakłada na organ administracji publicznej obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz obowiązek umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą prawo czynnego udziału strony w postępowaniu, obejmuje prawo do podejmowania czynności procesowych mających wpływ na ustalenie stanu faktycznego i prawnego sprawy administracyjnej. Obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu obejmuje fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę wydawania decyzji. W fazie wszczęcia postępowania organ powinien zawiadomić o wszczęciu postępowania wszystkie strony (art. 61 § 4 k.p.a. oraz art. 7 ust. 1 pkt 2 Specustawy), co ma istotne znaczenie z tego względu, że data wszczęcia postępowania jest datą aktualizacji prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu. Oczywiście zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym nie ma charakteru bezwzględnej, gdyż w art. 10 § 2 k.p.a. ustawodawca przewidział od niej wyjątki. Zgodnie z powyższą regulacją organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na

niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Jednakże z taką sytuacją Wojewoda ani Minister nie miał do czynienia w niniejszej sprawie. Tym samym, w ocenie Skarżącej doszło do rażącego naruszenia przepisów postępowania.

Powyższe wywody znajdują również zastosowanie do kolejnego naruszenia przepisów k.p.a., tj. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt. 2) Specustawy polegające na uznaniu przez Ministra, że nie wystąpiła przesłanka stwierdzenia nieważności postępowania, to znaczy przyjęcie, że strony postępowania zostały należycie zawiadomione o wszczęciu postępowania i brały udział w postępowaniu, podczas gdy z akt sprawy ewidentnie wynika, że stronom postępowania nie doręczono prawidłowo zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Doszło zatem do naruszenia przepisów postępowania. Należy wskazać, że Minister, pomimo poinformowania go o naruszeniach Wojewody Mazowieckiego nie skorzystał z przysługującego mu prawa i nie naprawił błędu organu I instancji, np. poprzez wznowienie postępowania administracyjnego w ww. sprawie i umożliwienie stronom czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym. Niezależnie od powyższego, należy wskazać, że w postępowaniu przed organem I instancji dochodziło do naruszania art. 8, 9 i 10 k.p.a., polegających na szeregu utrudnień związanych z dostępem do akt sprawy. Akta w ww. sprawie i wydana następnie Decyzja Wojewody dostępne były jedynie trzy dni w tygodniu przez trzy godziny dziennie, w pokoju obsługującym interesantów zgłaszających się również w innych sprawach, a mając na uwadze ilość stron postępowania dostęp do akt sprawy był iluzoryczny. Postępowanie organów I i II instancji w tym zakresie należy uznać za dalece niewystarczające i niespełniające wymogów określonych w k.p.a. Należy również podkreślić, że decyzja Wojewody Mazowieckiego nie była dostępna elektronicznie, co uniemożliwiło stronom zapoznanie się z nią i napisanie odwołań od ww. decyzji. Mając powyższe na uwadze, warto w tym miejscu przytoczyć kilka wyroków sądów administracyjnych, które znajdują zastosowanie w niniejszej sprawie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyr. z 21.8.2001 r. (II SA 1726/00, Legalis) stwierdził, że: *"Rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość decyzji skutkiem naruszenia norm prawnych regulujących działania administracji publicznej w indywidualnych sprawach, w szczególności przepisów **prawa procesowego oraz materialnego, o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym**. Zachodzi zatem w przypadku, gdy czynności zmierzające do wydania decyzji administracyjnej oraz treść załatwienia sprawy w niej wyrażona stanowią zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części"*. Ponadto wyr. NSA z 21.10.1992 r. (V SA 86/92 i 436-466/92, ONSA 1993, Nr 1, poz. 23):

"1. Rażąco naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 KPA zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyrażonej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządny państwa".

Podsumowując, zgodnie z utrwaloną już linią orzecniczą przykładem decyzji podjętych z rażącym naruszeniem prawa procesowego są decyzje, w których **brak było prawidłowego powiadomienia stron o wszczęciu postępowania (wyr. NSA z 8.4.2002 r., I SA 1159/00)**;

Niezależnie od powyższego, organy I i II instancji mogły dopuścić się również naruszenia art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 7 i art. 77, art. 80 k.p.a. polegającego na błędnych ustaleniach faktycznych, lakoniczności uzasadnienia Decyzji, odnośnie dowodów na jakich oparł się Minister stwierdzając prawidłowość zawiadomienia właścicieli nieruchomości objętych wnioskiem Inwestora. Wywody zawarte powyżej znajdują również zastosowanie do przedmiotowego naruszenia przepisów. W ocenie Kancelarii w niniejszej sprawie organ administracji nie zebrał i nie rozpatrzył w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, do czego zobowiązany jest na podstawie art. 7 i 77 k.p.a., nie wykazując należytej dbałości o dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Zebrane natomiast w sprawie dowody ocenił z naruszeniem zasady zawartej w art. 80 k.p.a., tj. swobodnej oceny dowodów. W konsekwencji Minister stwierdził, że organ I instancji w prawidłowy sposób, stosownie do treści art. 7 ust. 1 pkt 2) Specustawy poinformował wszystkie strony postępowania o jego wszczęciu, podczas gdy w rzeczywistości organ I instancji naruszył ww. przepis. W efekcie czego uzasadnienie wydanej przez Ministra Decyzji nie spełnia wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.

Jeśli zaś chodzi o kolejne naruszenia przepisów Specustawy, to należy wskazać, że art. 8 Specustawy określa, co powinna zawierać decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej. W ust. 1 wskazuje on, że decyzji ta zawiera:

- 1) zatwierdzenie linii rozgraniczających teren strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, w tym linii rozgraniczających teren przeznaczony pod budowę stacji elektroenergetycznej;
- 2) warunki techniczne realizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej;

- 3) warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska i ochrony zabytków, w tym dotyczące przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym;
- 4) warunki ochrony przeciwpożarowej dla strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej;
- 5) wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich;
- 6) zatwierdzenie podziałów nieruchomości, o których mowa w art. 19 ust. 1;
- 7) oznaczenie nieruchomości, na których jest planowana budowa stacji elektroenergetycznej, w stosunku do których decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej ma wywołać skutek, o którym mowa w art. 19 ust. 3-5;
- 8) oznaczenie nieruchomości, w stosunku do których decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej ma wywołać skutek, o którym mowa w art. 22 ust. 1;
- 9) termin wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, nie krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej stała się ostateczna.

Stoimy na stanowisku, że z brzmienia powyższego zapisu wynika, że ustawodawca w przedmiotowym przepisie wskazał jakie konkretnie rozstrzygnięcia, tj. w jakim zakresie i w odniesieniu do czego musi zawierać ww. decyzja. Nie pozostawił w tym zakresie organowi możliwości uznaniowego rozstrzygnięcia (brak w ww. przepisie sformułowania " może" czy też w "szczegółności". Obowiązkiem organu jest zatem sporządzenie decyzji, która odnosić się będzie do wszystkich wskazanych w tym przepisie elementów. I tak w pkt 9) Specustawy, nałożono na organ obowiązek określenia terminu wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, nie krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej stała się ostateczna. Minister stoi na stanowisku, że ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości nie wymaga wydania lub opróżnienia lokali lub innych pomieszczeń, tak jak w przypadku nieruchomości o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 7 tj. nieruchomości w odniesieniu do których decyzja wywołać ma skutek o którym mowa w art. 19 ust. 3-5. Zgodnie z tymi przepisami z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej stała się ostateczna, nieruchomości znajdujące się w liniach rozgraniczających teren tej inwestycji w zakresie określonym w art. 8 ust. 1 pkt 7, stają

się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa, za odszkodowaniem.(ust. 3). Jeżeli nieruchomości, o których mowa w ust. 3, zostały oddane w użytkowanie wieczyste, prawo to wygasa za odszkodowaniem z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej stała się ostateczna (ust. 4). Jeżeli nieruchomości, o których mowa w ust. 3, lub prawa użytkowania wieczystego tych nieruchomości są obciążone ograniczonymi prawami rzeczowymi z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej stała się ostateczna, prawa te wygasają za odszkodowaniem (ust. 5).

W ocenie Kancelarii, jak wskazano powyżej sporny termin wydania musi zostać **obligatoryjnie** wskazany w powyższej Decyzji, podobnie jak i pozostałe warunki przewidziane w ustępie pierwszym tego przepisu. Ponadto Specustawa w swoim brzmieniu nie uzależnia obowiązku spełnienia przez Decyzję warunków wskazanych w przepisie art. 8 ust. 1 Specustawy, od sposobu przejęcia nieruchomości celem realizacji regulowanych ustawą inwestycji tj. od jej przejęcia w trybie art. 19 ust. 3-5 Specustawy, czy też wywołującej skutki o jakich mowa w art. 22 ust. 1 Specustawy, czyli ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, w swej treści odpowiadającej instytucji ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości uregulowanej art. 124 UGN, co do którego terminu takiego ustawodawca, w ocenie Ministra, nie przewidział. W tym miejscu warto podkreślić, że Specustawa wskazuje jedynie na **odpowiednie**, a nie wprost stosowanie przepisów UGN. Już z samej tylko wykładni literalnej wynika, że słowo **wydać** oznacza «dać, przydzielić coś komuś» (patrz Słownik j. polskiego). Ponadto, w realiach niniejszej sprawy nie można bezrefleksyjnie przenosić specyfiki budowy innych inwestycji celu publicznego, jak choćby dróg i autostrad, które z definicji wymagają zastosowania instytucji pozbawienia władztwa nad nieruchomością dotychczasowego właściciela.

Gdyby zamiarem racjonalnego ustawodawcy było dokonanie zróżnicowania przedmiotowej regulacji to w powołanym przepisie art. 8 z pewnością zostałyby zamieszczona dyspozycja odnosząca się tylko do konkretnych sytuacji przejęcia nieruchomości, wskazująca **w sposób nie budzący wątpliwości**, iż termin wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń odnosi się wyłącznie do nieruchomości, co do których decyzja lokalizacyjna ma wywołać skutek, o którym mowa w art. 19 ust. 3-5 Specustawy. Takie twierdzenie jest jednak nieuprawnione, gdyż wynika jedynie z dowolnie przeprowadzonej przez Ministra interpretacji ww. przepisów Specustawy. Dyspozycje zawarte w przepisach analizowanej ustawy należy

rozpatrywać przez pryzmat prawa administracyjnego¹⁶. Zarówno bowiem odjęcie prawa własności (art. 19 ust. 3 Specustawy) jak i ograniczenie prawa własności (art. 22 Specustawy) należy do sfery stosunków administracyjnoprawnych. Zastosowanie mają więc w tym zakresie przepisy dotyczące tej sfery stosunków. Powyższe wynika także z art. 16 ust. 3 Specustawy, który wskazuje, że do egzekucji obowiązków wynikających z decyzji o zezwoleniu na wejście na teren nieruchomości stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wskazać bowiem należy, w szczególności na zdanie drugie art. 141§ 1 UPEadm zgodnie z którym, jeżeli egzekwowany jest obowiązek wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu mieszkalnego lub użytkowego albo innego pomieszczenia, stosuje się środek egzekucyjny prowadzący do odebrania zobowiązanemu nieruchomości albo usunięcia zobowiązanego z zajmowanego lokalu lub pomieszczenia, w celu wydania tej nieruchomości lub opróżnionego lokalu (pomieszczenia) wierzycielowi. Dotyczy to również obowiązku wydania nieruchomości na oznaczony okres czasu. W ocenie Kancelarii przepis ten znajduje ewentualnie zastosowanie do egzekwowania decyzji ograniczających sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości na cele wskazane w art. 124- 126 UGN, a tym samym w art. 22 ust. 1 Specustawy.

Wydaje się, że termin określony w art. 8 ust. 1pkt 9 Specustawy zakreśla więc jedynie termin, po upływie którego Inwestor może domagać się wszczęcia egzekucji. **Chroni przy tym również pośrednio prawo właścicieli/użytkowników wieczystych w zakresie możliwości dysponowania nieruchomością i pobierania z niej ewentualnych pożytków.** Trudno sobie wyobrazić, aby racjonalny ustawodawca dopuszczał nierówne traktowanie w sferze ograniczania prawa własności i preferował tylko tych właścicieli, których nieruchomość zostaje częściowo wywłaszczona, od tych których nieruchomość zostaje znacząca, bezterminowo obciążona ograniczonym prawem rzeczowym na rzecz Inwestora. Należy przypomnieć, że wydanie nieruchomości w celu, o którym mowa w art. 22 ust 1 Specustawy może i musi się wiązać z bardzo daleko posuniętą ingerencją w substancję nieruchomości. Prace budowlane towarzyszące inwestycji liniowej polegającej na wybudowaniu napowietrznej sieci energetycznej wiążą się pracami budowlanymi na szeroką skalę. Na działkach osób prywatnych zostaną postawione kilkudziesięciometrowe słupy (nawet do ok 80 m wysokości), z odpowiednimi, dużymi fundamentami, uziemieniem i infrastrukturą

¹⁶ por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 717/10.

towarzyszącą. Skutki takiej ingerencji będą bezterminowo obciążać nieruchomości władnące. Powstaje zatem pytanie, czy taka ingerencja w nieruchomość właściciela jest mniej dolegliwa od wywłaszczenia za wynagrodzeniem części nieruchomości. W sferze prawnej może i jest to skutek dalej idący, ale w sferze faktycznego korzystania i pobierania pożytków absolutnie nie. Dlatego też ustawodawca przewidział mechanizm mający na celu zminimalizowanie strat właściciela nieruchomości, o której mowa w art. 22 ust. 1 Specustawy i przewidział termin, w którym taki właściciel może zabezpieczyć swoją nieruchomość przed głęboką ingerencją w jego własność. Twierdzenie odwrotne będzie stało w sprzeczności z podstawowymi prawami obywatelskimi demokratycznego państwa prawa, zastrzeżonymi w Konstytucji RP.

Dlatego też, aby zminimalizować negatywne skutki ww. Decyzji wyznaczono w Specustawie, jak i zresztą w innych Specustawach, obowiązek określenia terminu wydawania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, z założeniem w omawianej ustawie minimalnego 120-dniowego terminu. Umożliwia to podjęcie wszelkich niezbędnych przez właścicieli lub dotychczasowych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, czynności na przejętym gruncie. W ocenie Kancelarii wbrew twierdzeniu Ministra, powyższy termin jak wskazano na wstępie dotyczy wszelkich form przejęcia/ wydania nieruchomości zarówno w trybie art. 22 ust. 1 Specustawy jak i art. 19 ust. 3-5 Specustawy.

Podsumowując należy podkreślić, iż art. 8 ust. 1 pkt 9 Specustawy stanowi o obowiązkowym wyznaczeniu w decyzji "terminu wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń...", który odnosi się do wszystkich nieruchomości, zarówno co do skutku wynikającego z art. 19 ust. 3-5 tej Specustawy jak i z art. 22 ust. 1. Pierwszy z nich polega na odjęciu prawa własności nieruchomości dotychczasowemu właścicielowi i przejściu tego prawa na Skarb Państwa. Jest to więc skutek odpowiadający wywłaszczeniu, choć nie jest to wywłaszczenie sensu stricto. Z kolei skutki decyzji wymienione w art. 22 ust. 1 Specustawy przesyłowej są analogiczne do skutków decyzji o ograniczeniu prawa własności nieruchomości, wydawanej na podstawie art. 124 ust. 1 UGN. Dodać należy, iż zdanie drugie art. 22 ust. 1 Specustawy przesyłowej nakazuje stosować **odpowiednio** przepisy art. 124 ust. 2 i 5-8 UGN. Do skutków prawnych decyzji wynikających z ww. art. 22 ust. 1 Specustawy należy także odpowiednio stosować art. 124 ust. 6 UGN, w którym wprost mowa jest o wykonywaniu w drodze egzekucji administracyjnej obowiązku właściciela lub użytkownika wieczystego, wskazanego w decyzji o ograniczeniu prawa własności, udostępnienia

nieruchomości. A skoro tak to przedmiotowa Decyzja musi wskazywać na termin, od daty uchybienia którego możliwym by było wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

4) POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE W PRZEDMIOCIE WYDANIA POZWOLENIA NA BUDOWĘ

W trakcie analizy Pozwolenia na budowę Kancelaria nie zidentyfikowała znaczących uchybień przepisom postępowania. Wynika to pośrednio z faktu, że Pozwolenie na budowę w realiach niniejszej sprawy, ma charakter wtórny bowiem jego wydanie przez organ administracyjny uzależnione jest od posiadania przez Inwestora ważnej Decyzji OOŚ i Decyzji lokalizacyjnej. Jedyne wątpliwości jakie powzięliśmy, co do zgodności wydania decyzji Wojewody Mazowieckiego, z prawem to terminy doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji oraz samego Pozwolenia na budowę. Choć przepisy szczególne nie przewidują obowiązku informowania organu administracji publicznej sprawującego zarząd nad terenem przeznaczonym pod budowę, to zważywszy na rozmiar i wagę przedsięwzięcia jakim jest Inwestycja należy uznać, że z samych ogólnych zasad prawa wynika powinność organu administracji publicznej do zawiadomienia zarządcy terenu, którym w tym przypadku jest Wójt Gminy Cegłów. W części odpowiedzi Ministra Inwestycji i Rozwoju traktującej o sposobie poinformowania stron o wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego wskazana została metoda obwieszczenia, udostępnienia pisma w Biuletynie Informacji Publicznej i publikacji w prasie ogólnokrajowej. Powyższe stanowią część art. 49 § 1 w związku z art. 49a k.p.a. Nie uprawnia to, jednakże Wojewody do przesłania Urzędowi Gminy Cegłów w pierw decyzji (3 IX 2018) potem zawiadomienia (10 X 2018). Tym samym należy stwierdzić, że Wojewoda dopuścił się złamania zasady działania organu administracji publicznej bez zbędnej zwłoki.

VI. REKOMENDACJE W ZAKRESIE MOŻLIWYCH DO PODJĘCIA KROKÓW PRAWNYCH ORAZ SZANSE POWODZENIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE

W ocenie Kancelarii organy administracyjne zdają się dążyć do zakończenia postępowań administracyjnych wydaniem decyzji zgodnych z wnioskiem Inwestora. Zatem na tym etapie koniecznym jest wyczerpanie drogi odwoławczej wszystkich toczących się aktualnie postępowań administracyjnych. O ile to jeszcze będzie możliwym, rekomendujemy wniesienie profesjonalnych pism przygotowawczych, w których zostanie wyrażone ostateczne stanowisko zainteresowanych stron, poparte prawniczym wywodem wskazującym na uchybienia

organów. Stanowiska te mogą następnie posłużyć w późniejszych działaniach prawnych przed sądami administracyjnymi.

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że kluczowym dla niniejszej sprawy jest wykazanie niezgodności z prawem Decyzji OOŚ i doprowadzenie do jej usunięcia z obrotu prawnego. Decyzja ta ma bowiem kluczowe znaczenie dla całego zamierzenia inwestycyjnego. Bez ważnej Decyzji OOŚ, PSE nie będzie mogło prowadzić Inwestycji, Decyzja lokalizacyjna okaże się wadliwa, gdyż jednym z jej konstytutywnych elementów jest właśnie Decyzja OOŚ. Konsekwentnie Pozwolenie na budowę również nie będzie odpowiadało wymogom prawa. Poczynione przez nas ustalenia prowadzą do wniosku, że strony Zleceniodawcy memorandum mają jeszcze szanse na przynajmniej wstrzymanie Inwestycji, względnie jej opóźnienie w wyniku powołania się na uchybienia PSE oraz organów administracyjnych przy przygotowaniach Inwestycji. Zasadnicze znaczenie mogą mieć argumenty przedstawione w niniejszym memorandum, a odnoszące się do sprzeczności Specustawy z prawem wspólnotowym, w szczególności niespełniania przez Inwestycję przesłanek dla projektów PCI i w konsekwencji nieuprawnionego zastosowania Specustawy do uzyskiwania właściwym pozwoleń administracyjnych przez PSE. Ponadto, wskazane jedynie przykładowo uchybienia w procedurze uzyskiwania Decyzji OOŚ mogą doprowadzić do konieczności powtórzenia postępowania przed RDOŚ, co zapewne opóźniłoby działania Inwestora.

1) POSTĘPOWANIA SĄDOWO-ADMINISTRACYJNE

Niezależnie od działań wskazanych w pkt. I, rekomendujemy wnoszenie skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na wszystkie ostateczne decyzje administracyjne, zarówno odnoszące się do postępowań wszczętych przez Inwestora, ale również na decyzje/ postanowienia wydawane w toku postępowań administracyjnych zainicjowane działaniami innych uczestników postępowania administracyjnego. Wnoszenie i popieranie skarg administracyjnych przed sądem WSA w Warszawie jest o tyle istotne, że w przypadku wykazania naruszeń i uchybień ze strony organów administracyjnych, strony, których te niekorzystne decyzje dotyczą, będą mogły w innych postępowaniach sądowych (przed sądami cywilnymi) powoływać się na uchybienia wykazane w ramach kontroli sądowo-administracyjnej, w celu dochodzenia odszkodowań od Skarbu Państwa za działania władzy publicznej.

W zakresie postępowania przed WSA, a dotyczącego skargi na Decyzję lokalizacyjną, rekomendujemy wskazanie sądowi administracyjnemu na sprzeczność przepisów Specustawy z prawem wspólnotowym, o których mowa w niniejszym

memorandum i zawnioskowanie do WSA o zadanie pytań prejudycjalnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości UE, włącznie z zastosowaniem środka zabezpieczającego w postaci wstrzymania wszelkich czynności faktycznych jak i prawnych związanych z Inwestycją. Słabą stroną takiego rozwiązania jest okoliczność, że wyłączne uprawnienie do skierowania zapytania do ETS UE leży w gestii WSA.

W przypadku uzyskania korzystnych wyroków sądowno-administracyjnych uzyskują Państwo po pierwsze efekt w postaci opóźnienia rozpoczęcia Inwestycji¹⁷, a po drugie solidne argumenty w ewentualnych postępowaniach odszkodowawczych.

W przypadku niekorzystnych wyroków przed WSA w Warszawie, rekomendujemy wnoszenie skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pomimo aktualnie niekorzystnego trendu w orzecznictwie NSA odnośnie wykładni przepisów regulujących inwestycje o szczególnym znaczeniu dla Państwa Polskiego (tzw. Specustawy), odpowiednia argumentacja prawna może doprowadzić do wykazania w skargach naruszenia prawa materialnego poprzez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, albo naruszenie przepisów postępowania, jeżeli wykazane uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W konsekwencji uzyskania korzystnego wyroku przed WSA, czy to przed NSA sądy te mogłyby uchylić decyzję lub postanowienie w całości albo w części, ewentualnie stwierdzić nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego, a nie kolidowałyby to z art. 27 Specustawy, ewentualnie stwierdzić wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach.

2) KONTROLA ZGODNOŚCI PRZEPISÓW SPECUSTAWY Z PRAWEM UE

Jak wcześniej zostało wskazane, w ocenie Kancelarii, realizacja Inwestycji może być sprzeczna z prawem europejskim. W istocie, wpisanie Inwestycji do wykazu strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, stanowiącego załącznik do Specustawy, i zastosowanie do niej trybu określonego w Specustawie może naruszać

¹⁷ W ocenie całkowite wstrzymanie Inwestycji na tym etapie będzie wielce utrudnione ze względu na konstrukcję prawną Specustawy regulującej proces pozyskiwania decyzji administracyjnych, która wprowadza szczególny reżim kontroli postępowania administracyjnego i znacząco utrudnia stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych.

przepisy Rozporządzenia 347/2013. Może tym samym zachodzić sytuacji sprzeczności normy prawa krajowego i prawa europejskiego.

Należy ponownie podkreślić, że rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenie nie wymaga ani transpozycji do systemu prawa wewnętrznego państwa członkowskiego, ani jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym. Nadto, unijny Trybunał Sprawiedliwości uznał, że państwa członkowskie nie są uprawnione do pozbawiania rozporządzenia waloru źródeł prawa wspólnotowego oraz zakazał opracowywania wiążących wykładni rozporządzenia przez organy państwa członkowskiego (Orzeczenie C 94/ 77).

Jedną z podstawowych zasad występujących w prawie europejskim (która nie została wprost wyrażona w prawodawstwie unijnym, lecz wynika głównie z orzecznictwa i dorobku ETS EU) jest zasada pierwszeństwa (prymatu, nadrzędności) prawa wspólnotowego. Zasada pierwszeństwa unijnego porządku prawnego nad prawem krajowym oznacza, że norma prawa unijnego w zakresie swojego działania wywiera pierwszeństwo w przypadku kolizji z normą prawa krajowego bez względu na hierarchię krajowego aktu prawnego¹⁸ oraz chwilą jego wejścia w życie. Należy podkreślić, iż zasada ta jest oparta na koncepcji wyłączenia stosowania, a nie wyłączenia obowiązywania przepisów krajowych niezgodnych z prawem unijnym. Nie anuluje ona więc automatycznie aktu prawa krajowego a jedynie wyklucza jego stosowanie – akt prawa wewnętrznego nadal funkcjonuje w wewnętrznym porządku krajowym lecz jako sprzeczny z aktem prawa unijnego nie jest stosowany

Generalnie, kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego odbywa się na 2 płaszczyznach tj. krajowej i wspólnotowej. W ramach pierwszej płaszczyzny możemy mówić o kontroli sprawowanej przez sądy krajowe (sądowa) oraz przez organy administracji krajowej, w tym także przez krajowego Rzecznika Praw Obywatelskich (pozasądowa). W ramach drugiej płaszczyzny również możemy mówić o kontroli sądowej sprawowanej przez ETS EU oraz pozasądowej przez Komisję Europejską, Parlament Europejski, a także europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹⁸ Jak podkreśla się w literaturze, takie ujęcie, oznaczające w istocie bezwarunkowy prymat prawa europejskiego nad prawem krajowym, nie znalazło potwierdzenia w orzecznictwie większości trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich. W orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego warto wskazać następujące orzeczenia: wyrok z 11.05.2005 r. w sprawie K 18/04, wyrok z 24.11.2010 r. w sprawie K32/09 oraz wyrok z 16.11.2011 r. w sprawie SK 45/09. Wobec tego w najnowszym orzecznictwie ETS EU uznał ochronę tożsamości narodowej państw członkowskich za przesłankę uzasadniającą ograniczenie zakresu stosowania zasady pierwszeństwa.

W literaturze podkreśla się, że to głównie Trybunał Sprawiedliwości sprawuje kontrolę nad należyłym stosowaniem zasady pierwszeństwa. Także sędziowie krajowi muszą czuwać nad przestrzeganiem zasady pierwszeństwa. W związku z tym mogą stosować odesłanie prejudycjalne, jeśli mają wątpliwości co do stosowania zasady. W wyroku z 19 czerwca 1990 r. (Factortame) Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że sąd krajowy w ramach pytania prejudycjalnego dotyczącego ważności normy krajowej musi niezwłocznie zawiesić stosowanie tej normy w oczekiwaniu na rozwiązanie preferowane przez Trybunał Sprawiedliwości oraz orzeczenia, jakie sąd wyda co do treści.

Naczelnym celem procedury prejudycjalnej jest zapewnienie jednolitej wykładni i stosowanie prawa unijnego na terytorium Unii. Rola Trybunału w procedurze prejudycjalnej polega na dokonywaniu wykładni prawa Unii Europejskiej lub orzekaniu w przedmiocie jego ważności, nie zaś na stosowaniu tego prawa do stanu faktycznego leżącego u podstaw postępowania głównego. W procedurze prejudycjalnej wszczętej na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni przepisu prawa Unii Europejskiej, TSUE zajmuje się jedynie wykładnią przepisów prawa Unii Europejskiej. W postępowaniu prejudycjalnym TSUE nie rozstrzyga merytorycznie sporu toczącego się przed sądem krajowym. Prawo do jego zadania ma wyłącznie sąd państwa członkowskiego, przed którym toczy się postępowanie sądowe. Strona nie może samodzielnie zadać pytania prejudycjalnego. Nie został przewidziany środek krajowy prowadzący do nakłonienia sądu do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym. Strona może nieformalnie nakłonić sąd do sformułowania pytania, przedkładając pismo procesowe, w którym wyjaśni potrzebę postawienia pytania, bądź przedstawi jego projekt.

Zasadniczo, przeciwko państwu członkowskiemu naruszającemu prawo Unii mogą być wszczęte dwa rodzaje postępowań. Pierwsze z nich to postępowanie w sprawie naruszenia przez państwo zobowiązania traktatowego, które jest wszczynane przez Komisję lub inne państwo członkowskie w celu jak najszybszego wyeliminowania tego uchybienia (art. 258–260 Traktatu UE). Drugie postępowanie zmierza natomiast do wyrównania szkód, które dane państwo wyrządziło jednostce wskutek naruszenia prawa Unii.

Jak podkreśla się w literaturze, jeżeli prawdopodobne jest, że państwo członkowskie naruszyło zobowiązanie, które ciąży na nim ma mocy traktatów (pojęcie to jest rozumiane szeroko – obejmuje naruszenie przepisów traktatów, a także zasad ogólnych prawa Unii, przepisów prawa wtórnego, umów międzynarodowych i innych

aktów mających moc wiążącą), Komisja lub inne państwo członkowskie mogą wszcząć przeciwko takiemu państwu postępowanie zmierzające do ustalenia, czy do zarzucanego naruszenia doszło oraz w razie potwierdzenia zarzutu do wyeliminowania stwierdzonego uchybienia (7/61 Komisja v. Włochy). Należy zaznaczyć, że znaczna część postępowań w sprawie naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie jest skutkiem uchybień w sferze prawodawstwa krajowego. Postępowania te są wszczynane w szczególności ze względu na przyjęcie lub utrzymywanie w prawie krajowym przepisów niezgodnych z prawem Unii lub wymogami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. W odniesieniu do rozporządzeń, powodem wszczęcia takiego postępowania może być uchwalenie przepisów krajowych, które zmieniają treść rozporządzeń lub je uzupełniają (50/76 Amsterdam Bulb, pkt 8). Wymaga podkreślenia, że jednostki nie mogą wszczynać postępowań przeciwko państwom członkowskim naruszającym prawo Unii, działając w trybie art. 258–260 Traktatu UE, ani też uczestniczyć w takich postępowaniach prowadzonych przez Komisję. Mogą one jednak wpływać na wszczęcie takich sporów i ich przebieg, w szczególności dostarczając Komisji informacji o domniemanych naruszeniach. Ponadto jednostki są uprawnione do wszczynania postępowań przeciwko państwom członkowskim naruszającym prawo Unii, działając w trybach innych procedur, przykładowo wnosząc przed sądy krajowe skargi odszkodowawcze. Nie budzi też wątpliwości w literaturze, że mogą też, w przypadku kolizji przepisów krajowych i unijnych, powoływać się przed sądem krajowym na bezpośredni skutek przepisów unijnych czy też pierwszeństwo ich stosowania.

3) WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM

Z uwagi na fakt, że wszystkie akty prawne o randze ustawowej korzystają z domniemania konstytucyjności przepisów w nich zawartych, w ocenie Kancelarii zasadnym jest przeanalizowanie scenariusza z wystąpieniem ze skargą konstytucyjną o zbadanie zgodności Specustawy z Konstytucją RP i prawem pierwotnym Unii Europejskiej nakładającej na państwa członkowskie obowiązki przestrzegania podstawowych praw i wolności. Zgodnie z art. 188 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

1) zgodności **ustaw** i umów międzynarodowych z Konstytucją,

2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie¹⁹.

W skardze konstytucyjnej należałoby wykazać sprzeczność rozwiązań ustawowych z normami konstytucyjnymi odnoszącymi się w szczególności do ochrony niezbywalnego prawa własności, prymatu interesu indywidualnego jednostki nad interesem ogólnym, który może uznany za ważniejszy jedynie w szczególnych przypadkach. Ponadto, skarga kasacyjna mogłaby zawierać argumentację prawną wykazującą sprzeczność rozwiązań ustawowych z prawem pierwotnym Unii Europejskiej, które ma pierwszeństwo w stosowaniu przed prawem krajowym. W skardze konstytucyjnej wykluczone jest natomiast powoływanie się na sprzeczność Specustawy z prawem pochodnym UE (rozporządzenia, dyrektywy, etc.) wydanym na podstawie ratyfikowanych Traktatów, gdyż ta kompetencja przysługuje wyłącznie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Stosownie do art. 191 z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, **50 posłów, 30 senatorów**, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, **Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich**,

2) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2,

3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,

4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,

5) kościoły i inne związki wyznaniowe,

6) podmioty określone w art. 79 w zakresie w nim wskazanym.

Należy rozważyć, który z powołanych w przepisach organów miałby z taką skargą wystąpić. Nie ma jednak wątpliwości, że taką kompetencję posiada Rada Gminy Ceglów, o czym mowa w pkt. 3 przywołanego przepisu Konstytucji RP.

¹⁹ Kompetencja ustanowiona w art. 188 pkt 2 stanowi niewątpliwie konsekwencję przyjętej w art. 91 ust. 2 Konstytucji zasady pierwszeństwa przed ustawą umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzejmą zgodą wyrażoną w ustawie. Konstytucja przewiduje, że TK jako wzorzec kontroli ustaw może stosować normy takich umów. Dotyczy to oczywiście także tzw. pierwotnego prawa UE, ale już nie tzw. prawa wtórnego.

4) KONWENCJA O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI

W ocenie Kancelarii należy również rozważyć scenariusz, w którym po bezskutecznym wyczerpaniu drogi sądowej, zainteresowane strony (mieszkańcy i Gmina), wystąpiłyby stosownie do art. 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej „**KoOPCziPW**”) z tzw. skargą indywidualną do Trybunału w Strassburgu. Trybunał może bowiem przyjmować skargi **każdej** osoby, organizacji pozarządowej lub **grupy jednostek**, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w Konwencji lub jej protokołach. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa. W tym celu, stosownie do art. 35 KoOPCziPW [Wymogi dopuszczalności] Trybunał może rozpatrywać sprawę dopiero po wyczerpaniu **wszystkich środków odwoławczych**, przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego i jeśli sprawa została wniesiona w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji. Trybunał nie rozpatruje żadnej skargi wniesionej w trybie artykułu 34, która:

a) jest anonimowa lub

b) jest co do istoty identyczna ze sprawą już rozpatrzoną przez Trybunał lub ze sprawą, która została poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia, i jeśli skarga nie zawiera nowych, istotnych informacji.

3. Trybunał uznaje za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną wniesioną w trybie artykułu 34, jeśli uważa, że:

a) skarga nie daje się pogodzić z postanowieniami Konwencji lub jej Protokołów, jest w sposób oczywisty nieuzasadniona lub stanowi nadużycie prawa do skargi; lub

b) skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi oraz pod warunkiem, że żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie.

4. Trybunał odrzuca każdą skargę, którą uzna za niedopuszczalną w myśl niniejszego artykułu. Trybunał może tak zdecydować w każdej fazie postępowania.

W przypadku uznania, że Państwo Polskie winne jest naruszeniu praw skarżących, stosownie do art. 41 KoOPCziPW, jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego

naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, **słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie**. KoOPCziPW reguluje w Protokole nr 1 przypadki naruszenia ochrony własności. Zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 do KoOPCziPW, każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

Wydaje się oczywistym, że w przypadku wszczęcia takiego postępowania koniecznym byłoby wykazanie zaistnienia przesłanek rażącego naruszenia prawa wolności jednostek, którego nie można pogodzić z powszechnie przyjętym modelem działania państwa w interesie publicznym.

5) POMOC PRAWNA MIESZKAŃCOM GMINY CEGŁÓW/ SPOTKANIA KONSULTACYJNE

W ocenie Kancelarii zasadnym wydaje się również zorganizowanie pomocy prawnej o charakterze ciągłym (przez kilka miesięcy), które może przyjąć formę indywidualnych lub grupowych konsultacji. Takie rozwiązanie rekomendujemy z uwagi na brak podstawowej świadomości prawnej mieszkańców w zakresie ich praw i obowiązków oraz z uwagi na fakt, że Inwestor podejmuje i będzie podejmował różne próby zmierzające do realizacji Inwestycji, bez ponoszenia dodatkowych kosztów i często z pomijaniem obowiązujących przepisów i norm współżycia społecznego. Niewątpliwym jest również fakt, że Inwestor będzie podejmował różnorakie działania zmierzające do przekonania właścicieli nieruchomości o swoim prawie do ustanowienia służebności przesyłu (wynika to bowiem z przepisów m.in. ustawy o gospodarce nieruchomościami) za nieproporcjonalne odszkodowanie dla właściciela nieruchomości.

Z informacji docierających do Kancelarii wynika, że wielu właścicieli nieruchomości, przez które ma przebiegać inwestycja potrzebowałyby wsparcia w zakresie: (i) przepisów prawa cywilnego, w szczególności dotyczących służebności przesyłu²⁰, (ii) prawa spadkowego (część nieruchomości ma nieuregulowany stan prawny), (iii) przy sporządzaniu pism do Inwestora, lub organów administracji, (iv)

²⁰ w tym wypadku myślimy przede wszystkim o właścicielach nieruchomości, którzy dobrowolnie zgodzili się na ustanowienie służebności przesyłu;

wsparcia prawnego przy procedurze udostępniania/ odmowy udostępniania nieruchomości Inwestorowi, (v) w kontaktach z Wojewodą Mazowieckim/ Starostą Powiatu²¹ właściwych do przeprowadzenia rokowań z właścicielami nieruchomości w zakresie ustalenia wysokości odszkodowania za obciążenie ich nieruchomości²², a także jako organy właściwe do egzekwowania obowiązków wynikających ze Specustawy.

Mając powyższe na uwadze, jesteśmy gotowi do udzielenia takiego wsparcia po przeprowadzeniu szczegółowych ustaleń odnośnie zakresu wsparcia i charakteru jakie proponowane wsparcie miałyby przyjąć.

6) WYSTĄPIENIE DO PREZESA URZĘDU REGULACJI ENERGETYKI

Mając na uwadze rozważania odnoszące się do Planu rozwoju sieci przesyłowej, zasadne wydaje się wystąpienie do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z wnioskiem o wszczęcie postępowania/ podjęcie stosownych czynności w zakresie oceny zgodności działań PSE z zatwierdzonym i konsultowanym Planem rozwoju, który nie był wcześniej poddany szerszym konsultacjom (z województwem mazowieckim i gminami) w zakresie budowy Inwestycji oraz czy Inwestor spełnił obowiązki wynikające z art. 16 Prawa energetycznego. Ponadto, w rzeczonym wniosku do Prezesa URE można by podnieść, że forsowana przez PSE Inwestycja jest sprzeczna z przepisami prawa europejskiego, w szczególności z Decyzją 1364/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. ustanawiającej wytyczne dla transeuropejskich sieci energetycznych oraz uchylającą decyzję 96/391/WE i decyzję nr 1229/2003/WE.

44

²¹ wedle naszej wiedzy Wojewoda Mazowiecki wysyła do właścicieli nieruchomości upomnienia, które nie były poprzedzone działaniami ze strony Inwestora ani samego organu, co może stanowić naruszenie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

²² Stosownie do art. 124 ust 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1, uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać, aby odpowiednio starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, lub występujący z wnioskiem o zezwolenie, o którym mowa w ust. 2, nabył od niego na rzecz Skarbu Państwa, w drodze umowy, własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości.

VII. EWENTUALNE RYZYKA PRAWNE

W realiach niniejszej sprawy nie zidentyfikowaliśmy istotnych ryzyk prawnych. Wynika to z faktu, że największą dolegliwością jaka może dotknąć mieszkańców Cegłowa to powstanie projektowanej Inwestycji. Ponadto, należy wskazać na ryzyko prawne nałożenia grzywn i kosztów egzekucyjnych celem przymuszenia wykonania obowiązku niepieniężnego wynikającego np. z blokowania Inwestorowi dostępu do działek w celu posadowienia fundamentów pod słupy energetyczne. Co do zasady, stosownie do art. 121 UPEadm wysokość każdorazowo nałożonej grzywny nie może przekraczać kwoty 10 000 zł, a łączna wysokość grzywn nie może przekroczyć kwoty 50 000 zł. Do powyższych kwot należy dodać ewentualne koszty egzekucyjne, na które składają się różnego rodzaju opłaty związane z wydawaniem postanowień w trakcie postępowania czy wydatków związanych z zastosowaniem przymusu bezpośredniego²³. Należy również wskazać, że przepisy UPEadm dopuszczają umorzenie wcześniej nałożonych grzywn w razie wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym, jeżeli grzywny nie zostały uiszczone lub ściągnięte. Wynika to z faktu, że opisywana grzywna jest środkiem egzekucyjnym przymuszającym, a więc środkiem służącym zmuszeniu zobowiązanego do wykonania ciążącego na nim obowiązku przez spowodowanie dolegliwości finansowej, to tym samym wykonanie egzekwowanego obowiązku powoduje, że nałożone już grzywny, które jeszcze nie zostały uiszczone lub ściągnięte, podlegają umorzeniu. Innymi słowy, jeśli cel egzekucji w postaci spełnionego obowiązku został osiągnięty, grzywna w celu przymuszenia nie musi już być egzekwowana²⁴.

²³ Art. 46 § 1 UPEadm stwierdza, że organ egzekucyjny i egzekutor może w razie potrzeby wezwać, w pilnych przypadkach także ustnie, pomocy organu Policji, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Agencji Wywiadu, jeżeli natrafił na opór, który uniemożliwia lub utrudnia przeprowadzenie egzekucji, albo jeżeli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że na taki opór natrafi.

²⁴ Przykładowo jak wskazał NSA w wyr. z 27.2.2007 r. (II OSK 397/06, Legalis), "nałożona grzywna, jeżeli została już uiszczona, to w razie następczego wykonania obowiązku nie podlega zwrotowi, a postanowienie o nałożeniu grzywny nie staje się sprzeczne z prawem, co a contrario wynika z przepisu art. 125 § 1 UPEadm, który stanowi, że "w razie wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym, nałożone, a nieuiszczone lub nieściągnięte grzywny w celu przymuszenia podlegają umorzeniu".

VIII. PROBLEMATYKA ODSZKOWAŃ ZA OGRANICZENIE WŁAŚCICIELA W SPOSOBIE KORZYSTANIA Z NIERUCHOMOŚCI

1) OGRANICZENIE WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI

Zgodnie z art. 22 i 24 Specustawy w zw. z art. 124 UGN, Wojewoda w drodze decyzji administracyjnej ograniczy sposób korzystania z nieruchomości. Ograniczenie to sprowadzać się będzie do zezwolenia PSE na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości:

- przewodów służących do przesyłania energii elektrycznej,
- urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji,
- innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z powyżej wymienionych przewodów i urządzeń.

Postępowanie prowadzone jest w przypadku, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty dobrowolnie nie wyraża na to zgody. Postępowanie powinno być przeprowadzone z urzędu lub na wniosek Inwestora i poprzedzone obowiązkowymi rokowaniami z właścicielem/użytkownikiem wieczystym przeprowadzonymi przez podmiot, na rzecz którego ograniczenie nieruchomości zostanie przeprowadzone. Protokół z rokowań powinien zostać dostarczony Wojewodzie. Samą zgodę właściciela należy rozumieć przede wszystkim jako zawarcie umowy cywilnoprawnej, która pozwoli w sposób sprawny i bezkonfliktowy realizować cele publiczne związane z urządzeniami i ciągami²⁵. Ewentualne inne oświadczenie właściciela nieruchomości wyrażające zgodę musi być jasne i czytelne, niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Sama forma prowadzenia rokowań nie została określona. Nie ma też tutaj żadnych dodatkowych, szczególnych reguł, którymi muszą kierować się ich uczestnicy²⁶. Niemożność zawarcia umowy wystąpi zarówno przy braku odpowiedzi właściciela na ofertę, jak też postawienie przez strony sobie wzajemnie warunków, których wspólnie obie strony nie chcą dotrzymać²⁷. Nawet jeśli oferta PSE dotycząca wysokości odszkodowania była oderwana od realiów rynkowych, właściciel nieruchomości może

²⁵ por. wyrok WSA w Kielcach z 24.2.2011 r., II SA/Ke 20/11,

²⁶ por. wyrok NSA z 22.2.2012 r., I OSK 357/11,

²⁷ por. wyrok WSA w Kielcach z 3.2.2011 r. II SA/Ke 567/10,

zawsze składać kontrofertę. Jego zaniechanie w tym zakresie, albo też sama negacja złożonej propozycji otwiera drogę do zamknięcia rokowań. W doktrynie można też spotkać stanowisko, zgodnie z którym najlepiej by było, gdyby brak porozumienia został wykazany w specjalnie sporządzonym na ten cel protokole. Oczywiście nie zawsze jednak jest to możliwe i nie ma podstaw do tego, aby właściciela nieruchomości przymuszać do takiego podpisu na protokole. Zawarty w przepisach UGN mechanizm stanowi przewidziane przez ustawodawcę ograniczenie konstytucyjnej zasady ochrony własności, dlatego też z tego powodu pamiętać należy o tym, aby skutki decyzji były możliwie najmniej dotkliwe dla właściciela przedmiotowej nieruchomości²⁸. Organ wydający decyzję musi więc obowiązkowo rozważyć interesy właściciela nieruchomości²⁹. W samej decyzji muszą się znaleźć także inne elementy. Musi zostać wskazany jednoznacznie przebieg inwestycji przez nieruchomość (usytuowanie obiektu na działce budowlanej) oraz zakres uszczuplenia władztwa właściciela nieruchomości na działce. Odwołanie się w decyzji tylko do załączonej do niej dokumentacji będzie niewystarczające³⁰. Stroną postępowania przed Wojewodą będzie właściciel nieruchomości, której własność w decyzji ma zostać ograniczona. Drugą ze stron jest Inwestor³¹. Od decyzji można wnieść odwołanie, a następnie – wnieść skargę do sądu administracyjnego. W orzecznictwie wskazano, że będące konsekwencją tej czynności wstrzymanie wykonania decyzji udzielającej zezwolenia i związany z powyższym brak zgody na udostępnianie nieruchomości, nie może powodować dla właścicieli nieruchomości negatywnych konsekwencji w zakresie odszkodowania. Bez znaczenia w tym względzie pozostawać będzie okoliczność późniejszego oddalenia skargi na decyzję. Przeciwny pogląd prowadziłby bowiem do ograniczenia prawa właściciela do kwestionowania decyzji, z uwagi na istniejące ryzyko obciążenia go skutkami finansowymi negatywnego rozstrzygnięcia³².

W tym miejscu podkreślić należy, że na podstawie zarówno procedury związanej z wywłaszczeniem, jak też ograniczeniem własności nieruchomości nie jest możliwe ustanowienie służebności przesyłu. **To ostatnie odbywa się bowiem w odrębnym trybie cywilnym.**

²⁸ por. wyrok WSA w Opolu z 6.2.2014 r., II SA/Op 526/13

²⁹ por. wyrok WSA w Gdańsku z 17.11.2010 r., II SA/Gd 540/09,

³⁰ por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13.5.2010 r., II SA/Go 208/10,

³¹ por. wyrok WSA w Szczecinie z 30.4.2008 r., II SA/Sz 868/07,

³² por. wyrok NSA z 3.9.2008 r., I OSK 1302/07,

Podkreślić należy, że przedmiotowe postępowanie, dotyczące zezwolenia na ograniczenie własności nieruchomości, jest samodzielne. Nie można w jego trakcie weryfikować poprawności wydania innych decyzji, w tym pozwolenia na budowę³³.

2) USTALENIE WYSOKOŚCI ODSZKODOWANIA

Po dokonaniu ograniczenia własności nieruchomości ustawodawca przewiduje pewne konsekwencje prawne. Przede wszystkim na Inwestorze ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, niezwłocznie po założeniu konkretnych urządzeń. W sytuacji, gdy nie będzie to możliwe lub nawet tylko powoduje nadmierne trudności lub koszty – **właścicielowi nieruchomości przysługuje odszkodowanie**. Jego wysokość jest ustalana jednak w odrębnym postępowaniu prowadzonym przez Wojewodę, a nie w głównym postępowaniu dotyczącym ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości³⁴. Odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód. Jeżeli skutek podjętych działań zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie należy powiększyć o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu. W przypadku, gdy strony dobrowolnie zawarły umowę, to ta umowa stanowi podstawę do opodatkowania³⁵.

W sytuacji, gdy założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów i urządzeń uniemożliwi właścicielowi dalsze korzystanie z nieruchomości:

- w sposób dotychczasowy
- w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem

to właściciel lub użytkownik wieczysty **może żądać**, by Wojewoda (działający w imieniu Skarbu Państwa) lub Inwestor **nabył od niego na rzecz Skarbu Państwa, na podstawie umowy, własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości. Jednakże to roszczenie, określone w art. 124 ust. 5 UGN, nie może być realizowane na drodze postępowania administracyjnego (bo może zostać określone tylko w ramach umowy), ale na drodze postępowania cywilnego**³⁶. Jeżeli uprawnionemu w tym przypadku chodzić będzie o nabycie przez podmiot realizujący cel publiczny przedmiotowej nieruchomości, to przysługiwać będzie mu w sądzie powództwo o zobowiązanie drugiej strony do oświadczenia woli w trybie art. 64 k.c.³⁷. Roszczenie to

³³ por. wyrok WSA w Krakowie z 5.3.2013 r., II SA/Kr 68/13,

³⁴ por. wyrok WSA w Kielcach z 3.2.2011 r., II SA/Ke 567/10

³⁵ por. wyrok NSA z 1.10.2010 r., II FSK 1029/10

³⁶ por. wyrok WSA w Łodzi z 1.4.2009 r., II SA/Łd 105/09

³⁷ por. wyrok WSA w Lublinie z 23.12.2008 r., II SA/Lu 535/08

ulega przedawnieniu na zasadach ogólnych określonych w k.c., a więc co do zasady – w okresie 6 lat (znowelizowane przepisy k.c. wprowadziły krótsze terminy przedawnienia roszczeń na zasadach ogólnych).

Wskazać należy również, że decyzja ostateczna dotycząca zezwolenia na zakładanie wskazanych powyżej ciągów i urządzeń, stanowić będzie podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej. Taki wpis może być dokonany na wniosek Wojewody lub Inwestora. Decyzja upoważnia nie tylko do założenia urządzeń, ale również do ich utrzymywania. Tak bowiem należy rozumieć użyte przez ustawodawcę w tym kontekście prawo do „utrzymywania” wspomnianych urządzeń. Decyzja może być wydana jedynie przed przeprowadzeniem przedmiotowych działań.

W realiach przedmiotowej sprawy nie można wykluczyć sytuacji, kiedy na podstawie ostatecznej decyzji przedsiębiorca przesyłowy przeprowadzi określone działania (i wzniesie konkretne urządzenie), a następnie w trybie nadzwyczajnym decyzja ta zostanie uznana za nieważną. Wtedy nie można „zalegalizować” urządzeń poprzez wydanie kolejnej decyzji na podstawie art. 124 UGN.

3) UDOSTĘPNIANIE NIERUCHOMOŚCI PO WYBUDOWANIU INWESTYCJI

Ustawodawca wprowadza regulacje również odnoszące się do udostępniania nieruchomości, na których Inwestycja jest już zlokalizowana. Co do zasady właściciel nieruchomości (lub odpowiednio użytkownik wieczysty) jest zobowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii wskazanych powyżej ciągów, przewodów i urządzeń. W orzecznictwie wskazuje się bowiem, że nie można przyjmować, iż fakt istnienia danego urządzenia, np. napowietrznej linii energetycznej, oznacza, iż inwestycja celu publicznego została już zrealizowana. Cel publiczny nie oznacza bowiem tylko budowy obiektów lub urządzeń, lecz również ich utrzymywanie. Należy przez to rozumieć ich przebudowę, remont i modernizację, w celu zapewnienia możliwości ich ciągłej, niezakłóconej eksploatacji³⁸. W razie potrzeby obowiązek udostępnienia nieruchomości podlegać będzie egzekucji administracyjnej. Również za udostępnienie nieruchomości i szkody związane z podejmowanymi na niej czynnościami przysługuje właścicielowi nieruchomości (i innym powyżej wymienionym podmiotom) odszkodowanie. **Jego wysokość ma zostać uzgodniona pomiędzy właścicielem nieruchomości a PSE, któremu nieruchomość udostępniono. Ustawodawca jednak zastrzega, że jeżeli**

³⁸ por. wyrok WSA w Lublinie z 9.9.2010 r., II SA/Lu 278/10,

do takiego uzgodnienia nie dojdzie w terminie 30 dni, licząc od dnia, w którym upłynął termin udostępnienia nieruchomości określony w decyzji, to starosta wszczyna postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania. W orzecznictwie wskazano, że z punktu widzenia roszczeń właściciela nieruchomości przeciwko podmiotowi utrzymującemu urządzenia (wynikających z art. 225 KC), nie ma decydującego znaczenia okoliczność, jaki obszar jest potrzebny właścicielowi przedsiębiorstwa przesyłowego do bieżącej eksploatacji danej sieci, w tym usuwania ewentualnych awarii. Kluczowe zagadnienie dotyczy tego, na jakim obszarze, na skutek budowy infrastruktury przesyłowej, ograniczone zostają prawa właściciela nieruchomości do korzystania z niej, z wyłączeniem innych podmiotów i w sposób zgodny z jej gospodarczym przeznaczeniem³⁹.

IX. OPODATKOWANIE GRUNTÓW, NA KTÓRYCH POSADOWIONA JEST INFRASTRUKTURA SŁUŻĄCA DO PRZESYŁANIA ENERGII ELEKTRYCZNEJ

W dniu 1 stycznia 2019 roku weszła w życie ustawa z 20.7.2018 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku leśnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1588). W ocenie projektodawców w nowym kształcie zapobiegać ma niejednolitej interpretacji przepisów przez organy podatkowe. Zmiany wprowadzone w ustawach: z 15.11.1984 r. o podatku rolnym (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1892 ze zm.), z 12.1.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1445 ze zm.), z 30.10.2002 r. o podatku leśnym (t.j.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1821 ze zm.) mają na celu doprecyzowanie zasad opodatkowania gruntów, na których posadowiona jest infrastruktura służąca do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów lub energii elektrycznej oraz infrastruktura telekomunikacyjna wchodząca w skład przedsiębiorstwa przedsiębiorcy – jednoznacznie wskazują, że posadowienie takiej infrastruktury na gruntach nienależących do przedsiębiorcy, **nie powoduje zmian w sposobie opodatkowania takich gruntów**. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy zmieniającej „intencją ustawodawcy jest wprowadzenie zasady, że **posadowienie tej infrastruktury na gruntach osób trzecich, z których przedsiębiorstwo będące właścicielem tej infrastruktury korzysta w sposób ograniczony (na podstawie służebności przesyłu, innej umowy lub bezumownie), nie skutkuje zmianą sposobu opodatkowania tych gruntów**. Natomiast, gdy na tych gruntach

³⁹ por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 23.4.2014 r., I ACa 216/14

oprócz posadowienia tej infrastruktury prowadzona jest działalność gospodarcza (np. fabryka, siedziba firmy, parking czy wyrobisko), wtedy od tych gruntów będzie pobierana najwyższa stawka podatku od nieruchomości na dotychczasowych zasadach. Celem tej regulacji nie jest zwolnienie z najwyższej stawki podatku od nieruchomości wszystkich gruntów, z których korzystają przedsiębiorstwa zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją płynów, pary, gazów lub energii elektrycznej czy prowadzące działalność telekomunikacyjną. Jedynie posadowienie infrastruktury służącej do przesyłu lub dystrybucji powinno pozostać neutralne pod względem podatkowym” (Uzasadnienie, s. 2–3, druk sejmowy Nr 2668). Zgodnie zatem z nowym brzmieniem przepisów wymienionych wyżej ustaw – **gruntów, przez które przebiega infrastruktura** służąca do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów lub energii elektrycznej oraz infrastruktura telekomunikacyjna, **nie uważa się za grunty zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej**. Biorąc pod uwagę powyższe, za grunty zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza nie uważa się gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne (art. 2 ust. 3 i 4 PodRoU), za lasy zajęte na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna nie uznaje się lasów (art. 1 ust. 4 i 5 PodLeśnyU), a do gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej **nie zalicza się** (art. 1a ust. 2a pkt 4 oraz art. 1a ust. 2b PodLokU) **tych:**

51

- 1) przez które przebiegają urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1 k.c., wchodzące w skład przedsiębiorstwa przedsiębiorcy prowadzącego działalność telekomunikacyjną, działalność w zakresie przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów lub energii elektrycznej lub zajmującego się transportem wydobytego gazu ziemnego lub ropy naftowej,
- 2) zajętych na pasy technologiczne stanowiące grunt w otoczeniu urządzeń, o których mowa powyżej, konieczny dla zapewnienia właściwej eksploatacji tych urządzeń,
- 3) zajętych na strefy bezpieczeństwa oraz strefy kontrolowane urządzeń, o których mowa powyżej, służących do przesyłania lub dystrybucji ropy naftowej, paliw ciekłych lub paliw gazowych, lub transportu wydobytego gazu ziemnego lub ropy naftowej, które zostały określone w odrębnych przepisach – chyba że grunty (lasy) te są jednocześnie zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, leśna oraz innej niż działalność, o której mowa w pkt 1.

Każda z ustaw zastrzega jednocześnie, że powołanych wyżej przepisów **nie stosuje się** do gruntów będących w posiadaniu samoistnym, użytkowaniu wieczystym lub będących własnością przedsiębiorcy, a ponadto – zgodnie z art. 2 ust. 4 PodRoU – sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne.

Ustawa zmieniająca wprowadzając zmiany przepisów wymienionych wyżej ustaw uwzględnia zatem specyfikę działalności gospodarczej polegającej na przesyłaniu lub dystrybucji płynów, pary, gazów lub energii elektrycznej oraz działalności telekomunikacyjnej, do wykonywania których niezbędna jest sieć przewodów, które umożliwiają dostarczanie usług do odbiorców. W konsekwencji przyjęto, że korzystanie z gruntów (na których posadowione są urządzenia służące do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów lub energii elektrycznej oraz infrastruktura telekomunikacyjna) przez przedsiębiorcę, który nie jest ich posiadaczem, użytkownikiem wieczystym lub właścicielem – **nie jest traktowane jako zajęcie ich na prowadzenie działalności gospodarczej.**

Oczywistym jest, że wprowadzone zmiany uderzą w budżety gmin. Dla przypomnienia warto wskazać, że zgodnie z treścią uzasadnienia do Specustawy, jej projektodawcy założyli, że jednostki samorządu terytorialnego z samych podatków od nowo wybudowanych i zlokalizowanych na terenach gmin sieci elektroenergetycznych – mogą uzyskać ok. 120 mln zł. Obecna zmiana sposobu opodatkowania gruntów wykorzystywanych przez firmy energetyczne z pewnością uderzy w budżety gminne. aktualnie wylicza się, że samorzady stracą co najmniej 153 mln zł w skali roku. Projektując budżety na przyszły rok, rady gmin i miast muszą więc brać pod uwagę mniejsze wpływy z podatku od nieruchomości. Ministerstwo Energii szacowało, że jedynie od gruntów leśnych, i to wyłącznie pod liniami energetycznymi, podatek od nieruchomości według stawki dla działalności wynosi rocznie 162 mln zł. Po zmianach podatek leśny wyniesie 9 mln zł. Oznacza to 153 mln zł strat gmin. Do tego należy doliczyć straty z opodatkowania gruntów rolnych, przez które przebiegają linie energetyczne, a także straty z opodatkowania działek pod linie telekomunikacyjne czy gazowe.

Klauzula poufności

Niniejsze memorandum jest adresowane do Pana Marcina Uchmana – Wójta Gminy Cegłów.