

ANNA GĘTKOWSKA

## Proces inwestycyjny a decyzja środowiskowa na przykładzie budowy gazociągu

Przesyłanie gazu ziemnego na znaczne odległości możliwe jest dzięki sieci gazociągów. Dywersyfikacja dostaw gazu ziemnego, pozyskiwanie nowych odbiorców gazu, wykorzystywanie krajowych złóż wymaga ciągłej budowy nowych gazociągów. Celem planowanych procesów inwestycyjnych budowy gazociągów jest zapewnienie bezpieczeństwa rynku gazowego, przesyłu gazu oraz świadczenie usług przesyłowych dla nowych odbiorców.

Należy zaznaczyć, iż szczególną rolę w procesie inwestycyjnym ma ochrona środowiska.

Od końca XX w. nastąpił relatywnie szybki rozwój rozwiązań prawnych w zakresie ochrony środowiska oraz uwzględnianie w nich znacznej części rozwiązań międzynarodowych.

Początek XXI w. przyniósł zmiany kompetencyjne w zarządzaniu przestrzenią w Polsce i rosnącą rolę samorządów, które znacząco odbiły się na uwarunkowaniach ochrony przyrody. Daleko idące zmiany prawne, po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej odbiły się też na rozwiązaniach prawnych w dziedzinie ochrony przyrody, a wielokrotne zmiany ustawowe i niespójne logicznie próby swoistego „porządkowania” rozwiązań prawnych doprowadziły do znaczącego bałaganu kompetencyjnego i osłabienia znaczenia prawnej ochrony przyrody oraz ograniczenia liczby powstających obiektów.

Podstawowym aktem prawnym z zakresu ochrony środowiska jest:

— *Konstytucja RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*<sup>2</sup>;
- ustawa z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*<sup>3</sup>.

Obecnie obowiązująca Konstytucja RP poświęca środowisku i jego ochronie najwięcej uwagi spośród wszystkich dotychczasowych ustaw zasadniczych. Ustawodawca dostrzegł potrzebę ochrony środowiska, nie bez znaczenia było także późniejsze wstąpienie naszego kraju w szeregi państw członkowskich Unii Europejskiej, w której ochrona środowiska odgrywa istotną rolę. W normach konstytucyjnych wprowadzono nowoczesne rozwiązania zapewniające bezpieczeństwo ekologiczne, ochronę oraz dbałość o jego stan<sup>4</sup>.

W świetle Konstytucji RP, słusznym wydaje się wniosek, iż administracyjnoprawne aspekty ochrony środowiska są w sposób immanentny związane z prawami obywateli, obowiązkami organów administracji publicznej, jak również praktyką i zwyczajami obowiązującymi w naszym kraju oraz w Unii Europejskiej.

Rola ustawy – Prawo ochrony środowiska w polskim systemie prawa jest ogromna. Zawiera ona prawie wszystkie zasady ogólne rządzące prawem ochrony środowiska jako dziedziną nauki.

Dla rozwoju infrastruktury gazowej w Polsce mają również duże znaczenie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (zwany dalej k.p.a.)<sup>5</sup> regulujące postępowanie przed organami administracji publicznej na różnych etapach procesu inwestycyjnego. Przepisy te nakładając na strony obowiązki, mogą również stanowić bariery dla rozwoju

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2008 r., nr 25, poz. 150.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2008 r., nr 199, poz. 1227.

<sup>4</sup> B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2010, s. 31.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2013 r., nr 267.

inwestycji, a także zawierają instrumenty prawne, pozwalające na przeprowadzenie koniecznych procedur i nakładania na organy obowiązku podejmowania określonych czynności w ustalonych ramach czasowych.

Kodeks postępowania administracyjnego uregulował postępowanie administracyjne ogólne – zmierzające do wydania decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 104 k.p.a., który stanowi że „Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji”<sup>6</sup>.

Decyzja administracyjna to jednostronna czynność zakresu prawa administracyjnego, charakteryzująca się tym, że dochodzi do skutku przez złożenie oświadczenia woli przez organ administracji publicznej. Oznacza to, że chociaż strona bierze udział w procesie formowania się treści decyzji, lub nawet podjęcie decyzji jest uwarunkowane zgodą (wnioskiem) strony, to ostateczne, prawnie wiążące określenie treści decyzji należy do organu administracji publicznej<sup>7</sup>.

Celem przybliżenia istoty decyzji niezbędne jest wykorzystanie dorobku teorii prawa administracyjnego, gdzie autorzy odnoszą się do prawnych form działania administracji, w tym aktu administracyjnego. Niewątpliwie decyzja jest kwalifikowanym aktem administracyjnym.

Akt administracyjny to „oparte na przepisach prawa administracyjnego władcze jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie”<sup>8</sup>. Organ administracyjny poprzez akt administracyjny dokonuje konkretyzacji prawa, które inaczej nie tworzyłoby podstawy do ko-

---

<sup>6</sup> M. Wierzbowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008, s. 7.

<sup>7</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 284–285.

<sup>8</sup> M. Wierzbowski (red.), *op. cit.*, s. 1.

rzystania przez jednostkę z należytych jej praw lub wykonywania obowiązków. W zdecydowanej większości przypadków musi być najpierw uszczegółowienie uprawnień i obowiązków dokonanych decyzją administracyjną, czyli ustalenie, kto i jakie działania może podjąć zgodnie z prawem, a potem mogą być realizowane prawa lub egzekwowane obowiązki<sup>9</sup>.

Bardzo ważnym zagadnieniem w odniesieniu do decyzji jest kwestia jej prawidłowości. Pośród warunków prawidłowo wydanych decyzji administracyjnych w literaturze wymienia się trzy główne elementy, tj.:

- akt musi być wydany przez właściwy organ,
- decyzja powinna być wydana na podstawie prawa materialnego,
- akt musi być wydany we właściwym trybie, który jest uregulowany w k.p.a.

Aby decyzja administracyjna była prawidłowo wydana musi spełniać wymogi określone w art. 107 § 1 k.p.a. i powinna zawierać:

- oznaczenie organu administracji publicznej,
- datę wydania decyzji,
- oznaczenie strony lub stron,
- powołanie podstawy prawnej,
- rozstrzygnięcie,
- uzasadnienie faktyczne i prawne,
- pouczenie,
- podpis.

Każdy z wyżej wymienionych elementów ma znaczenie w ocenie prawidłowości decyzji pod względem proceduralnym i materialnoprawnym.

---

<sup>9</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 446–447.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>10</sup>, wszystkie inwestycje gazowe należy wprowadzać do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin (m.p.z.p.). Jednakże z uwagi na długotrwały skomplikowany proces wprowadzania zmian w m.p.z.p., planowanie inwestycji gazowniczych w Polsce stało się w obecnej chwili szczególnie utrudnione.

W przypadku braku m.p.z.p. – ponieważ co do zasady gminy nie muszą ich sporządzać – przystępnej akceptacji inwestycji przez organy administracyjne, należy uzyskać decyzję środowiskową, decyzję lokalizacji celu publicznego. Ponadto należy przeprowadzić wiele procesów związanych z opiniowaniem, uzgadnianiem inwestycji wynikających z przepisów szczególnych i dopiero wówczas istnieje możliwość przystąpienia do uzyskania pozwolenia na budowę.

Jeżeli chodzi o decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji jest ona jedną z głównych decyzji wydawanych w trakcie procesu inwestycyjnego. Decyzja ta wydawana jest na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Uzyskanie tej decyzji jest niezbędne przed przystąpieniem do realizacji przedsięwzięcia. Ponadto istnieje obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania konkretnego przedsięwzięcia na środowisko.

Ocena ta przeprowadzana jest zawsze w przypadku, gdy planowane przedsięwzięcie – w związku z jego charakterem – należy do grupy przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. O tym, do której kategorii ma zostać zakwalifikowane dane przedsięwzięcie decyduje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r., nr 647.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2010 r., nr 213, poz. 1397.

Zgodnie z przywołanym rozporządzeniem sieci gazowe zalicza się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Dlatego przy projekcie budowlanym gazociągu tak bardzo ważnym jest opracowanie oceny oddziaływania tej inwestycji na środowisko.

Szkodliwość ta wynika z wielu przyczyn, między innymi:

- zróżnicowany zasięg gazociągów,
- właściwości i ilość przesyłanego gazu,
- długi czas funkcjonowania inwestycji,
- znaczne naruszenie ekosystemów podczas budowy gazociągów,
- ewentualne awarie powstające w okresie eksploatacji<sup>12</sup>.

Przeprowadzenie oceny oddziaływania nie jest celem samym w sobie, ale ma umożliwić ustalenie ewentualnych zagrożeń dla środowiska, związanych z realizacją budowy gazociągu, a co za tym idzie – ułatwić ocenę, czy zachodzą podstawy do wydania pozytywnej decyzji upoważniającej do jego realizacji.

Ocena oddziaływania w stosunku do przedsięwzięcia mogącego wpływać na stan środowiska ma specyficzny charakter. Organ administracji, który dokonuje oceny powinien uwzględnić także oddziaływanie przedsięwzięcia na konkretny obszar „Natura 2000”. Przeprowadzenie oceny oraz opracowanie raportu oddziaływania na środowisko poprzedzone jest zebraniem podstawowych informacji przez organ administracji na temat planowanego przedsięwzięcia.

Decyzja, która również związana jest z budową gazociągu, to decyzja o lokalizacji celu publicznego. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidują dwa rodzaje rozstrzygnięć podejmowanych w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rozstrzygnięciami tymi są decyzja o lokalizacji celu publicznego oraz decyzja o warunkach zabudowy. Pierwsza z nich ma zastosowanie przy reali-

---

<sup>12</sup> J. Molenda, K. Steczko, *Ochrona środowiska w gazownictwie i w wykorzystaniu gazu*, Warszawa 2000, s. 131.

zacji inwestycji o charakterze celu publicznego. Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>13</sup> (art. 6) – celem publicznym jest między innymi: budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Cele publiczne te, których realizacja służy ogółowi i jest przeznaczona dla zaspokojenia potrzeb powszechnych, a realizatorami tych celów są jednostki organizacyjne, osoby reprezentujące Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego<sup>14</sup>.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego określa rodzaj inwestycji, warunki planowanych zamierzeń i ich usytuowania oraz szczegółowe zasady zagospodarowania przestrzennego terenu w tym odnoszące się do objętej wnioskiem inwestycji. Decyzja ta precyzuje linie rozgraniczające teren budowy gazociągu jak również wyznaczenie go na mapie. W decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, określenie celu publicznego rodzaju inwestycji oznacza, iż organ wydający decyzję winien wskazać, jakiej kategorii inwestycji dotyczą ustalenia (np. budowa gazociągu).

Uzyskanie pozwolenia na budowę jest ostatnim etapem procesu inwestycyjnego, a zarazem jest podstawowym obowiązkiem inwestora. W przypadku budowy gazociągu, pozwolenie budowlane jest decyzją administracyjną, która zezwala na prowadzenie robót, modernizacje jak również przebudowę gazociągu.

Pozwolenie na budowę może być udzielone po uprzednim uzyskaniu wymaganych odrębnymi przepisami uzgodnień, pozwoleń i opinii. Szczególne znaczenie ma omówiona wcześniej procedura oceny oddziaływania na środowisko<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Dz. U. z 2010 r., nr 102, poz. 651.

<sup>14</sup> T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 69.

<sup>15</sup> R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 136.

Procedury odwoławcze od decyzji, jak również żądanie wznowienia postępowania administracyjnego to główne utrudnienia w procesie inwestycyjnym. Wszelkie działania inwestora związane są głównie z koniecznością uniknięcia długotrwałych postępowań odwoławczych. Procedury związane są najczęściej z ustalaniem odszkodowań i ograniczeniem praw do nieruchomości, wypłaty rekompensat za szkody i zmniejszenie wartości nieruchomości powstałych w związku z tymi ograniczeniami. Inwestorzy realizujący budowę gazociągu pozyskują nieruchomości przeważnie w drodze umownej, unikając drogi administracyjnej, z uwagi na długotrwały czas jej trwania. Uzyskanie prawa do dysponowania gruntem np. na podstawie zastosowania przepisów dotyczących ograniczenia prawa własności dla właściciela niewyrażającego zgody na lokalizację przedsięwzięcia, może trwać przez wiele lat. Z uwagi na częsty brak zgody prywatnych właścicieli, oraz spowalnianie prac związanych z inwestycjami gazowniczymi przez samorządy lokalne, do dnia dzisiejszego niektóre złoża gazu ziemnego oraz gazociągi w rejonie miast i gmin są niepołączone, co szczególnie wpływa na drożność systemu gazowniczego w Polsce.

W związku z tymi licznymi trudnościami w procesie inwestycyjnym należy zwrócić również uwagę na inne możliwe rozstrzygnięcia przy budowie gazociągów. Mogą to być: odszkodowania, wywłaszczenie, służebność przesyłu oraz szczegółowe regulacje poświęcone sieciom przesyłowym.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 *Konstytucji*, „Każdy ma prawo do wynagrodzenia za szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Przepis ten wyznacza niewątpliwie kształt i model odpowiedzialności państwa – władzy publicznej – za wyrządzone szkody. Podstawą odpowiedzialności jest wyłącznie niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> G. Bieniek (red.), *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 1, Warszawa 2007, s. 284–286.



Odszkodowanie przysługuje od organu, który wydał decyzję z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a.

Ochrona własności uregulowana jest w *Konstytucji*, w art. 21 – „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Jednakże dopuszczono wywłaszczenie, gdy jest ono wykonywane na cele publiczne. Wywłaszczenie jest najdalszą formą ingerencji państwa w obszar prawa własności. Polega ono na odebraniu przez państwo prawa należącego do innych niż państwo podmiotów, w drodze aktu administracyjnego i za odszkodowaniem<sup>17</sup>.

Wywłaszczenie jest dopuszczalne jako wyjątek od konstytucyjnej zasady ochrony własności i jedynie wówczas, gdy jest dokonywany na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Administracja z punktu widzenia interesu publicznego wkracza w zakres prawa rzeczowego, które jest domeną prawa cywilnego. Odbywa się to poprzez publicznoprawne ograniczenie prawa własności. Ograniczenie to dotyczy sposobu przeznaczenia lub korzystania z nieruchomości<sup>18</sup>.

W maju 2008 roku ustawodawca wprowadził do Kodeksu cywilnego<sup>19</sup> służebność przesyłu odpowiadającą swą treścią służebności gruntowej. Jest to możliwość regulacji stanu prawnego nieruchomości pod budowę gazociągu na gruncie k.c. Instytucja służebności przesyłu jest przydatnym rozwiązaniem prawnorzeczym, zabezpieczającą zarówno interes właściciela nieruchomości jak również interesy przedsiębiorcy przesyłowego. Wpływa także korzystnie na przyspieszenie procedur związanych z budową gazociągu.

W przeszłości przedsiębiorstwa przesyłowe umieszczały swoje gazociągi na cudzych nieruchomościach bez uzyskania tytułu prawnego. Podstawą prawną w ówczesnych czasach była ustawa z 31 stycznia 1961 r. – *Prawo budowlane*<sup>20</sup>. Potrzeba uzyskania przez przedsiębiorców tytułu prawnego do cudzych nieruchomości

---

<sup>17</sup> Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 97.

<sup>18</sup> Z. Bukowski, *Polskie administracyjne prawo materialne*, Toruń 2005, s. 269.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz. U. z 1964 r., nr 16, poz. 93.

<sup>20</sup> Dz. U. nr 7, poz. 46 ze zm.

ści w celu posadowienia na nich urzędzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c., oraz konieczność uregulowania tzw. zaszczości, były następstwem uchwalenia ustawy nowelizującej kodeks cywilny, która wprowadziła nowy rodzaj służebności – służebność przesyłu<sup>21</sup>.

Podsumowując należy stwierdzić, iż z uwagi na zwiększenie planowania procesów inwestycyjnych niezbędne jest wprowadzenie szczególnej regulacji poświęconej inwestycjom sieciowym w oparciu o podobne już sprawdzone w praktyce, rozwiązania zawarte przykładowo w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych<sup>22</sup>, czy też w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012<sup>23</sup>. Podobnie jak ma to miejsce przy inwestycjach drogowych, system prawny dotyczący realizacji inwestycji liniowych zostanie uproszczony i udrożniony. Jednocześnie nastąpi wprowadzenie instrumentarium umożliwiające rozwiązanie sytuacji patowych powstałychw przeszłości wskutek lokalizowania urzędzeń przesyłowych bez poszanowania dla prawa własności. Jeżeli za niezwłocznym usunięciem istniejących barier przemawia cel publiczny, projektowana ustawa umożliwi jego usunięcie.

Konieczne jest wprowadzenie w życie przepisów ustawy o korytarzach przesyłowych, która stworzy pewność planowania czasu trwania procesu inwestycyjnego, a co za tym idzie możliwość zmniejszenia nakładów finansowych i pozwoli na szybsze osiągnięcie zamierzonego celu w postaci rozbudowy istniejącej infrastruktury technicznej oraz budowy nowej, niezbędnej dla prawidłowego funkcjonowania Państwa i jego obywateli. Ponadto zagwarantuje ona właścicielowi nieruchomości pewność, że dostanie on wynagrodzenie za ustanowienie służebności przesyłu na

---

<sup>21</sup> A. Kidyba (red.), K. A. Dadańska, T. A. Filipiak, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II: *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2009, s. 111.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2008 r., nr 193, poz. 1194 i nr 199, poz. 1227.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2007 r., nr 173, poz. 1219 z późn. zm.

jego nieruchomości oraz pozwoli racjonalnie zaplanować przedsięwzięciom przesyłowym wydatki na pozyskanie prawa do nieruchomości, na których zlokalizowane będą urządzenia przesyłowe.

Realizacja infrastruktury gazowej to często początek konfliktów społecznych. Dlatego też każde rozstrzygnięcie kolizji interesu indywidualnego z interesem publicznym powinno być oparte na niżej wymienionych przesłankach:

- treść interesów indywidualnego i publicznego powinna być określona w odpowiednich przepisach materialnego prawa administracyjnego dotyczących ochrony środowiska;
- konieczne jest opracowanie szczegółowej procedury dotyczącej rozwiązywania konfliktów interesów, uwzględniając obowiązujące na danym obszarze nakazy i zakazy wprowadzone pod kątem utrzymania wymagań z zakresu ochrony środowiska dla danego terenu;
- konieczne jest zachowanie równowagi pomiędzy interesem indywidualnym a interesem publicznym. Oznacza to z jednej strony obowiązek uwzględnienia w toku postępowania przez organy administracji publicznej (zgodnie z art. 7 k.p.a.) zobowiązania do załatwienia sprawy mając na względzie słuszny interes strony i interes publiczny. Z drugiej zaś strony konieczne jest wprowadzenie odpowiednich mechanizmów, które określa pojęcie „interes publiczny” w celu zabezpieczenia jednostki przed nieuzasadnioną ingerencją organów realizujących zadania z zakresu administracji publicznej, w sferę jej praw i wolności;
- konieczne jest również uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jego aktualizacji, jak również każdej zmiany dokonanej w celu wprowadzenia ograniczeń służących realizacji interesu publicznego w przedmiocie ochrony środowiska na oznaczonym obszarze.

Spełnienie przywołanych warunków znacząco wpłynie na zwiększenie szybkości i efektywności procesu inwestycyjnego. Zostanie uproszczony i przyspieszony proces przygotowania

i realizacji inwestycji sieciowych. Ułatwione zostanie pozyskiwanie terenów pod nowe inwestycje. Poprawi się jakość współpracy z właścicielami terenu, a przez co zmniejszą się napięcia społeczne poprzez szybkie rozwiązywanie sytuacji spornych.