



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 5 maja 2023 r.

**Opinia do ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni
szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących**

(druk nr 959)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest objęcie w jednym akcie prawnym przepisów regulujących przygotowanie i realizację inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych, a także modernizację już istniejących obiektów tego typu¹⁾. W uzasadnieniu do ustawy podkreśla się, że „magazynowanie energii stanowi kluczowy warunek transformacji energetycznej w kierunku energetyki rozproszonej opartej o odnawialne źródła energii (OZE). Służy ono stabilizacji krajowych systemów energetycznych przez ograniczanie krótkoterminowych fluktuacji mocy źródeł OZE oraz wyrównywanie profilu ich pracy. Tym samym tkwi w nim doskonały potencjał inwestycyjny rozwoju energetyki rozproszonej, stanowiąc zarazem ekwiwalent rozbudowy sieci elektroenergetycznej i konieczności ponoszenia nakładów z tym związanych. Magazyny energii elektrycznej w postaci elektrowni szczytowo-pompowych nabierają również szczególnego znaczenia w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i konieczności szybkiego dostarczenia mocy do systemów energetycznych”.

Projektodawcy wskazują, że w dotychczasowym stanie prawnym inwestycja w zakresie budowy elektrowni szczytowo-pompowej podlega ogólnym, rozproszonym w wielu aktach prawnych, uregulowaniom. Wywołuje to konieczność ubiegania się w odrębnych

¹⁾ Obecnie w Polsce funkcjonuje 6 głównych elektrowni szczytowo-pompowych: Elektrownia Żarnowiec, Elektrownia Porąbka-Żar, Zespół Elektrowni Wodnych Solina-Myczkowce, Elektrownia Żydowo, Elektrownia Niedzica oraz Elektrownia Dychów.

postępowaniach administracyjnych o wymagane decyzje i opinie, co z kolei prowadzi do wieloletnich procesów przygotowania i realizacji inwestycji i w praktyce hamuje możliwość rozwoju tych inwestycji. Projektowane przepisy są wzorowane na działających już rozwiązaniach prawnych (tzw. specustawach) w odniesieniu do np. priorytetowych inwestycji drogowych, kolejowych, energetycznych linii przesyłowych czy Centralnego Portu Komunikacyjnego.

W celu osiągnięcia powyższego opiniowana ustawa określa zasady, warunki i tryb przygotowania oraz realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych, a także organy właściwe w sprawach przygotowywania i realizacji tych inwestycji. Ponadto wprowadzane przepisy mają regulować postępowanie poprzedzające rozpoczęcie inwestycji, nabycie tytułu prawnego do nieruchomości i realizację inwestycji w zakresie budowy elektrowni szczytowo-pompowych oraz postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne. Przewiduje się także zaliczenie inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych do inwestycji celu publicznego.

Jak już wcześniej wskazano w ustawie przewidziano szereg ułatwień proceduralnych w związku z realizacją inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych, do których należą w szczególności:

- wprowadzenie, wydawanej przez właściwego ze względu na miejsce lokalizacji inwestycji wojewodę, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowej,
- zastąpienie wymogu uzyskania przez inwestora, na etapie składania wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowej, uzgodnień, pozwoleń, opinii, warunków, zgód bądź stanowisk, niezbędnych w świetle obowiązujących przepisów, procedurą opiniowania przez organy wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy oraz określenie tym organom 30-dniowego terminu na przedstawienie swojego stanowiska, pod rygorem uznania, że dany organ nie zgłasza zastrzeżeń, jeżeli nie wyda opinii w tym terminie (wskazanej procedury nie stosuje się do pozwolenia wodnoprawnego oraz do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowej);
- przyśpieszenie towarzyszących inwestycjom w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych postępowań administracyjnych, przez określenie czasu na wydanie przez organy administracyjne poszczególnych rozstrzygnięć,

- uproszczenie procesu uzyskiwania decyzji poprzedzających decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy elektrowni szczytowo-pompowych, np. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, poprzez określenie 90-dniowego terminu na wydanie tej decyzji dla inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych,
- wprowadzenie szeregu uproszczeń proceduralnych w postępowaniu głównym dotyczącym wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych – złagodzenie wymogów związanych z prawem strony do udziału w postępowaniu czy też obowiązków informacyjnych/doręczeniowych po stronie organu, również w przypadku nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości,
- przyznanie postępowaniu w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowej swego rodzaju pierwszeństwa przed czynnościami obrotu cywilnoprawnego oraz przed postępowaniami administracyjnymi związanymi z realizacją innych inwestycji,
- umożliwienie inwestorowi wejścia na teren nieruchomości w celu wykonania pomiarów, badań lub innych prac niezbędnych do sporządzenia karty informacyjnej przedsięwzięcia lub raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, o których mowa w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, lub do przeprowadzenia prac niezbędnych do sporządzenia wniosku o wydanie innych decyzji wymaganych w celu realizacji inwestycji,
- wprowadzenie przepisów pozwalających inwestorowi na skuteczne uzyskanie niezbędnego do realizacji inwestycji prawa do nieruchomości, przy jednoczesnym zapewnieniu odszkodowania z tytułu wywłaszczenia bądź odszkodowania za ograniczenie innych niż własność praw do nieruchomości. Stosownie do przepisów ustawy, z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowej stanie się ostateczna nieruchomości znajdujące się na obszarze objętym liniami rozgraniczającymi teren inwestycji przejdą na własność Skarbu Państwa. Z tym dniem wygasną także ograniczone prawa rzeczowe obciążające owe nieruchomości oraz ustanowiony na nich trwały zarząd albo zarząd sprawowany przez Lasy Państwowe. Decyzja będzie też podstawą rozwiązania stosunków prawa zobowiązaniowego, czyli dzierżawy, najmu lub użyczenia. Wygaszone zostanie poza

tym użytkowanie wieczyste. Jednocześnie inwestor nabędzie z mocy prawa prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych oraz prawo własności budynków, innych urządzeń trwale z gruntem związanych i lokali znajdujących się na tych nieruchomościach z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowej stała się ostateczna,

- odszkodowania z tytułu wywłaszczenia bądź odszkodowania za ograniczenie innych niż własność praw do nieruchomości, o których była mowa powyżej, co do zasady będą ustalane na podobnych regułach jak w przypadkach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, z tym że w sytuacji, gdyby zainteresowanym stronom (inwestor – podmiot uprawniony), nie udało się uzgodnić określonej kwoty w terminie 2 miesięcy od dnia uzyskania waloru ostateczności przez decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych, wysokość odszkodowania ustala wojewoda w drodze decyzji,
- zakreślenie terminów na przekazanie akt do sądu administracyjnego (15 dni) oraz samo rozpoznanie skargi na decyzje o pozwoleniu na budowę inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowej (30 dni), a także ewentualnej skargi kasacyjnej (2 miesiące);
- wyłączenie stosowania przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na etapie przygotowywania inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych.

Niniejszą ustawą wprowadza się również zmiany w następujących ustawach:

- 1) z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344);
- 2) z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, z późn. zm.);
- 3) z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1354 oraz z 2022 r. poz. 807, 1079, 1390 i 1846);
- 4) z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1093, z późn. zm.);
- 4) z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku (Dz. U. poz. 2243 i 2687 oraz z 2023 r. poz. 295).

Zmiana dokonana w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczy rozszerzenia katalogu inwestycji celu publicznego o budowę, przebudowę i utrzymanie elektrowni szczytowo-pompowej oraz inwestycji towarzyszącej. Z kolei zmiana w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko włączy decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji do katalogu decyzji, przed wydaniem których konieczne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Nowelizacja ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw ma na celu utrzymanie w mocy na kolejne 24 miesiące rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła, wydawanego na podstawie obecnie obowiązującego art. 11 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne.

Zmiana w ustawie o środkach nadzwyczajnych dotyczy zwolnienia wytwórców energii elektrycznej w instalacjach OZE należących do albo pozostających w zarządzie albo w użytkowaniu państwowej osoby prawnej od obowiązku przekazywania odpisu na Fundusz Wyłaty Różnicy Ceny (tzw. „odpis elektryczny”).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 74. posiedzeniu w dniu 14 kwietnia 2023 r., pochodziła z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 3070).

Projekt ustawy skierowany został do I czytania w sejmowej Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych. W sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3084) Komisja wносиła o przyjęcie projektu ustawy bez poprawek.

W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 23 kwietnia 2023 r. zgłoszono 13 poprawek i w związku z tym projekt został przekazany do wymienionej Komisji w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania (druk sejmowy numer 3084-A). Komisja zarekomendowała przyjęcie 8 poprawek. Część poprawek miała charakter precyzujący, w szacowności dookreślono zakres przedmiotowy ustawy wskazując, że ustawa określa także organy właściwe w sprawach realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych. Kolejna z przyjętych poprawek nieznacznie modyfikowała definicję

pojęcia „inwestycji towarzyszącej”, w jednym z przepisów zastąpiono określenie „decyzja” bardziej adekwatnym zwrotem „pozwolenie wodnoprawne”. Jedną z poprawek, które uzyskały aprobatę Komisji, wprowadzono termin dla właściwego wojewody na wydanie opinii, odnoszącej się do inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych, w przypadku gdy inwestycja ta realizowana będzie na obszarze dwóch lub więcej województw.

Poprawki ponadto rozszerzały zakres regulacji o zmianę w ustawie z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw oraz uzupełniły ustawę o przepis epizodyczny (obecny w art. 42), a także regulację przejściową zawartą w art. 44.

Posłowie przyjęli ustawę w brzmieniu proponowanym przez Komisję. Za przyjęciem ustawy głosowało 304 posłów, 124 było przeciw, a 12 osób wstrzymało się od głosu.

III. Uwagi szczegółowe

Opiniowana ustawa nie budzi zasadniczych zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

Jednakże proponuje się rozważenie następujących uwag.

1. Art. 3 ust. 2 – zgodnie ze wskazanym przepisem, w przypadku gdy inwestycja w zakresie elektrowni szczytowo-pompowej realizowana jest na obszarze dwóch lub więcej województw decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowej wydaje wojewoda, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część nieruchomości przeznaczonych na realizację tej inwestycji, po zasięgnięciu opinii pozostałych wojewodów właściwych ze względu na miejsce lokalizacji tej inwestycji. Opinię wojewoda lub wojewodowie, którzy nie są właściwi do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji wydają w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowej. Mając na uwadze, że przedmiotowy wniosek inwestor składa jedynie do wojewody, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część nieruchomości przeznaczonych na realizację tej inwestycji, niezasadnym wydaje się być określenie terminu na wydanie opinii dla pozostałych wojewodów, w taki sposób, że początek jego biegu wyznacza moment złożenia wniosku do innego organu. Tym samym rzeczywisty czas na wydanie przedmiotowych opinii, po pierwsze determinuje chwila przekazania wniosku o zaopiniowanie przez wojewodę wydającego decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji, po drugie może on być różny dla poszczególnych wojewodów.

W związku z powyższym proponuje się rozważenie następującej poprawki.

Propozycja poprawki:

– w art. 3 w ust. 2 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Opinię, o której mowa w zdaniu pierwszym, wydaje się w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o jej wydanie.”.

2. Art. 6 ust. 1 pkt 4 – wskazana jest zmiana gramatyczna.

Propozycja poprawki:

– w art. 6 w ust. 1 w pkt 4 wyraz „ogłaszają” zastępuje się wyrazem „ogłasza”.

3. Art. 20 ust. 4 – przedmiotowa ustawa w art. 20 ust. 4 określa wzajemną relację między przepisami poprzez zastosowanie wyrażenia „z zastrzeżeniem”. Metoda ta nie jest właściwa. Określenie „z zastrzeżeniem” nie jest jednoznaczne, może być ono interpretowane jako „z wyjątkiem” albo „z uwzględnieniem”. W zależności od przyjętej interpretacji zastosowanie przepisu, do którego ustawodawca odsyła „zastrzeżeniem” wyłączy albo nie stosowanie przepisu zawierającego odesłanie. Zgodnie z zasadami dobrych praktyk legislacyjnych, jeżeli istnieje konieczność sformułowania „zastrzeżenia” wyłącznie w celu poinformowania adresata, że w innym przepisie sformułowano wyjątek od normy, używa się wyrażenia „z wyjątkiem”. Natomiast jeżeli istnieje konieczność sformułowania „zastrzeżenia” wyłącznie w celu poinformowania adresata, że w innym przepisie sformułowano uszczegółowienie normy, używa się wyrażenia „z uwzględnieniem”. Mając powyższe na uwadze proponuje się rozważenie następującej poprawki.

Propozycja poprawki:

– art. 20 w ust. 4 wyrazy „z zastrzeżeniem” zastępuje się wyrazami „z uwzględnieniem”.

4. Tytuł rozdziału 5 – zgodnie z § 97 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej jeżeli ustawa, w której artykuły pogrupowano w jednostki systematyzacyjne, zawiera nieliczne przepisy zmieniające, przepis zmieniający albo przepisy zmieniające zamieszcza się bezpośrednio przed przepisami epizodycznymi, przejściowymi, dostosowującymi i końcowymi w jednej jednostce systematyzacyjnej, wymieniając w tytule tej jednostki rodzaje zamieszczonych w niej przepisów. W takiej sytuacji, jeśli w danej ustawie połączono przepisy epizodyczne,

przejściowe i dostosowujące z przepisami końcowymi, przepis zmieniający włącza się do jednostki systematyzacyjnej, zawierającej te przepisy, i jednostkę tę oznacza się tytułem, w którym wymienia się rodzaje zamieszczonych w niej przepisów (np. „Zmiany w przepisach, przepis epizodyczny, przejściowe i końcowe”)²⁾. Mając na uwadze powyższe, a także treść ust. 1 w § 97 Zasad techniki prawodawczej, proponuje się wprowadzenie następującej poprawki.

Propozycja poprawki:

– *tytuł rozdziału 5 otrzymuje brzmienie:*

„Zmiany w przepisach, przepis epizodyczny, przepisy przejściowe i przepis końcowy”.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator

²⁾ Grzegorz Wierczyński. Komentarz do §97 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II.