

22.06.2022

MINISTERSTWO ROZWOJU I
TECHNOLOGI
Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

PETYCJA

Działając na podstawie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. 2018 poz. 870), w związku z art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedkładam petycję, która wnoszona jest zarówno w imieniu podmiotu wnoszącego, jak i w interesie publicznym. Przedmiotem niniejszej petycji jest żądanie zmiany przepisów prawa tj. ustawy Prawo Budowlane w związku z Obwieszczeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. oraz podjęcie przez Pana Ministra stosownych działań umożliwiających realizację drugiego celu szczegółowego pn. Rozbudowa infrastruktury wytwórczej i sieciowej energii elektrycznej ww. dokumentu. Jednocześnie zastrzegam, iż podmiot wnoszący nie wyraża zgody na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję swych danych, w tym danych osobowych lub innych danych identyfikujących.

Jako podstawę wniesienia petycji wskazuje rozstrzygnięcia organów administracji architektoniczno-budowlanej w tym m.in. Starosty Powiatu Mieleckiego i organu wyższego stopnia tj. Wojewody Podkarpackiego w zakresie zawieszenia postępowań w sprawach wniosków o udzielenie pozwolenia na budowę sieci elektroenergetycznych kablowych SN 15kV, związanymi ze skablowaniami istniejących sieci elektroenergetycznych napowietrznych SN 15kV realizowanych na nieruchomościach o nieuregulowanym stanie prawnym (na podstawie art. 113 ust. 6 i ust. 7. u.g.n). przez OSD.

UZASADNIENIE

W obwieszczeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. zawarto osiem celów szczegółowych wraz z działaniami niezbędnymi do ich realizacji w celu przeprowadzenia niskoemisyjnej transformacji energetycznej. W drugim celu szczegółowym pn. Rozbudowa infrastruktury wytwórczej i sieciowej energii elektrycznej przeczytać można: Pewność dostaw energii elektrycznej do odbiorów końcowych zależy od sprawnej i bezpiecznej dystrybucji. Sieć dystrybucyjna ma

charakter głównie promieniowy, jest dłuższa i znacznie gęstsza niż sieć przesyłowa, przez co bardziej narażona na awarie. Największy wpływ na niezawodność dostaw energii dla odbiorców końcowych mają zdarzenia w sieci SN, która jest w 74% napowietrzna. Inwestycje w systemach dystrybucyjnych (odtworzenia sieci, skablowania sieci średniego napięcia) wpłyną na poprawę jakości dostaw do odbiorców końcowych, co oznacza w szczególności skrócenie długości przerw w dostawach energii. Ponadto inwestycje przyczynią się będą do stopniowego przekształcania sieci pasywnej (jednokierunkowej) w sieć aktywną (dwukierunkową). Skablowanie sieci średniego napięcia (SN) jest silnie skorelowane z SAIDI i SAIFI, a udział linii kablowych w liniach SN w Polsce (w 2017 r. ok. 26%) jest jednym z najniższych w Europie. Ponad 41 tys. km linii napowietrznych SN znajduje się na terenach leśnych i zadrzewionych, gdzie skablowanie ma szczególne znaczenie dla ograniczenia przyczyn i skutków awarii. Dla osiągnięcia większej niezawodności pracy sieci konieczne jest sukcesywne kablowanie sieci średniego napięcia. W tym celu w 2021 r. opracowany zostanie krajowy plan skablowania sieci średniego napięcia do 2040 r., a skutkiem jego realizacji będzie zwiększenie udziału linii kablowych w liniach SN w Polsce do poziomu średniej w UE. Inwestycje polegające na budowie ziemnych linii kablowych SN 15kV, realizowane przez operatora systemu dystrybucyjnego tj. m. in PGE Dystrybucja S.A. mają na celu realizację polityki energetycznej państwa oraz są działaniami w interesie publicznym oraz słusznym interesie obywateli. Operator systemu dystrybucyjnego zobowiązany jest na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy Prawo Energetyczne do dostarczania energii elektrycznej do odbiorców w sposób ciągły i niezawodny z zachowaniem parametrów jakościowych o których mowa w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego. W tym celu spółka energetyczna będąca operatorem systemu dystrybucyjnego zobowiązana jest do realizacji projektów linii elektroenergetycznych SN zgodnie z ustawą Prawo Budowlane tj. przed realizacją inwestycji musi uzyskać pozwolenie na budowę. Zważywszy na fakt, iż wiele nieruchomości na trasie projektowanych linii kablowych SN posiada nieuregulowany stan prawny (nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe lub właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe) oraz brak jest możliwości zmiany trasy linii kablowych, ze względu na przebieg istniejących linii

napowietrznych SN 15kV do których niezbędne jest wykonanie nawiązania projektowanymi liniami kablowymi SN, organy administracji architektoniczno-budowlanej zawieszają postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę z związku z przyjętą przez Sądy Administracyjne linią orzecniczą, iż konieczne jest rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego jakim jest przeprowadzenie postępowania o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłych.

W powyższych sprawach OSD posiada jedynie możliwość uzyskania prawa dysponowania gruntem na cele budowlane wymaganym przepisami ustawy prawo budowlane, na podstawie art. 124 i art. 124a u.g.n. Decyzja o tym charakterze zgodnie z orzecnictwem Sądów Administracyjnych jest decyzją o charakterze wyłączeniowym. Zgodnie z wyrokiem NSA z 2011-12-08 - II OSK 1790/10: „Dokonując wykładni przepisów ustawy - Prawo budowlane, w tym art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego nie można zapominać, że przepis ten nie może funkcjonować w oderwaniu od systemu prawnego. Jeżeli więc prawo własności jednego podmiotu zostało ograniczone drogą decyzji o charakterze wyłączeniowym w ten sposób, iż na nieruchomości jednego podmiotu inny podmiot został uprawniony do zrealizowania własnej inwestycji, ma prawo wykonywać wszystkie czynności, które wiążą się z użytkowaniem tej inwestycji bez określenia czasowego (jak długo może korzystać z tego prawa), to w takim zakresie prawa właściciela nieruchomości doznają ograniczenia właśnie na rzecz tego podmiotu, który uzyskał swoje prawa na podstawie decyzji wyłączeniowej” oraz wyrokiem WSA z dnia 30.06.2020 - II SA/OI 47/20 „decyzja wydana w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. stanowi podstawę do ograniczenia wykonywania prawa własności nieruchomości, na której istnieje potrzeba wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej o charakterze publicznym, w całości pozbawia właściciela nieruchomości sposobu korzystania i w tym zakresie stanowi wyłączenie z tegoż atrybutu prawa własności w zakresie przestrzennym wyznaczonym liniami rozgraniczającymi pas technologiczny zobrazowany w załączniku do rzeczonyj decyzji”. Tym samym mając na uwadze wykładnie funkcjonalną prawa, należałoby uznać, iż stroną w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę inwestycji realizowanej na nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie art. 124 i art. 124a u.g.n w miejsce właściciela (wobec którego została wydana taka decyzja) będzie wnioskodawca (w granicach oznaczonych na załączniku graficznym do decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości). Takie podejście wydaje się być racjonalne i umożliwiłoby realizację inwestycji na gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym. Jednakże podejście organów

administracji architektoniczno-budowlanej jest zgoła odmienne. Organy mimo posiadania przez inwestora stosownych decyzji wydanych na podstawie art. 124 i art. 124a u.g.n zawieszają postępowania i zobowiązują wnioskodawcę do wystąpienia do sądu powszechnego o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłych. Takie rozstrzygnięcie uniemożliwia realizację uprawnienia przyznanego na podstawie art, 124 i art. 124 u.g.n. oraz zważywszy na ilość takich nieruchomości (o nieuregulowanym stanie prawnym) występujących na trasie projektowanych linii kablowych SN, uniemożliwia realizację ww. inwestycji.

Zgodnie z art. 113 ust. 6, ust. 7 u.g.n. poprzez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomość, której właściciel nie żyje i nie zostało przeprowadzone lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe . Zauważyć przy tym należy, iż przesłanką uzyskania decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości jest przeprowadzenie rokowań z właścicielem (art. 124) lub nieuregulowany stan prawny nieruchomości (art. 124a) tj., brak notarialnego poświadczenia dziedziczenia lub sądowego stwierdzenia nabycia spadku. Istnienie któregoś z ww. dokumentów z góry przekreśla możliwość uzyskania decyzji na podstawie art. 124 i 124a u.g.n.. (stan prawny wówczas jest uregulowany i zastosowanie ma jedynie art. 124. u.g.n). Art. 124 u.g.n. mówi iż „Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń”. Nawet literalne brzmienie ww. przepisu stanowi o zezwoleniu na zakładanie i przeprowadzenie, które nie ogranicza się jedynie do uzyskania stosownych pozwoleń i decyzji, lecz do rzeczywistego wykonania przyznanego uprawnienia na nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym - „beneficjent uprawnienia będącego w istocie publicznoprawną służebnością przesyłu, jest uprawniony do podejmowania wszelkich działań faktycznych i prawnych umożliwiających realizację uzyskanego uprawnienia celem zapewnienia wykonalności decyzji statuującej rzeczony uprawnienie”. – wyrok WSA z dnia 30.06.2020 - II SA/OI 47/20. Tym samym stosowana przez organ administracji architektoniczno-budowlanej interpretacja prawa (zawieszenie postępowania i zobowiązanie do rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez sąd powszechny), w rzeczywistości

uniemożliwia realizację uprawnienia przewidzianego decyzją wydaną na podstawie art. 124 i art. 124a u.g.n. na nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, tym samym narusza te przepisy prawa materialnego. W uzasadnieniu wyroku Trybunały Konstytucyjnego oraz w orzecznictwie Sądów Administracyjnych utrwalony jest pogląd, iż podstawą orzekania przez organy stosujące prawo nie jest przepis prawny, lecz norma prawna, w praktyce wywiedziona w drodze wykładni prawa z szeregu przepisów prawnych - w tym częstokroć także z aktów prawnych o różnej randze. Normę prawną rekonstruuje się zawsze z całokształtu obowiązujących przepisów prawnych. Wykładnią prawa jest operacja myślowa nie ograniczająca się do wykładni jednego bądź dwu przepisów, zawartych w jednej ustawie (zwłaszcza ograniczona jedynie do wykładni językowej), lecz operacja w toku której dokonuje się przekładu zbioru przepisów ogłoszonych w aktach prawodawczych na zbiór norm postępowania równoznaczny jako całość z danym zbiorem przepisów. W ocenie autora petycji w niniejszej sprawie koniecznym jest więc sięgnięcie do zasad wykładni, zgodnie z którymi znaczenie przepisu zawartego art. 28 ust. 2 PB zależy nie tylko od jego językowego sformułowania, ale także od treści innych przepisów (art. 124 i art. 124a u.g.n.) oraz całego szeregu wyznaczników pozajęzykowych takich jak cele i funkcje regulacji prawnej. W procesie wykładni prawa interpretatorowi nie wolno całkowicie ignorować wykładni systemowej lub funkcjonalnej poprzez ograniczenie się wyłącznie do wykładni językowej pojedynczego przepisu. Może się bowiem okazać, że sens przepisu, który wydaje się językowo jasny, okaże się wątpliwy, gdy go skonfrontujemy z innymi przepisami lub weźmiemy pod uwagę cel regulacji prawnej. W przytoczonych sprawach stosowanie jedynie wykładni językowej art. 28 ust. 2 PB z pominięciem innych aktów prawnych (np. art. 124, art. 124a u.g.n) prowadzi do absurdu. Mimo uzyskania decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie art. 124 i art. 124a u.g.n., która to decyzja powinna umożliwiać zakładanie i przeprowadzanie na nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (której właściciel nie żyje i nie zostało przeprowadzone lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe) ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, organ zawiesza postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt. 4 i wzywa wnioskodawcę do wystąpienia do sądu powszechnego o stwierdzenie nabycia spadku po zmarłym. Gdyby inwestor podjął takie działanie to spowoduje to uzyskanie postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, czyli regulację stanu prawnego nieruchomości, tym samym możliwe stanie

się uzyskanie prawa dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Taka interpretacja prawa przez organ, uniemożliwia realizację uprawnienia przyznanego na podstawie art. 124 i art. 124a u.g.n., a jedynie odwleka w czasie konieczność regulacji stanu prawnego nieruchomości z momentu uzyskiwania prawa dysponowania gruntem na cele budowlane, do czasu złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, tym samym pozbawiając sensu całą instytucję ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym na podstawie art. 124 i 124a u.g.n., gdyż wykonalność takiej decyzji mogła by nastąpić dopiero po regulacji stanu prawnego nieruchomości – co byłoby absurdem. Tym samym przy takiej interpretacji organu nie byłoby zasadne istnienie wspomnianego artykułu 124a u.g.n., w związku z koniecznością regulacji stanu prawnego nieruchomości (przed wydaniem pozwolenia na budowę). Po regulacji stanu prawnego możliwe staje się zdobycie przez inwestora prawa dysponowania gruntem na cele budowlane od spadkobierców, a w przypadku braku ich zgody po przeprowadzeniu rokowań i po wydaniu decyzji na podstawie art. 124 u.g.n.. Podkreślić należy, iż celem ustawodawcy było umożliwienie i przyspieszenie realizacji inwestycji celu publicznego na nieruchomościach o nieuregulowanym stanie prawnym. W przytoczonej sprawie zastosowana przez organ interpretacja prawa, nie da się pogodzić z racjonalnością stosowania prawa i jego celem. Rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie i sprawach podobnych powinno zostać oparte nie tylko na literalnym brzmieniu przepisu, lecz na wykładni funkcjonalnej oraz stosownych normach prawnych w tym art. 124 i art. 124a ugn. Ponadto, logicznym skutkiem wydania przez organ decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie art. 124 i art. 124a, pozbawiającej właściciela nieruchomości w określonym zakresie prawa rozporządzania swoją własnością oraz przyznania tego prawa w zakresie zawartym w decyzji i w obszarze określonym na załączniku do decyzji, podmiotowi który taką decyzję uzyskał, jest pozbawienie właściciela nieruchomości przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia na budowę, gdyż jego prawo w tym zakresie (zawartym w decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości i we wniosku o pozwolenie na budowę) i wobec tylko i wyłącznie tej inwestycji zostało ograniczone. Zasadne zatem według autora petycji staje się zweryfikowanie, czy treść decyzji wydanej na podstawie art. 124 i art. 124a u.g.n jest tożsama z zamierzeniem inwestora wyrażonym we wniosku o pozwolenie na budowę, a jeżeli tak to właściciel nieruchomości nie powinien posiadać przymiotu strony w takim postępowaniu. Takie samo stanowisko według

autora petycji powinno być w przypadku decyzji na podstawie art. 124 u.g.n., gdyż oczywistym jest fakt, iż jeżeli inwestor nie zdołał porozumieć się z właścicielem nieruchomości i uzyskał stosowną decyzję o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie art. 124 u.g.n, właściciel nieruchomości będzie dążył do uniemożliwienia realizacji uprawnienia przyznanego inwestorowi poprzez odwołania od decyzji udzielającej pozwolenie na budowę, co tylko wydłuża czas realizacji dokumentacji projektowych inwestycji elektroenergetycznych linii SN.

W związku z powyższym wnoszę o zmianę ustawy Prawo Budowlane poprzez:

1. Zmianę brzmienia art. 29, ust. 1, pkt. 2, ppkt. a) na:

„elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 15 kV,”
oraz

2. Zmianę brzmienia art. 28, ust. 2 na:

„Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu za wyjątkiem właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości wobec których wydana została decyzja na podstawie art. 124 u.g.n”
Zauważać należy, iż obecnie realizacji przyłączy elektroenergetycznych wymaga jedynie zgłoszenia, przy czym nie jest istotne napięcie przyłącza oraz ewentualna transformacja napięcia.

Tym samym interes jednostki (przyłącz nie stanowi inwestycji celu publicznego), która może wybudować kilometry przyłączą kablowego SN, stawiany jest powyżej interesu publicznego, gdyż nawet kilka metrów linii kablowej SN wymaga stosownej decyzji celu publicznego jak i później pozwolenia na budowę.

Ponadto, w związku z koniecznością budowy nowych stacji transformatorowych SN/nN (które wymagają tylko zgłoszenia - art. 29, ust. 1, pkt. 3) konieczne jest ich zasilenie z linii SN, a budowa ww. linii wymaga pozwolenie na budowę, tym samym przepis umożliwiający budowę stacji transformatorowych na zgłoszenie jest niejako martwy, gdyż inwestor i tak w celu zasilenia stacji musi uzyskać pozwolenie na budowę. Powyższe powoduje wydłużenie czasu realizacji inwestycji elektroenergetycznych.

Kolejnym pozytywnym aspektem zmiany brzmienia przytoczonych przepisów jest ograniczenie wątpliwości organu co do stron postępowania. Inwestor dokonując zgłoszenia

nie występuje z żądaniem, lecz składa oświadczenie wyrażające wolę skorzystania z uprawnienia przewidzianego ustawą. Do wykonywania robót budowlanych inwestor może przystąpić, jeżeli w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu. Uproszczona forma postępowania zgłoszeniowego ma swoje odniesienie także do kręgu uczestników postępowania. Stroną jest bowiem jedynie inwestor. Jednakże właściciele nieruchomości na których planowa jest inwestycja są świadomi zamiarów inwestora w związku z koniecznością uzyskania przez inwestora decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jak również prawa dysponowania gruntem na cele budowlane. Zważywszy na obecne uwarunkowania wynikające z polityki klimatycznej UE oraz stale rosnące ceny energii elektrycznej, problemy z podłączeniem do sieci elektroenergetycznej odnawialnych źródeł energii ze względu na stan sieci dystrybucyjnej SN oraz mając na uwadze założenia przyjęte w PEP do 2040r. oraz niekorzystne dla OSD interpretacje przepisów prawa przez organy administracji architektoniczno-budowlanej w tym Wojewodów, wprowadzenie ww. zmiany przyspieszy realizację inwestycji elektroenergetycznych oraz zmniejszy ilość długotrwałych postępowań przed Sądami Administracyjnymi, jak również umożliwi sprawniejsze przeprowadzenie transformacji energetycznej.