



**Opinia**  
**w sprawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji**  
**w zakresie budowli przeciwpowodziowych**  
**(druk nr 907)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest "wprowadzenie do systemu prawnego rozwiązań, które pozwolą na uproszczenie oraz przyśpieszenie prac związanych z przygotowaniem do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych".

Budowlą przeciwpowodziową w rozumieniu ustawy są: kanały ulgi, poldery przeciwpowodziowe, stopnie wodne i zbiorniki retencyjne posiadające retencję powodziową, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe, wrota przeciwsztormowe, wrota przeciwpowodziowe, kierownice w ujściach rzek do morza oraz budowle ochrony przed powodzią morską – wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie.

W ustawie uregulowano procedurę przygotowania do realizacji inwestycji oraz problematykę nabywania nieruchomości w związku z realizacją tej inwestycji.

W ramach przygotowania do realizacji (rozdział 2) będzie wydawana jedna zintegrowana decyzja dotycząca całej inwestycji przeciwpowodziowej, tj. decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji. Decyzję tę będzie wydawał wojewoda. W rozdziale 2 uregulowano m.in.: treść wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, zasady zawiadamiania o wszczęciu postępowania oraz skutki prawne takiego zawiadomienia, treść decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, zasady doręczania tej decyzji i zawiadamiania o jej wydaniu oraz problematykę odwołania strony od decyzji i stwierdzenia nieważności tej decyzji. W rozdziale tym znalazły się również przepisy dotyczące wydawania

decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie inwestycji.

W rozdziale 3 dotyczącym nabywania nieruchomości w związku z realizacją inwestycji określono skutki prawne wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, w tym skutki prawne decyzji ostatecznej oraz zasady nadawania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Ustawodawca uregulował także problematykę odszkodowań, w tym zasady ich przyznawania, ustalania wysokości i wypłaty. Przewidziano także możliwość nabywania nieruchomości w celu dokonania jej zamiany na nieruchomość położoną w obszarze inwestycji lub wydzielenia tej nieruchomości w postępowaniu scaleniowo-wymiennym.

Ustawodawca sformułował również szczególne regulacje dotyczące skarg na decyzje administracyjne. Przyjęto w szczególności, iż skarga będzie rozpatrywana w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

Opiniowana ustawa nowelizuje ponadto ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach, ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i ustawę 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. Zmiany w tych ustawach mają na celu dostosowanie systemu prawnego do regulacji wprowadzanych opiniowaną ustawą.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 69 posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2010 r. Projekt ustawy wniósł Marszałek Sejmu, wykonujący obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W trakcie prac sejmowych m.in.:

- 1) rozszerzono definicje "budowli przeciwpowodziowej" oraz "inwestora";
- 2) zmodyfikowano katalog dokumentów, które dołączane będą do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji;
- 3) zmodyfikowano przepisy o zawiadamianiu o wszczęciu postępowania w sprawie o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji oraz o wydaniu takiej decyzji (m.in. przyjęto, iż w razie zwrotu przesyłki zawiadomienie pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia);

- 4) wskazano, iż decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji powinna określać również warunki określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Pismem z dnia 23 czerwca 2010 r. Minister Spraw Zagranicznych, w swojej opinii o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, wyraził pogląd, iż art. 13 ust. 1 w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 28 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane w odniesieniu do decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, będzie skutkować niezgodnością ustawy z przepisami dyrektywy 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. Minister argumentuje, iż wyłączenie stosowania art. 28 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane oznaczać będzie jednoczesne wyłączenie stosowania ust. 4 tego artykułu. W art. 28 ust. 4 przewidziano szczególne uprawnienia organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wymagającym udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami ustawy 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 (dotyczy to m.in. prawa organizacji do uczestniczenia w postępowaniu na prawach strony).

Na etapie prac w Sejmie projekt ustawy był konsultowany z Biurem Legislacyjnym Kancelarii Senatu. W ustawie uwzględniono jedynie część zgłoszonych przez senackie Biuro Legislacyjne uwag.

### **III. Uwagi szczegółowe**

- 1) art. 5 ust. 1 – przepis art. 5 ust. 1 nie ma wartości normatywnej i w związku z tym powinien być skreślony. Nie budzi wątpliwości fakt, iż postępowanie w sprawie o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji jest postępowaniem administracyjnym. Aktem podstawowym regulującym procedurę administracyjną jest Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa ta będzie w postępowaniu administracyjnym stosowana bez względu na to, czy w przepisach o tym postępowaniu ustawodawca stosowaną informację zamieści, czy też nie. Zgodnie z § 4 ust. 4 Zasad techniki prawodawczej w ustawie nie można zamieszczać przepisów nakazujących stosowanie innych aktów normatywnych. Dopuszczalne jest natomiast sformułowanie w opiniowanej ustawie wyjątków od zwykłego trybu kodeksowego, co ustawodawca czyni m.in. w art. 8 opiniowanej ustawy. Podobnie zbędny jest art. 11 ust. 1, który powtarza

treść art. 127 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego (organ wyższego stopnia został zdefiniowany w art. 5 ust. 2 opinionej ustawy).

Propozycja poprawek:

- w art. 5 skreśla się ust. 1;
- w art. 11 skreśla się ust. 1;

- 2) art. 6 ust. 1 pkt 4 - kierując się wynikającymi z § 156 Zasad techniki prawodawczej zasadami odsyłania do innych aktów normatywnych należałoby rozważyć wprowadzenie niżej zaproponowanej poprawki techniczno-legislacyjnej.

Propozycja poprawki:

w art. 6 w ust. 1 w pkt 4 wyrazy "odrębnymi przepisami" zastępuje się wyrazami "ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz ustawą z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027, z późn. zm.)";

- 3) art. 6 ust. 1 pkt 7 lit. a – ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych nie posługuje się pojęciem "miejscowość uzdrowiskowa", ale pojęciami "uzdrowisko" i "obszar ochrony uzdrowiskowej" (pojęcie "miejscowość" pojawia się tylko w kontekście nazwy miejscowości, w granicach administracyjnych której znajduje się obszar uzdrowiska oraz opłat miejscowych pobieranych przez taką miejscowość). Z miejscowościami uzdrowiskowymi mieliśmy do czynienia na gruncie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym, która została uchylona przez ww. ustawę. Należy mieć przy tym na względzie, iż dawna ustawa przewidywała, iż uzdrowiskiem może być nie tylko miejscowość, ale również miasto, gmina albo część gminy. Mając na względzie obowiązujące dzisiaj przepisy oraz kierując się koniecznością zapewnienia spójności terminologicznej systemu prawnego należałoby rozważyć niżej sformułowaną poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 6 w ust. 1 w pkt 7 w lit. a wyrazy "w miejscowościach uzdrowiskowych" zastępuje się wyrazami "na obszarach, którym został nadany status uzdrowiska albo status obszaru ochrony uzdrowiskowej";

- 4) art. 6 ust. 1 pkt 9 i art. 17 – dążąc do zapewnienia właściwej relacji pomiędzy art. 6 ust. 1 pkt 9, a art. 17 (w szczególności w zakresie określenia trybu wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) należałoby rozważyć niżej zaproponowaną poprawkę. W art. 6 ust. 1 pkt 9 należałoby także skreślić niemające wartości normatywnej "odesłanie" do art. 17. Ponadto kierując się nakazem zachowania konsekwencji terminologicznej w rozumieniu § 10 Zasad techniki prawodawczej, w art. 17 należałoby skreślić zbędne wyrazy, które mogą sugerować inną niż przewidziana prawem nazwę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Propozycja poprawki:

- w art. 6 w ust. 1 w pkt 9 wyrazy "wydaną zgodnie z ustawą" zastępuje się wyrazami ", o której mowa w ustawie" oraz skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem art. 17";
- w art. 17 w ust. 1 skreśla się wyrazy "realizacji inwestycji";

- 5) w Polsce kataster nieruchomości jest utożsamiany prawnie z **ewidencją gruntów i budynków**. Wynika to wprost z art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, który stanowiąc o jednolitym dla kraju, systematycznie aktualizowanym zbiorze informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami, nazywa go ewidencją gruntów i budynków (katastem nieruchomości). Fakt utożsamiania przez prawodawcę tych instytucji potwierdza również art. 53a wspomnianej ustawy, który przewiduje, iż do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez pojęcie "kataster" rozumie się tę ewidencję. Analogiczny przepis przejściowy zawarty jest w ustawie z dnia 14 lutego 2003 r. o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym (art. 25). W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ustawodawca posługuje się określeniem "kataster nieruchomości", przy czym art. 224 tej ustawy powtarza dyspozycję wyżej wskazanej normy intertemporalnej. Podkreślić należy, iż ustawa o księgach wieczystych i hipotece w art. 26 ust. 1 stanowi, że podstawą oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej są dane z katastru nieruchomości (a nie dane z ewidencji gruntów i budynków). Mając powyższe na uwadze, dążąc do zapewnienia spójności systemowej ustawy oraz kierując się dotychczasową praktyką prawodawcy, należałoby skorelować terminologię opiniowanej ustawy z terminologią ustaw podstawowych dla danej dziedziny spraw. Zgodnie bowiem z § 9 Zasad techniki

prawodawczej, siatka terminologiczna aktu normatywnego o charakterze podstawowym determinuje nomenklaturę innych aktów prawnych.

Propozycja poprawek:

- użyte w art. 7 w ust. 1 w pkt 2 oraz w ust. 2 i 3, w art. 9 w pkt 5 we wprowadzeniu do wyliczenia, w art. 10 w ust. 2 i 4, w art. 19 w ust. 3 oraz w art. 27 w ust. 3 w różnym przypadku wyrazy "ewidencja gruntów i budynków" zastępuje się użytymi w odpowiednim przypadku wyrazami "kataster nieruchomości";

- 6) art. 7 ust. 7 pkt 2 – poprawka redakcyjna:

Propozycja poprawki:

w art. 7 w ust. 7 w pkt 2 wyrazy "budowę, decyzji" zastępuje się wyrazami "budowę oraz decyzji";

- 7) art. 14 – mając na uwadze, iż decyzja o warunkach zabudowy wydawana jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (nie na podstawie ustawy – Prawo budowlane) oraz, iż ustawodawca w art. 4 ust. 2 pkt 2 tej ustawy stanowi, że dla inwestycji innych, aniżeli inwestycje celu publicznego wydaje się - w przypadkach wskazanych w tym przepisie - decyzje o warunkach zabudowy (nie decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) należałoby wprowadzić niżej zaproponowaną poprawkę.

Propozycja poprawki:

art. 14 otrzymuje brzmienie:

"Art. 14. Uzyskanie decyzji na realizację inwestycji jest równoznaczne z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oraz pozwolenia na budowę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.";

- 8) art. 19 ust. 5 – art. 19 ust. 4 określa dzień nabycia przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego na własność nieruchomości lub jej części. Oczywiście jest, że przepis ten nie dotyczy (i nie może dotyczyć) nieruchomości, o których mowa w art. 9 pkt 5 lit. b, które **nie stają się własnością Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego**. Mając to na względzie należy usunąć z ustawy zbędny art. 19 ust. 5.

Propozycja poprawki:

w art. 19 skreśla się ust. 5;

- 9) art. 20 ust. 1 – w związku z tym, że odszkodowanie z tytułu przeniesienia własności nieruchomości będzie przysługiwało również od jednostki samorządu terytorialnego, jednostka ta powinna mieć wpływ na wysokość odszkodowania ustaloną w drodze uzgodnień z dotychczasowym właścicielem. Przyjęty przez ustawodawcę tryb ustalania wysokości odszkodowania powoduje sytuację, iż jednostka samorządu terytorialnego niezadowolona z wysokości odszkodowania ustalonej przez wojewodę z właścicielem (albo innym uprawnionym), nie ma możliwości zakwestionowania tej wysokości. Mówiąc wprost musi ona wypłacić to co ustalił wojewoda. Kwestia ta powinna być przeanalizowana pod kątem zgodności z Konstytucją, a w szczególności z zasadą samodzielności jednostki samorządu terytorialnego oraz zasadą wykonywania zadań publicznych przez samorząd w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ponadto trzeba pamiętać, iż organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać gospodarnie. Trudno mówić o gospodarności, działaniu samodzielnym i odpowiedzialnym w sytuacji braku wpływu na określone kwestie. Mając na względzie wyeliminowanie powyższych wątpliwości proponuje się, aby w sytuacji gdy odszkodowanie będzie wypłacane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jego wysokość musiała być uzgadniania z właściwym organem jednostki samorządowej. Brak uzgodnienia oznaczał będzie konieczność ustalenia wysokości odszkodowania w trybie art. 20 ust. 2. W przypadku ustalenia wysokości odszkodowania w drodze decyzji administracyjnej (art. 20 ust. 2), jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła dochodzić swoich praw zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądowym.

Propozycja poprawki:

w art. 20:

- a) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

"1a. Jeżeli odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje od jednostki samorządu terytorialnego wysokość odszkodowania uzgadniana jest również z właściwym organem tej jednostki.",

- b) w ust. 2 po wyrazach "ust. 1" dodaje się wyrazy "i 1a";

10) art. 20 ust. 4 – 6 – przepisy te określają skutki prawne ostatecznej decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji. Mając na względzie fakt, iż istotą art. 20 jest określenie zasad ustalania i wypłaty odszkodowań, ust. 4 – 6 nie mieszczą się w zakresie regulacji tego artykułu. O skutkach ostatecznej decyzji stanowi art. 19. W związku z tym, treść wskazanych ustępów powinna być przeniesiona do tego artykułu. Analizując art. 20 należy wziąć pod uwagę § 55 ust. 3 i 4 Zasad techniki prawodawczej, które określają, w jakich przypadkach podstawowa jednostka redakcyjna ustawy – artykuł, może być dzielona na jednostki redakcyjne niższego stopnia – ustępy.

Propozycja poprawki:

- w art. 19 dodaje się ust. 6 – 8 w brzmieniu:

"6. Jeżeli na nieruchomości lub prawie użytkowania wieczystego tej nieruchomości zostały ustanowione ograniczone prawa rzeczowe prawa te wygasają z dniem, w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna.

7. Jeżeli nieruchomość gruntowa stanowiąca własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego została oddana w użytkowanie wieczyste, użytkowanie to wygasa z dniem, w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna.

8. Przepis ust. 6 stosuje się odpowiednio do użytkowania wieczystego nabytego w sposób inny niż w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego.";

- w art. 20 skreśla się ust. 4 – 6;

11) art. 20 ust. 8 – przepis ten nie ma żadnej wartości normatywnej. Szczegółowe zasady ustalania wysokości odszkodowania i jego wypłacania zostały uregulowane w art. 21. Natomiast ogólna norma nakazująca odpowiednie stosowanie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w sprawach nieuregulowanych sformułowana została w art. 30 opiniowanej ustawy. W związku z tym, iż zgodnie z § 11 Zasad techniki prawodawczej w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażeniu norm prawnych, przepis art. 20 ust. 8 powinien być skreślony.

Propozycja poprawki:

w art. 20 skreśla się ust. 8;



- 12) art. 21 ust. 6 – mając na względzie fakt, iż wypłaca się odszkodowanie, a nie jego wysokość, proponuje się przyjęcie niżej zaproponowanej poprawki redakcyjnej.

Propozycja poprawki:

w art. 21 w ust. 6 wyrazy "Wysokość odszkodowania, o którym mowa w ust. 4, ustaloną" zastępuje się wyrazami "Odszkodowanie, o którym mowa w ust. 4, w wysokości ustalonej";

- 13) art. 25 ust. 3 - zgodnie z § 23 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej przepis formułujący wyjątek od przepisu merytorycznego szczegółowego albo uściślający ten przepis zamieszcza się bezpośrednio po danym przepisie szczegółowym. Postępowanie przez ustawodawcę zgodnie z tą dyrektywą pozwala interpretatorowi na właściwe określenie relacji pomiędzy przepisami oraz czyni bezprzedmiotowym dokonywanie zabiegów legislacyjnych w tekście aktu mających na celu określenie takiej relacji. W analizowanym przypadku ustawodawca postąpił zgodnie ze wskazaną wyżej dyrektywą, w związku z tym zbędne jest zamieszczone w przepisie "odesłanie". Należy zwrócić uwagę, iż wyrazy "z zastrzeżeniem ..." w sytuacji postępowania przez ustawodawcę zgodnie z ZTP nie mają żadnej wartości normatywnej, ani interpretacyjnej.

Propozycja poprawki:

w art. 25 w ust. 3 skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem ust. 4";

- 14) art. 27 ust. 1 – przepis ten przewiduje, iż inwestor otrzyma z mocy prawa nieodpłatnie w trwałe zarząd nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa. Trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością państwową albo samorządową przez państwową albo samorządową jednostkę organizacyjną. W myśl art. 2 pkt 2 opiniowanej ustawy inwestorem będzie: organ władzy, przewodniczący organu władzy albo partner prywatny. W związku z tym pojawia się wątpliwość, czy podmioty te są jednostkami organizacyjnymi, oraz czy w ogóle mogą być one "uprawnionymi" z trwałego zarządu? Należy przy tym uwzględnić przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (m.in. dział II rozdział 5), która przewiduje m.in., iż: zasadą jest, że nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa oddaje się w trwałe zarząd **państwowej jednostce organizacyjnej**, a nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego jednostki samorządu terytorialnego - odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej (na zasadzie wyjątku odrębne przepisy przewidują oddanie nieruchomości

w trwały zarząd organowi administracji publicznej - np. "specustawa lotniskowa") oraz, że nieruchomość może być przekazywana nieodpłatnie w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Mając powyższe na względzie, warunkiem minimum systemowości przepisu jest wyłączenie z kręgu adresatów art. 27 ust. 1, inwestorów będących "podmiotami samorządowymi" oraz partnerów prywatnych.

Druga wątpliwość związana z art. 27 ust. 1 dotyczy objęcia tym przepisem wyłącznie nieruchomości Skarbu Państwa. Nie można zapominać, iż inwestycja będzie mogła być realizowana również na nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym pojawia się pytanie, czy rozwiązanie takie jest zgodne z wolą ustawodawcy?

*Jakub Zabielski*

*Główny legislator*