

Specustawa przesyłowa - podstawowe założenia

Autor: Piotr Zamroch, partner, Sienkiewicz i Zamroch - Radcowie Prawni, Spółka Partnerska

("Nowa Energia" - nr 4/2015)

5 sierpnia 2015 r. ustępujący tego dnia Prezydent Bronisław Komorowski podpisał uchwaloną przez Sejm 24 lipca 2015 r. ustawę o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, potocznie nazywaną specustawą przesyłową. Niniejszy artykuł przedstawia podstawowe założenia tej ustawy, wskazując jednocześnie na przyczyny jej uchwalenia.

Pisząc o specustawie przesyłowej, nie sposób nie nawiązać do Projektu ustawy o korytarzach przesyłowych, który był procedowany przez kilka ostatnich lat. Projekt ten miał w założeniu regulować całokształt problematyki urządzeń przesyłowych, niezależnie od ich rodzaju, obejmując swoim zakresem zarówno urządzenia projektowane, jak i już istniejące (tzw. zaszczości). Obserwacja prac nad nim oraz analiza wypowiedzi autorów uchwalonej specustawy pozwalają na zidentyfikowanie dwóch przyczyn nieuchwalenia ustawy korytarzowej - zbyt dotkliwe skutki finansowe dla przedsiębiorców przesyłowych oraz zarzuty odnośnie do sprzeczności z Konstytucją istotnych rozwiązań.

Cytując klasyka, można powiedzieć, że specustawa przesyłowa jest ustawą korytarzową na miarę naszych możliwości i nieprędko należy spodziewać się aktu prawnego kompleksowo regulującego status prawny pozostałych urządzeń. Autorzy projektu, który musiał zostać uchwalony przed końcem kadencji, wybrali wariant bezpieczny, w zasadzie kopiując większość rozwiązań z obowiązujących już specustaw, w tym dotyczących: Terminala LNG w Świnoujściu i inwestycji mu towarzyszących, dróg publicznych, infrastruktury kolejowej oraz lotnisk publicznych.

Skąd ten pośpiech?

Inwestycje objęte specustawą stanowią projekty wspólnego zainteresowania (ang. PCI), w rozumieniu przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009 (dalej: Rozporządzenie nr 347/2013 albo Rozporządzenie). Najogólniej rzecz ujmując, Rozporządzenie nr 347/2013 ukierunkowane jest na stworzenie bezpiecznego i konkurencyjnego rynku m.in. energii elektrycznej w ramach Unii Europejskiej, w tym poprzez rozbudowę istniejącej infrastruktury wewnętrznej oraz połączeń transgranicznych, jak również poprzez budowę nowych źródeł energii odnawialnej.

Zobowiązania nałożone na Polskę wymagały podjęcia intensywnych działań, w tym na płaszczyźnie ustawodawczej, albowiem polskie rozproszone i powolne procedury nie przystawały do wymogów unijnych, w szczególności odnośnie do realizacji inwestycji w czasie nie dłuższym niż 3,5 roku. Rozporządzenie zawiera jednoznaczną wytyczną, iż projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania (PCI) posiadają status „projektów o nadrzędnym interesie publicznym” i powinny być realizowane jak najszybciej oraz szczegółowo monitorowane i oceniane, przy jednoczesnym zachowaniu minimalnego poziomu obciążeń administracyjnych dla projektodawców.

Drugim impulsem dla procedowania projektu specustawy w ramach szybkiej ścieżki legislacyjnej były zagrożenia związane z nieterminową realizacją inwestycji w sieci przesyłowe, zarówno tych prowadzonych obecnie, jak i zaplanowanych na lata 2014-2020. W powyższym zakresie Polska, a ściślej Polskie Sieci Elektroenergetyczne Spółka Akcyjna, korzysta z potężnego dofinansowania ze środków unijnych w ramach programów z okresu 2007-2013 oraz aktualnie realizowanych programów w latach 2014-2020.

Wizja naruszenia warunków umów o udzielenie dotacji oraz zobowiązań naszego kraju w zakresie tworzenia europejskich korytarzy energetycznych były silnym impulsem dla szybkich działań ustawodawczych. Słowo szybkie nie jest tu nawet adekwatne - były to działania o nadzwyczajnej prędkości, jeżeli chodzi o polski Parlament, albowiem od czytania projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu do przedłożenia jej Prezydentowi do podpisu minęło zaledwie 15 dni.

Pośpiech nigdy nie był towarzyszem jakości, z drugiej strony jednak, większość rozwiązań została wprost przeniesiona z obowiązujących specustaw, zatem nie należałoby spodziewać się istotnie innej treści, gdyby procedowanie trwało dłużej.

Zakres przedmiotowy ustawy

Zgodnie z uwagami poczynionymi na wstępie, zakres przedmiotowy specustawy z 24 lipca 2015 r. jest bardzo wąski - dotyczy ona bowiem wyłącznie linii przesyłowych najwyższych napięć, będących własnością operatora sieci przesyłowych, czyli spółki akcyjnej Polskie Sieci Elektroenergetyczne.

Zamknięty katalog linii przesyłowych, do których ma ona zastosowanie został zawarty w załączniku do ustawy. Zawiera on 23 pozycje, które można podzielić na trzy kategorie.

Pierwsza z nich to linie przesyłowe istotne dla wykonania kompleksowego połączenia energetycznego Polska - Litwa. Druga to linie niezbędne dla zwiększenia zdolności wymiany mocy pomiędzy systemami elektroenergetycznymi Polski i Niemiec oraz Czech. Trzecia zaś to linie, których zadaniem jest przesył energii z istniejących oraz projektowanych odnawialnych źródeł energii, zlokalizowanych przede wszystkim na północy Polski, w tym na Morzu Bałtyckim.

Specustawa będzie dotyczyła zarówno inwestycji planowanych, jak i będących już w toku realizacji. Przepis art. 33 ustawy umożliwi inwestorowi wybór, czy będzie w dalszym ciągu procedował w oparciu o ogólne przepisy obowiązującego prawa, czy też skorzysta z uproszczonej ścieżki prawnej.

Trzeba podkreślić, iż ustawa nie dotyczy innych linii przesyłowych i dystrybucyjnych, przy czym w pierwszym brzemieniu jej projektu przewidziano możliwość zastosowania jej przepisów także dla tzw. inwestycji towarzyszących. Powyższe zostało krytycznie ocenione pod kątem zgodności z prawem UE przez Biuro Analiz Sejmowych, wobec czego autorzy projektu przygotowali autopoprawkę, która usunęła zapisy umożliwiające rozciągnięcie przepisów specustawy na inne urządzenia.

W powyższym zakresie istotne znaczenie miała okoliczność, iż posłowie w uzasadnieniu projektu ustawy wyraźnie wskazali, że jej zadaniem jest umożliwienie wykonania zobowiązań nałożonych na Polskę mocą Rozporządzenia nr 347/2013. Stwierdzili zatem jednoznacznie, iż celem ustawy jest udrożnienie procesu inwestycyjnego dla projektów wspólnego zainteresowania, które to inwestycje są traktowane przez UE jako priorytetowe dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i rozwoju konkurencji w tym segmencie wspólnotowego rynku.

Mając na uwadze treść opinii prawnych przygotowanych przez Biuro Analiz Sejmowych oraz treść poselskiej autopoprawki do projektu specustawy należy zakładać, iż ustawa w przyszłości może zostać znowelizowana w zakresie załącznika do niej zawierającego wykaz linii najwyższych napięć. Należy jednak zasadniczo wykluczyć możliwość rozszerzenia jej obowiązywania na inne urządzenia przesyłowe i dystrybucyjne.

Etap poprzedzający złożenie wniosku

Specustawa przesyłowa integruje wiele postępowań, jednak nie uchyła obowiązku uprzedniego uzyskania przez inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz pozwolenia wodnoprawnego, jeżeli jest ono wymagane.

Warto zwrócić uwagę, iż w powyższym zakresie specustawa wprowadziła dodatkową podstawę prawną dla czasowego ograniczenia własności albo prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia pomiarów, badań lub innych prac niezbędnych do sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Nakaz udostępnienia nieruchomości może być przedmiotem decyzji administracyjnej, jeżeli nie udało się uzyskać tytułu prawnego do czasowego jej zajęcia pomimo przeprowadzonych negocjacji. Okres możliwego dysponowania nieruchomością jest bardzo długi, wynosi on bowiem maksymalnie aż 3 lata.

Z uwagi na zintegrowanie wielu rozproszonych postępowań administracyjnych, które dotyczyły wydania zgód i zezwoleń, jak też z uwagi na wyłączenie stosowania części

przepisów powszechnie obowiązującego prawa, specustawa wymaga, by inwestor przed wystąpieniem z wnioskiem uzyskał opinie szeregu organów, w zależności od specyfiki przebiegu i miejsca realizacji inwestycji.

Co ważne, negatywna opinia nie wyklucza możliwości skutecznego wystąpienia z wnioskiem o wydanie decyzji ustalającej lokalizację inwestycji, zatem ograniczenie kompetencji organów je wydających nie podlega dyskusji.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na ograniczenia czasowe dla wydania opinii - jeżeli organ nie uczyni tego w terminie 21 dni, ustawa wprowadza skutek w postaci całkowitego uzgodnienia.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej

Dysponując gotowym wnioskiem wraz z załącznikami, których wyczerpujące wyliczenie zawiera przepis art. 4 specustawy, inwestor może ubiegać się o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej. Wskazana decyzja reguluje następujące kwestie:

- zatwierdza linie rozgraniczające teren inwestycji,
- określa warunki techniczne jej realizacji, w tym wynikające z potrzeb ochrony środowiska i zabytków oraz przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym, określa warunki ochrony przeciwpożarowej dla inwestycji,
- zawiera wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich,
- zatwierdza podziały nieruchomości, które podlegają wywłaszczeniu pod budowę stacji elektroenergetycznych,
- zawiera oznaczenie nieruchomości, na których jest planowana budowa stacji elektroenergetycznych,
- zawiera oznaczenie nieruchomości, których własność ma zostać ograniczona mocą tej decyzji,
- określa termin wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, nie krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja stanie się ostateczna.

Należy podkreślić, iż decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej nie stanowi pozwolenia na budowę, o którego wydanie inwestor musi wystąpić oddzielnie. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji stanowi tytuł prawny do dysponowania nieruchomościami nią objętymi na cele budowlane, z tym jednak zastrzeżeniem, iż roboty mogą rozpocząć się dopiero po dniu, w którym decyzja ta stała się ostateczna.

Obie wskazane wyżej decyzje wydaje właściwy miejscowo wojewoda, a w przypadku inwestycji zlokalizowanych na terenie więcej niż jednego województwa, ten z wojewodów, na którego obszarze własności znajduje się najdłuższy objęty wnioskiem odcinek sieci przesyłowej.

Wojewoda, podobnie jak wcześniej wymienione organy opiniujące, nie ma zbyt wiele czasu na wydanie decyzji, co do zasady zobligowany jest bowiem wykonać ten obowiązek w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku. Każde opóźnienie może stanowić źródło problemów z uwagi na nałożenie na organ kary pieniężnej w wysokości 1000 zł dziennie.

Decyzja może dotyczyć całego zamierzenia inwestycyjnego albo jego części, co będzie miało praktyczne zastosowanie dla linii przesyłowych realizowanych etapami. Specustawa wprowadziła wiele istotnych uproszczeń proceduralnych w zakresie doręczania decyzji i zawiadamiania o jej wydaniu, ponadto jednoznacznie usunęła przeszkodę dla procedowania w postaci nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości.

Pozyskanie tytułu prawnego do wielu nieruchomości

Zgodnie z wcześniejszymi uwagami, decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji zatwierdza podziały nieruchomości, według linii rozgraniczających teren objęty inwestycją. Z podziałem nieruchomości związane jest wywłaszczenie, które może przybrać zarówno postać pełną, jak i ograniczoną na wzór przepisu art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Nieruchomości przeznaczone pod budowę stacji elektroenergetycznych stają się z dniem uostatecznienia decyzji własnością Skarbu Państwa, przy czym wywłaszczenie w tym trybie powoduje także wygaśnięcie praw obciążających nieruchomość.

Wywłaszczenie oraz wygaśnięcie wskazanych praw następuje za odszkodowaniem. Ustawa przewiduje ponadto możliwość żądania przez uprawnionego do nieruchomości jej wykupu w całości, jeżeli pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele.

Odszkodowanie przysługuje w wysokości uzgodnionej pisemnie przez inwestora z osobą uprawnioną, a w przypadku nieosiągnięcia porozumienia w terminie 2 miesięcy, w wysokości określonej mocą decyzji wydanej przez wojewodę na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego.

W odniesieniu do pozostałych nieruchomości objętych liniami rozgraniczającym teren inwestycji, decyzja o ustaleniu jej lokalizacji powoduje skutek w postaci ograniczenia własności. To ograniczenie zawiera szerszy katalog uprawnień dla przedsiębiorcy niż art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dając prawo do wejścia na teren nieruchomości w celu wykonania prac związanych z budową, przebudową, utrzymaniem, eksploatacją, konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń.

Po zakończeniu prac, inwestor zobowiązany jest przywrócić nieruchomość do stanu poprzedniego, a w takim zakresie w jakim nie jest to możliwe albo powoduje nadmierne

trudności lub koszty, zobowiązany jest zapłacić odszkodowanie ustalone zgodnie z przepisami art. 124 ust. 2 i 4-7 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Warto podkreślić, iż specustawa przesyłowa przewiduje możliwość wypłacenia zaliczki w wysokości 70% odszkodowania ustalonego przez organ pierwszej instancji, co jednak odnosi się wyłącznie do nieruchomości wywłaszczanych pod budowę stacji elektroenergetycznych. W stosunku do pozostałych nieruchomości, na których będą posadowione linie przesyłowe, mechanizm wypłaty zaliczki jest niemożliwy do zastosowania, albowiem podstawą dla określenia wysokości odszkodowania jest m.in. stan nieruchomości z daty zakończenia inwestycji i zakres, w jakim przywrócono jej stan poprzedni.

Wnioski

Ustawa o przygotowaniu i Realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, jakkolwiek uchwalana w pośpiechu, jest aktem prawnym, którego należało się spodziewać od dłuższego czasu, wobec jednoznacznych zobowiązań międzynarodowych naszego kraju. Niestety przepisy ogólne obowiązującego prawa nie są odpowiednie dla sprawnego przygotowania i przeprowadzenia kluczowych inwestycji infrastrukturalnych, co powoduje konieczność każdorazowego sięgania po środki wyjątkowe, a tak należy postrzegać specustawę o ograniczonym czasowo okresie obowiązywania. Powyższe nie może być ocenione pozytywnie i należałoby oczekiwać od ustawodawcy uchwalenia aktu prawnego, który będzie kompleksowo regulował wskazaną problematykę, kluczową dla rozwoju gospodarczego kraju, a jednocześnie wrażliwą społecznie z uwagi na szeroki zakres wywłaszczeń.

Piotr Zamroch jest autorem bloga prawniczego www.przesyl-energii.pl