



Opinia do ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących
(druk nr 1215)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa określa zasady i warunki przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących.

Zgodnie z ustawą obiektem energetyki jądrowej jest:

- 1) elektrownia jądrowa,
- 2) zakład wzbogacania izotopowego,
- 3) zakład wytwarzania paliwa jądrowego,
- 4) zakład przerobu wypalonego paliwa jądrowego,
- 5) przechowalnik wypalonego paliwa jądrowego,
- 6) obiekt do przechowywania odpadów promieniotwórczych,
- 7) zakład do wydobywania rud uranu i toru ze złóż i do ich wstępnego przetwarzania.

Inwestycją towarzyszącą jest:

- 1) inwestycja w zakresie budowy lub rozbudowy sieci przesyłowych koniecznych do wyprowadzenia mocy z elektrowni jądrowej,
- 2) inna inwestycja niezbędna do wybudowania lub zapewnienia prawidłowej eksploatacji obiektu energetyki jądrowej
 - jeżeli została uznana za inwestycję towarzyszącą decyzją ministra właściwego do spraw gospodarki.

Opiniowana ustawa określa także podział wpływów z podatku od nieruchomości przysługującego gminie na terenie której realizowana jest inwestycja, pomiędzy tą gminą a gminy sąsiednie.

Głównym celem ustawy jest stworzenie szczególnych ram prawnych obejmujących proces inwestycyjny w zakresie energetyki jądrowej.

Tym samym, rozwiązania wprowadzane ustawą wprowadzają szereg odrębności od ogólnych zasad postępowania administracyjnego oraz sądowno - administracyjnego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, zamówień publicznych, uwarunkowań środowiskowych inwestycji i prawa budowlanego.

Ustawa, w założeniu projektodawców, ma być jednym z podstawowych aktów normatywnych regulujących zagadnienia związane z funkcjonowaniem w Polsce obiektów energetyki jądrowej (obok nowelizowanej jednocześnie ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe).

Szczegółowe rozwiązania opiniowanej ustawy sprowadzają się m. in. do:

- 1) uznania inwestycji w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących za inwestycje celu publicznego,
- 2) określenia decyzji koniecznych do lokalizacji i inwestycji, czyli:
 - a) decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji (w sposób wyczerpujący regulowanej ustawą, przesądzającej o możliwości lokalizacji inwestycji na określonym terenie, wydawanej przez właściwego wojewodę),
 - b) decyzji zasadniczej (będącej wyrazem akceptacji państwa dla inwestycji, wydawanej po uzyskaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, a przed decyzją o pozwoleniu na budowę, przez ministra właściwego do spraw gospodarki, po zasięgnięciu opinii Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego),
 - c) decyzji o pozwoleniu na budowę (zasady wydawania której jedynie częściowo określa ustawa, wprowadzając stosunkowo najmniejsze odrębności w porównaniu z przepisami ogólnymi, wydawanej przez wojewodę),
- 3) określenia możliwości ubiegania się o wydanie decyzji ułatwiających proces inwestycyjny (fakultatywnych z punktu widzenia procedury jego realizacji):
 - a) decyzji o wskazaniu lokalizacji inwestycji,
 - b) zezwolenia na wejście na teren nieruchomości,
 - c) pozwolenia na prace przygotowawcze,
- 4) określenia skutków wydania ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji:
 - a) przejścia na własność Skarbu Państwa, z mocy prawa, nieruchomości, do których inwestor nie posiadał tytułu prawnego, składając wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji,

- b) zatwierdzenia podziału nieruchomości zgodnie z wnioskiem inwestora;
 - c) wygaśnięcia, z mocy prawa, użytkowania wieczystego na nieruchomościach Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego,
 - d) wygaśnięcia umów najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości Skarbu państwa (w terminie 3 miesięcy od dnia, gdy decyzja o ustaleniu lokalizacji stała się ostateczna),
- 5) określenia zasad ustalania odszkodowań (w tym zakresie m. in. wprowadzenie jednoinstancyjności postępowania administracyjnego oraz możliwość wniesienia powództwa do sądu powszechnego, przez stronę niezadowolona z decyzji wojewody),
- 6) przekazania inwestorowi wywłaszczonych nieruchomości gruntowych (oraz nieruchomości stanowiących wcześniej własność Skarbu Państwa) w użytkowanie wieczyste oraz przeniesienie na niego własności znajdujących się na tych nieruchomościach budynków, innych urządzeń bądź lokali,
- 7) wprowadzenia odrębności w postępowaniu administracyjnym dla realizacji inwestycji (m. in. skrócenie terminów, ograniczenie możliwości wzruszania decyzji, rygor natychmiastowej wykonalności),
- 8) wprowadzenia szczególnych zasad udzielania zamówień publicznych na realizację inwestycji,
- 9) określenia szczególnych obowiązków inwestora związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa realizowanej inwestycji,
- 10) wprowadzenie zasad odpowiedzialności karnej pracowników inwestora i karno-administracyjnej samego inwestora.

Termin wejścia w życie ustawy został określony na dzień 1 lipca 2011 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 92. posiedzeniu w dniu 13 maja 2011 r. w oparciu o projekt rządowy. Projekt ten był przedmiotem prac sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowych projektów ustaw: o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Poprawki wprowadzone przez Komisję mieściły się w meritum rozwiązań rządowych.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono kolejne poprawki, których celem było skorygowanie przepisów pod kątem ich zgodności z dyrektywą Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne oraz dokonanie zmian o charakterze doprecyzowująco – redakcyjnym. Poprawki te zostały przyjęte w trzecim czytaniu.

III. Uwagi ogólne

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy "przy obecnym kształcie przepisów prawa, szybkie i sprawne przeprowadzenie inwestycji infrastrukturalnych bez szczególnych uregulowań w tym zakresie jest w praktyce niemożliwe. Istniejące obecnie normy prawne, mogące mieć potencjalne zastosowanie do budowy elektrowni jądrowych i innych obiektów związanych z funkcjonowaniem energetyki jądrowej, mają charakter rozproszony i dalece niewystarczający. Do tego dochodzi przewlekłość procesu inwestycyjnego wynikająca przede wszystkim z dużej liczby niezsynchronizowanych ze sobą, a koniecznych do spełnienia obowiązków ustawowych. W sytuacji konieczności ponoszenia przez inwestora wysokich nakładów inwestycyjnych, luki i niedostatki otoczenia prawnego zwiększają poważnie ryzyko powodzenia inwestycji dla podmiotów zamierzających zaangażować się w budowę obiektów energetyki jądrowej. W konsekwencji oznaczać to może wydłużenie procesu inwestycyjnego, skutkujące wzrostem kosztów i spadkiem opłacalności inwestycji w porównaniu do podobnych inwestycji realizowanych w krajach o regulacjach prawnych dostosowanych do specyfiki inwestycji w obiekty energetyki jądrowej. (...) Reasumując, budowa elektrowni jądrowych w obecnym stanie prawnym byłaby przedsięwzięciem niezwykle trudnym, jeżeli w ogóle możliwym do wykonania."

Wydaje się, że twierdzenia przytoczone w uzasadnieniu do projektu ustawy mogłyby znaleźć zastosowanie nie tylko do inwestycji w zakresie energetyki jądrowej, ale także do innych inwestycji gospodarczych. Można więc postawić tezę, że remedium na niedostatki systemu prawnego powinno być nie tyle tworzenie kolejnej "specustawy", co nowelizacja, w opinii wnioskodawców funkcjonujących wadliwie, ogólnych przepisów dotyczących szeroko rozumianego procesu inwestycyjnego (postępowania administracyjnego oraz sądowniczo-administracyjnego, przepisów budowlanych, ochrony środowiska, planowania i zagospodarowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, prawa zamówień publicznych).

W tym miejscu podnieść należy, że opiniowana ustawa jest kolejną regulacją w polskim systemie prawnym, odступаłą od ogólnie sformułowanych przepisów rządzących daną dziedziną spraw, na rzecz rozwiązań szczegółowych. Takimi swoistymi "specustawami" są obecnie chociażby:

- 1) ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych,
- 2) ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk pożytku publicznego,
- 3) ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" oraz ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie drogowym (w zakresie inwestycji kolejowych),
- 4) ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym,
- 5) ustawa z dnia z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012,
- 6) ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu,
- 7) ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych,
- 8) ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

Można więc poddać pod rozważenie, nie tyle tworzenie kolejnych **kazuistycznych rozwiązań**, jako wyjątków od zasad ogólnych, lecz ewentualną potrzebę podjęcia prac nad spójnymi, jednolitymi zasadami (procedurami), które odnosiłyby się do wszystkich obszarów regulowanych obecnie, w szeregu wymienionych wyżej aktów prawnych.

Tytułem przykładu stwierdzić można, że inwestor, realizując inwestycję główną w zakresie obiektu energetyki jądrowej na podstawie opiniowanej ustawy, i jednocześnie realizujący w tym czasie związaną z inwestycją główną inwestycję towarzyszącą, tę ostatnią (w zależności od różnych stanów faktycznych i prawnych) realizować będzie w jednym z trzech reżimów prawnych: na podstawie przepisów opiniowanej ustawy, przepisów innej "specustawy" albo na podstawie przepisów ogólnych.

Z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji przepisy powinny być tak skonstruowane, aby od przyjętych w nich regulacji, nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków (§ 3 zasad techniki prawodawczej). Respektowanie przywołanej zasady pozwala uniknąć niebezpieczeństwa nadmiernego rozczłonkowania systemu prawa, powtórzeń i niespójności unormowań oraz chronić adresatów norm prawnych przed "chaosem" skierowanych do nich reguł postępowania, powodującym niejasność i nieczytelność obowiązujących przepisów.

Na koniec rozważyć należy, czy wprowadzanie do systemu prawa opiniowanej ustawy, uzasadnione celami, wskazanymi przez projektodawców – nie powinno mieć jednak charakteru epizodycznego, z jednoznacznym określeniem końcowego momentu obowiązywania ustawy. Takie rozwiązania przewiduje chociażby ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, ustawa o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 oraz ustawa o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.

IV. Uwagi szczegółowe

1) art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 9 we wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej wskazać należy nieruchomości, w stosunku do których decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji ma wywoływać skutek, o którym mowa w art. 24 ust. 3 (czyli wskazać należy nieruchomości znajdujące się w liniach rozgraniczających teren inwestycji, które z dniem uprawomocnienia decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji mają się stać własnością Skarbu Państwa).

Tymczasem, zgodnie z art. 7 ust. 1 decyzja o ustaleniu lokalizacji zawiera nie tylko oznaczenie nieruchomości, w stosunku do których decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej ma wywołać skutek, o którym mowa w art. 24 ust. 3, ale też

- 1) oznaczenie nieruchomości, w stosunku do których decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej ma wywołać skutek, o którym mowa w art. 24 ust. 7,

- 2) oznaczenie nieruchomości, w stosunku do których decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej ma wywołać skutek, o którym mowa w art. 28 ust. 1.

Stąd pojawia się pytanie o potrzebę wskazania we wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, nie tylko nieruchomości w stosunku do których decyzja ma wywołać skutek określony w art. 24 ust. 3, ale też skutek określony w art. 24 ust. 7 i art. 28 ust. 1.

Propozycja poprawki:

- w art. 5 w pkt 9 po wyrazach "w art. 24 ust. 3" dodaje się wyrazy "i 7 oraz art. 28 ust. 1";

2) art. 6 ust. 4 ustawy.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy "Skarb Państwa poniesie koszty związane z wypłatą odszkodowań (...) z tytułu ograniczenia lub uniemożliwienia korzystania z nieruchomości w związku ze związaniem organów **decyzją o ustaleniu lokalizacji** inwestycji w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej, a co za tym idzie, koniecznością odmowy wydawania decyzji lokalizacyjnych, ustalających warunki zabudowy i zezwalających na rozpoczęcie robót budowlanych."

Tymczasem brak jest odzwierciedlenia tak wyrażonych intencji projektodawców w przepisach ustawy.

Zgodnie z art. 6 ust. 4 pkt 2 i 3 z dniem doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania o **ustalenie lokalizacji inwestycji** w odniesieniu do nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej do czasu zakończenia postępowania w sprawie wydania takiej decyzji:

- 1) nie wydaje się decyzji o pozwoleniu na budowę, a toczące się postępowania ulegają zawieszeniu z mocy prawa do czasu wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej,
- 2) zawiesza się postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Nie ma natomiast przepisu, który wskazywałby na możliwość wypłaty odszkodowania w związku ze skutkami postanowień art. 6 ust. 4 pkt 2 i 3.

Taką możliwość przewiduje jedynie art. 14 ust. 4 ustawy, w przypadku fakultatywnego postępowania związanego z **decyzją o wskazaniu lokalizacji inwestycji**.

Stąd pojawia się pytanie o intencje ustawodawcy w tym zakresie.

3) **art. 43 ustawy.**

Termin wejścia w życie opiniowanej ustawy określony został na dzień 1 lipca 2011 r. Dzień ten jest jednocześnie dniem wejścia w życie rozdziału trzeciego ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wprowadzającego instytucję Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG). Z dniem 1 lipca 2011 r. przestaną jednocześnie obowiązywać przepisy dotyczące ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej na dotychczasowych zasadach przez gminy właściwe dla miejsca zamieszkania przedsiębiorcy. Z tych względów zasadnym jest dokonanie stosownych zmiany terminologicznej, uwzględniającej nowy stan prawny z dnia 1 lipca 2011 r.

Propozycja poprawki:

- w art. 43 w w ust. 2 w pkt 2 wyrazy "ewidencji działalności gospodarczej" zastępuje się wyrazami Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej";

4) **art. 51 ustawy.**

Zgodnie z art. 51 ustawy do realizacji inwestycji towarzyszących stosuje się odpowiednio przepisy rozdziałów 2, 4 i 5 ustawy. Oznacza to, że podmiot realizujący inwestycję towarzyszącą powinien spełniać warunek prowadzenia w ciągu ostatnich 10 lat przynajmniej przez jeden rok eksploatację bloków energetycznych o łącznej mocy zainstalowanej wynoszącej co najmniej 1000 MWe, w tym przynajmniej jednego bloku energetycznego o mocy zainstalowanej wynoszącej co najmniej 200 MWe (warunek konieczny dla podmiotu realizującego inwestycję "główną"). Pojawia się pytanie o intencje ustawodawcy w tym zakresie.

Szymon Giderewicz
legislator