

Jacek Łubecki, radca prawny, Kancelaria Prawna Piszcz, Norek i Wspólnicy

Realizacja strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych - czyli co i komu da specustawa przesyłowa?

15 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowywaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, potocznie nazywana specustawą przesyłową¹. Specustawa określa szczególne zasady i warunki przygotowania, realizacji i finansowania konkretnych inwestycji (wskazanych w załączniku do niej), realizowanych przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. (operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego).

Warto wskazać, że w odniesieniu do inwestycji, co do których postępowanie zostało wszczęte i niezakończony do dnia wejścia w życie specustawy, PSE S.A. pozostawiono wybór ścieżki prawnej przygotowania i realizacji takich inwestycji - może to nastąpić w oparciu o dotychczasowe przepisy albo przepisy specustawy. Specustawa obowiązuje do dnia 31 grudnia 2025 r. W przeważającej mierze specustawa przesyłowa czerpie z doświadczeń i rozwiązań przyjętych w innych specustawach (np. specustawy dotyczącej gazoportu w Świnoujściu², czy specustawy drogowej³).

■ Geneza uchwalenia specustawy

Specustawa przesyłowa stanowi przejaw realizacji nałożonych na Pol-

skę, a wynikających z prawa Unii Europejskiej, obowiązków w zakresie przyczyniania się do budowy wspólnego rynku energii elektrycznej, w szczególności poprzez tworzenie odpowiednich warunków do bezpiecznego tranzytu energii elektrycznej pomiędzy poszczególnymi krajami UE. Uchwalając specustawę, Polska wdraża politykę tworzenia szczególnych ram prawnych dla strategicznych inwestycji energetycznych, określanych także jako projekty wspólnego zainteresowania (ang. PCI⁴). Zgodnie z prawem unijnym, inwestycje zaliczane do tej grupy winny być potraktowane priorytetowo, co uzasadnia zastosowanie do nich szczególnych rozwiązań prawnych, upraszczających i przyspieszających procedury związane z procesem inwestycyjnym.

Ponadto nowa regulacja umożliwia Polsce efektywniej wykorzysta-

dofinansowania dla inwestycji przesyłowych uzyskane ze środków pochodzących z budżetu UE. Trzeba bowiem pamiętać, że podstawowym wymaganiami umożliwiającym skorzystanie z ww. środków finansowych jest zakończenie oraz finansowe rozliczenie inwestycji objętej dofinansowaniem w ściśle określonym terminie. Skracając czas realizacji przedsięwzięcia, specustawa ogranicza ryzyko utraty dofinansowania dla danego projektu.

■ Cele specustawy

Ustawodawca uznał, że realizacja przez Polskę powyższych obowiązków wynikających z prawa unijnego wymaga stworzenia odrębnej, kompleksowej, a zarazem dedykowanej dla inwestycji przesyłowych regulacji prawnej, która umożliwi szybkie i sprawne przeprowa-

1 Dz.U. poz. 1265.

2 Dz.U. z 2014 r. poz. 1501 ze zm.

3 Dz.U. z 2013 r. poz. 687 ze zm.

4 ang. Project of common interest – zob. rozporządzenie 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 (Dz.U. UE L 115/39 z 25.04.2013 r.).



Fot. pixabay.com

dzenie procesu inwestycyjnego. Zgodnie z treścią uzasadnienia⁵ do specustawy, realizuje ona następujące cele:

- a) ograniczenie liczby pozwoleń niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji (wprowadzenie kompleksowej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, łączącej w sobie aspekty decyzji lokalizacyjnej, podziałowej i wywłaszczeniowej),
- b) istotne skrócenie czasu trwania procedur niezbędnych do uzyskania wymaganych decyzji w celu zapewnienia, aby łączna długość postępowań nie przekroczyła założonego okresu 3 lat i 6 miesięcy, oraz
- c) skupienie kompetencji do wydania decyzji lokalizacyjnej i pozwolenia na budowę w rękach jednego organu - wojewody z obszaru tego województwa, na którym zlokalizowany jest najdłuższy odcinek inwestycji.

■ Zakres przedmiotowy specustawy

Przepisy specustawy znajdują zastosowanie wyłącznie do 23 wskazanych w załączniku do niej inwestycji w zakresie sieci przesyłowych najwyższych napięć należących do PSE S.A. Jak wynika z uzasadnienia do ustawy, inwestycje te można podzielić na trzy grupy:

- a) I grupa - inwestycje strategiczne niezbędne dla budowy transgranicznego połączenia elektroenergetycznego Polska-Litwa,
- b) II grupa - inwestycje strategiczne niezbędne dla zwiększenia wymiany mocy pomiędzy systemami elektroenergetycznymi Polski i krajów sąsiednich (w szczególności Niemiec i Czech),
- c) III grupa - inwestycje strategiczne niezbędne dla wyprowadzenia mo-

5 Zob. uzasadnienie do ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, s. 10.

cy z odnawialnych źródeł energii (w szczególności elektrowni wiatrowych planowanych do przyłączenia głównie w północnej części Polski, w tym na obszarze Morza Bałtyckiego).

■ Przygotowanie inwestycji przesyłowych

Kluczową decyzją z punktu widzenia przygotowania inwestycji objętych zakresem specustawy jest wydawana przez wojewodę decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (nazywana dalej także „decyzją lokalizacyjną”). Specustawa w sposób wyczerpujący reguluje zasady i tryb wydania decyzji lokalizacyjnej (w tym zakresie nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Decyzja taka przesądza o możliwości lokalizacji inwestycji na określonym terenie. W celu maksymalnego przyspieszenia procedury pozyskiwania decyzji, w specustawie przyjęto, że wydanie decyzji przez właściwego wojewodę powinno nastąpić w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku, przy czym naruszenie tego terminu obwarowane zostało sankcją pieniężną w wysokości 1000 zł za każdy dzień zwłoki.

Specustawa przewiduje instytucję tzw. rezerwacji terenu⁶, która rozstrzyga kwestię ewentualnej kolizji przebiegu strategicznych inwestycji przesyłowych z innymi inwestycjami planowanymi na tym samym obszarze. Z dniem doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania o ustalenie lokalizacji strategicznej inwestycji nieruchomości, stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego objętej wnioskiem o wydanie decyzji lokalizacyjnej, nie mogą być przedmiotem obrotu w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Ponadto w odniesieniu do nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji lokalizacyjnej, do dnia, w którym decyzja

ta stała się ostateczna, nie wydaje się decyzji o pozwoleniu na budowę, a toczące się postępowania ulegają zawieszeniu z mocy prawa; do tego dnia zawieszają się również postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Między innymi z tych względów o wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej wojewoda niezwłocznie zawiadamia właściwy sąd wieczystoksięgowy w celu ujawnienia w księdze wieczystej odpowiedniej wzmianki.

Warto zwrócić uwagę, że do wszczęcia i prowadzenia postępowania o wydanie decyzji lokalizacyjnej nie stanowi przeszkody okoliczność, że dana inwestycja przebiegać ma przez teren nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Specustawa eliminuje zatem ryzyko znacznych opóźnień, typowych dla innych postępowań dotyczących realizacji inwestycji infrastrukturalnych, opartych na „zwykłych” przepisach.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji przesyłowej wiąże organy m.in. przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenia na budowę.

Po wydaniu decyzji lokalizacyjnej inwestor (PSE S.A.) występuje do wojewody o wydanie pozwolenia na budowę. Wydana decyzja lokalizacyjna stanowi tytuł prawny do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane. Trzeba jednak podkreślić, że roboty mogą być rozpoczęte dopiero po dniu, w którym decyzja ta stała się ostateczna. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę korzysta z tych samych instrumentów usprawniających i przyspieszających procedurę, co po-

stępowanie o wydanie decyzji lokalizacyjnej (m. in. jest to miesięczny termin na wydanie decyzji, za niedochowanie którego na wojewodę nakładana jest kara finansowa).

Specustawa wprowadza również pewne modyfikacje do postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej. Także ta decyzja powinna zostać wydana w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku. W celu umożliwienia inwestorowi uzyskania dostępu do cudzych nieruchomości w przypadku konieczności wykonania prac niezbędnych do sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko dla strategicznej inwestycji, ustawa wprowadza możliwość zwrócenia się przez inwestora do właściwego wojewody o wydanie decyzji zezwalającej na wejście na teren nieruchomości. Zanim inwestor uzyska decyzję o zezwolenie na wejście na teren nieruchomości, zobowiązany jest do wystąpienia o zgodę do właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości. W sytuacji, gdy inwestor nie uzyska zgody w terminie 30 dni, wojewoda wydaje na jego wniosek decyzję o zezwoleniu na wejście na teren nieruchomości. Decyzję taką wydaje się na czas określony, nie dłuższy niż 3 lata. Po zakończeniu pomiarów, badań lub innych prac inwestor ma obowiązek przywrócić nieruchomość do stanu poprzedniego. Jeżeli jednak przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie jest możliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości przysługuje od inwestora odszkodowanie. Odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód.

Ostateczne decyzje (lokalizacyjna, o pozwoleniu na budowę, środowiskowa oraz zezwalająca na wejście na teren nieruchomości) podlegają natychmiastowemu wykonaniu.

■ Nabywanie tytułu prawnego do nieruchomości dla inwestycji przesyłowych

Decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji zatwierdza podziały nieruchomości zgodnie z liniami rozgraniczającymi teren objęty inwestycją. Z podziałem nieruchomości wiąże się także wywłaszczenie - ostateczna decyzja lokalizacyjna wywiera skutek decyzji wywłaszczeniowej, przy czym specustawa przewiduje dwie jego formy (wywłaszczenie pełne oraz tzw. małe). O tym, z jaką formą wywłaszczenia mamy do czynienia decydują zakres przedmiotowy omawianych inwestycji oraz wniosek inwestora.

Przedmiotem pełnego wywłaszczenia są wyłącznie te nieruchomości, na których planowana jest budowa stacji elektroenergetycznej, a które zostały wskazane przez inwestora we wniosku o ustalenie lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej. Z dniem ustatecznienia się decyzji lokalizacyjnej, nieruchomości te - niewątpliwie kluczowe z punktu widzenia planowanej inwestycji przesyłowej - stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa (za odszkodowaniem), a inwestor (PSE S.A.) z mocy prawa staje się użytkownikiem wieczystym tych nieruchomości. Jeżeli wywłaszczone nieruchomości lub prawa użytkownika 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.

Alternatywną, w stosunku do pełnego wywłaszczenia, drogą nabycia tytułu prawnego do nieruchomości pod strategiczne inwestycje w zakresie sieci przesyłowych jest tzw. małe wywłaszczenie, polegające na ograniczeniu własności lub użytkownika wieczystego. Odnosi

się ono wyłącznie do tych nieruchomości przeznaczonych pod przesyłowe linie elektroenergetyczne, które zostały wskazane przez wnioskodawcę we wniosku o ustalenie lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej. W odniesieniu do tych nieruchomości wykorzystano istniejące już rozwiązanie zawarte w art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁷ (z uwzględnieniem pewnych modyfikacji), ograniczające prawa właściciela albo użytkownika wieczystego i dające inwestorowi możliwość prowadzenia na tym gruncie inwestycji. I tak, w celu zapewnienia prawa do wejścia na teren nieruchomości dla prowadzenia budowy strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, a także prac związanych z budową, przebudową, utrzymaniem, eksploatacją konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, wojewoda w decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych ogranicza sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości 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. Niezwłocznie po wykonaniu robót, o których mowa powyżej, inwestor zobowiązany jest do przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego. W przypadku, gdy przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego nie jest możliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu przysługuje od inwestora odszkodowanie. Do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W specustawie zawarto przepisy szczegółowo regulujące kwestie odszkodowań. Przyjęto przede wszystkim, że za wywłaszczone nieruchomości,

użytkowanie wieczyste oraz ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między inwestorem a dotychczasowym właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości. Jeżeli w terminie dwóch miesięcy od dnia ustatecznienia się decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji nie dojdzie do uzgodnienia pomiędzy zainteresowanymi stronami, to odszkodowanie ustalone jest przez wojewodę w drodze decyzji, na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego.

■ Wnioski

Odpowiadając na pytanie postawione w temacie niniejszej publikacji, na uchwaleniu specustawy przesyłowej oczywiście zyska operator sieci przesyłowej - PSE S.A. Beneficjentami przewidzianych w ustawie procedur mających przyspieszyć przygotowanie i realizację procesu inwestycyjnego będą również firmy wykonawcze, którym PSE S.A. zleci wykonanie robót niezbędnych dla danej inwestycji przesyłowej.

Prawodawca - wzorem innych specustaw, uzasadniających ingerencję w prawo własności w stopniu większym niż przy innych inwestycjach oraz zastosowanie uproszczonych procedur - przewidział szereg usprawnień dla PSE S.A. Należy jednak pamiętać, że to co jest dobre dla inwestora, niekoniecznie musi być tak postrzegane przez obywatela. O ile nie powinno budzić wątpliwości, że Państwo winno wspierać realizację tak ważnych i usprawiedliwionych społecznie inwestycji przesyłowych, to jednak czas pokaże, czy zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązania w pełni zagwarantują ochronę konstytucyjnych praw obywateli, objętych zasięgiem działania specustawy. □