



Warszawa, dnia 19 czerwca 2018 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu
regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych
ustaw**

(druk nr 837)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest dokonanie niezbędnych korekt regulacji zawartych w obowiązującej od 2009 r. ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, zwanej dalej „ustawą terminalową”. Analiza obowiązujących rozwiązań prawnych wykazała, że wiele z nich wymaga poprawy lub weryfikacji, co ma umożliwić zakończenie objętych ustawą inwestycji w terminie, tj. najpóźniej do końca 2022 r.

W opiniowanej ustawie przewidziano rozwiązania zapewniające usprawnienia procesu realizacji inwestycji w systemie przesyłowym gazu, w szczególności:

- 1) doprecyzowano przepisy budzące wątpliwości interpretacyjne;
- 2) naprawiono błędy zawarte w ustawie terminalowej, w tym przez zastosowanie rozwiązań przewidzianych w innych specustawach;
- 3) zweryfikowano listę inwestycji objętych ustawą terminalową, przez zmianę części już istniejących oraz dodanie nowych;
- 4) wprowadzono rozwiązania prawne uwzględniające specyfikę projektu Baltic Pipe, dotyczące m.in. objęcia polską taryfą przesyłową inwestycji realizowanej poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz relacji pomiędzy pozwoleniami przewidzianymi w ustawie terminalowej oraz w ustawie o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej;
- 5) przewidziano kary pieniężne dla organów przekraczających terminy załatwienia sprawy;

- 6) ułatwiono proces uzyskiwania praw do korzystania z nieruchomości przez inwestora.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 63. posiedzeniu w dniu 6 czerwca 2018 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2504). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowych Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Komisje wprowadziły do projektu poprawki uwzględniające nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego, rozszerzające katalog inwestycji towarzyszących oraz redakcyjne i doprecyzowujące.

W trakcie drugiego czytania nie zgłoszono poprawek, wobec czego Sejm przyjął ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez komisje.

III. Uwagi szczegółowe

1. Do art. 14 ustawy terminalowej dodano ust. 1b, który w zdaniu pierwszym przypomina, że prawo ustanowione na czas określony, wygasa po upływie tego czasu. Ze względu na treść § 11 Zasad techniki prawodawczej należy wyeliminować ten fragment przepisu.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 7 w lit. a, ust. 1b otrzymuje brzmienie:

„1b. Po wygaśnięciu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 24 ust. 1, wojewoda występuje z wnioskiem o jego wykreślenie z księgi wieczystej.”;

2. Przepisy art. 19c ust. 2 oraz art. 24 ust. 2 ustawy terminalowej stanowią, że koszty ustalenia odszkodowania w postępowaniu administracyjnym są pokrywane przez obowiązany podmiot na podstawie porozumienia zawartego z organem postępowania.

Standardem procedury administracyjnej jest ustalenie wysokości kosztów postępowania, osoby zobowiązanej do ich poniesienia oraz terminu i sposobu ich uiszczenia przez organ

administracji w drodze zaskarżalnego postanowienia (art. 264 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Rozwiązanie, w którym dla poniesienia kosztów konieczne jest porozumienie pomiędzy organem a stroną postępowania, może doprowadzić do sytuacji gdy strona nie chcąc ponosić kosztów, odmówi zawarcia porozumienia.

Ponadto takie rozwiązanie wzięło organ w zależność od strony, która może rzutować na bezstronność organu oraz podważa zaufanie do organu innych uczestników postępowania.

Omawiany mechanizm już funkcjonuje w ustawie terminalowej w nienowelizowanych przepisach. Wobec czego proponuję wprowadzenie odpowiednich poprawek w części nowelizowanej, a w pozostałym zakresie poprawienie ustawy przy kolejnej nowelizacji.

Propozycja poprawki:

w art. 1:

a) w pkt 13, w art. 19c w ust. 2,

b) w pkt 17 w lit. c, w ust. 2

– skreśla się wyrazy „, na podstawie odrębnego porozumienia zawartego z wojewodą, ”;

3. Poprawka redakcyjna:

w art. 1 w pkt 15, w art. 22 w ust. 2 wyrazy „najem, dzierżawa” zastępuje się wyrazami „dzierżawa, najem”;

4 Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy terminalowej, jeżeli przeznaczona na inwestycję w zakresie terminalu nieruchomości została uprzednio wydzierżawiona, wynajęta lub używana, najem, dzierżawa lub użyczenie wygasają z upływem miesiąca od dnia, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie terminalu stała się ostateczna. Za straty poniesione na skutek wygaśnięcia umowy będzie przysługiwało odszkodowanie od Skarbu Państwa.

Cykl ekonomiczny związany z korzystaniem z nieruchomości może być dłuższy niż miesiąc, co może uniemożliwić zrealizowanie w tym terminie spodziewanych zysków. Jako charakterystyczny przykład można tu wskazać grunty rolne. Dlatego np. w art. 704 Kodeksu

cywilnego wskazano, że w braku odmiennej umowy dzierżawę gruntu rolnego można wypowiedzieć na jeden rok naprzód na koniec roku dzierżawnego.

Użycie w art. 22 ust. 2 wyrazów „za straty” oznacza, że Skarb Państwa odpowiada za szkodę rzeczywistą i jest zwolniony z odpowiedzialności za utracony zysk.

Aby zakres odszkodowania nie był krzywdzący, przepis powinien pozwolić na realizację zysków w okresie wypowiedzenia umowy. Taki termin wynika z założenia, że strona stosunku prawnego w zwykłych okolicznościach powinna liczyć się z możliwością rozwiązania umowy w drodze wypowiedzenia.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 15, w art. 22 w ust. 2 dodaje się zdanie trzecie w brzmieniu:

„W przypadku gdy okres wypowiedzenia umów, o których mowa w zdaniu pierwszym, jest dłuższy niż termin określony w zdaniu pierwszym, za korzyści utracone w okresie wypowiedzenia umowy przysługuje odszkodowanie od Skarbu Państwa.”;

5. Przepis art. 24 ust. 1c ustawy terminalowej stanowi, że w przypadku gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa pokrytych wodami, gruntów stanowiących pas drogowy, bądź gruntów objętych obszarem kolejowym, ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości następuje bez odszkodowania.

Według uzasadnienia projektu ustawy wyłączenie odszkodowania wynika z tego, że właścicielem tych nieruchomości jest Skarb Państwa lub samorząd terytorialny. Takie uzasadnienie daje podstawy do twierdzenia, że nieświadomie pominięto grunty, na których zlokalizowane są drogi wewnętrzne, które mogą mieć innego właściciela (art. 8 ustawy o drogach publicznych). O pomyłce ustawodawcy może również świadczyć treść obowiązującego dotychczas art. 25 ustawy terminalowej, który odnosił się właśnie do dróg publicznych.

Aby naprawić to przeoczenie należy wprowadzić następującą poprawkę:

w art. 1 w pkt 17 w lit. b, w ust. 1c po wyrazie „drogowy” dodaje się wyrazy „drogi publicznej”;

6. W postępowaniach w sprawie ograniczenia sposobu korzystania z gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa pokrytych wodami, gruntów stanowiących pas drogowy, bądź gruntów objętych obszarem kolejowym, stronami mają być wyłącznie inwestor oraz właściwy podmiot zarządzający nieruchomością (art. 25a ust. 6 ustawy terminalowej).

Wynikiem takiego postępowania może być np. decyzja o zamknięciu drogi. Dlatego stroną postępowania powinny być również inne podmioty zainteresowane sprawą np. mieszkańcy pozbawieni dojazdu do nieruchomości.

Należy przy tym podkreślić, że obowiązek wyznaczenia objazdów ograniczony jedynie do przypadków zamknięcia dróg krajowych i dróg o znaczeniu obronnym jest niewystarczający gdyż, nie zapewnia dostępu do przydrożnych nieruchomości.

Ponadto, z tych samych względów przepisy nie powinny umożliwiać porozumienia inwestora i np. zarządcy drogi o treści tożsamej z omawianą wyżej decyzją.

Powyższe uzasadnia wprowadzenie poprawki, która zagwarantuje ochronę praw osób niezaangażowanych w proces inwestycyjny, polegającej na:

- 1) zastosowaniu zasad ogólnych procedury administracyjnej w zakresie udziału w postępowaniu, co umożliwi wojewodzie wysłuchanie wszystkich zainteresowanych i uwzględnienie wszystkich słusznych interesów;
- 2) zmianie przesłanek decyzji administracyjnej w sposób, który zapewni takie wykonywanie swojego prawa przez inwestora, by umożliwić dojazd do przydrożnych nieruchomości (np. poprzez objazdy);
- 3) wyłączeniu stosowania porozumienia, które uniemożliwia udział innych podmiotów niż strony porozumienia.

Propozycja poprawki:

w art. 1:

a) w art. 1 w pkt 8, w art. 14a wyrazy „zawarcie porozumienia, o którym mowa w art. 25a ust. 1” zastępuje się wyrazami „wydanie decyzji, o której mowa w art. 25a ust. 3”,

b) w pkt 19, w art. 25a:

- skreśla się ust. 1, 2 i 6,*
- ust. 3 otrzymuje brzmienie:*

„3. W przypadku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 24 ust. 1, w stosunku do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa pokrytych wodami, gruntów stanowiących pas drogowy, bądź gruntów objętych obszarem kolejowym, wojewoda w drodze decyzji określa warunki wykonywania przysługującego inwestorowi prawa do wejścia na te grunty.”

– w ust. 5:

— *we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyrazy „zawarte w porozumieniu, o którym mowa w ust. 1, albo”,*

— *w pkt 3 wyrazy „krajowych lub dróg o znaczeniu obronnym” zastępuje się wyrazami „, które zapewniają dostęp do nieruchomości”,*

– *w pkt 8 skreśla się wyrazy „zawarcia porozumienia, o którym mowa w ust. 1, albo”;*

7. Zastrzeżenia (wyrażone również poprzez zwroty „z wyjątkiem” oraz „z uwzględnieniem”) określające wzajemną relację przepisów formułuje się tylko wówczas, jeżeli relacja ta nie jest oczywista i istnieje prawdopodobieństwo, iż właściwa interpretacja normy byłaby utrudniona. Nie należy, co do zasady, formułować zastrzeżeń w obrębie jednej podstawowej jednostki redakcyjnej albo następujących po sobie podstawowych jednostek redakcyjnych (w szczególności jeżeli jednostki te znajdują się w obrębie tej samej jednostki systematycznej). Wzajemna relacja przepisów powinna, co do zasady, wynikać z ich właściwego zamieszczenia w strukturze aktu normatywnego – § 23 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej.¹ Dlatego w ustawie należy zrezygnować z części wyrażen oznaczających zastrzeżenia.

Propozycja poprawek:

1) w art. 1:

a) w pkt 21 w lit. a, w ust. 1 skreśla się wyrazy „Z uwzględnieniem ust. 1a”,

b) w pkt 28 skreśla się lit. a,

c) w pkt 31 w lit. a, w pkt 3 w lit. b na końcu dodaje się kropkę i skreśla się część wspólną wyliczenia;

¹ Rekomendacje dla legislatorów dotyczące wybranych zagadnień legislacyjnych, zaakceptowane przez kierownictwo Rządowego Centrum Legislacji, Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu oraz Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu, po szkoleniu „Ujednolicanie praktyki legislacyjnej rządowych i parlamentarnych służb legislacyjnych” – Jachranka, wrzesień/październik 2011r.

2) w art. 8 w ust. 3 skreśla się wyrazy „, z uwzględnieniem ust. 4”;

8. Uwaga redakcyjna:

w art. 1 w pkt 25, w art. 36a skreśla się wyraz „,odpowiednio”;

9. W dodawanym do art. 38 ustawy terminalowej pkt 3 posłużono się skrótem „LNG”, Wcześniej w ustawie korzystano z pełnej nazwy „skroplony gaz ziemny”.² Dla zachowania konsekwencji terminologicznej należy wprowadzić następującą poprawkę:

w art. 1 w pkt 27 w lit. c wyrazy „przeładunku LNG” zastępuje się wyrazami „przeładunku skroplonego gazu ziemnego”;

10. W art. 5 opiniowanej ustawy zawarto przepis określający maksymalne roczne limity wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wypłatę odszkodowań w perspektywie najbliższych 10 lat oraz tzw. działania korygujące. W ust. 3 tego artykułu działania korygujące określono w następujący sposób:

„W przypadku gdy wielkość wydatków po pierwszym półroczu danego roku budżetowego wyniesie więcej niż 65% limitu wydatków przewidzianych na dany rok, dysponent środków obniża wielkość środków przeznaczonych na wydatki w drugim półroczu o kwotę stanowiącą różnicę pomiędzy wielkością tego limitu a kwotą przekroczenia wydatków.”

Przepis jest niejasny, gdyż w jego drugiej części jest mowa o różnicy pomiędzy wielkością limitu, a ten jest określany rocznie a nie w półroczach, a kwotą przekroczenia wydatków, która będzie znana dopiero po zakończeniu roku. W takim ujęciu Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej nie będzie wiedział przed zakończeniem roku, o jaką kwotę ma obniżyć środki przeznaczone w drugiej połowie danego roku.

² Por. art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy terminalowej.

Natomiast w ust. 4, który określa wyjątek w stosowaniu ust. 3, posłużono się wyrażeniem „plan finansowy”. Przepis wymaga doprecyzowania, by przesądzić o jakim planie jest mowa w przepisie.

Michał Gil

Główny legislator