

Umowa z dn. 16.12.2019 r. nr KZGW/KPP/2019/174

Projekt: Wdrożenie instrumentów wspierających realizację działań PZRP

Nr Projektu: 243/2017/Wn50/NE-WU/D

WERSJA nr 1.0

ZADANIE NR 9

Uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych.

w ramach projektu

„Wdrożenie instrumentów wspierających realizację działań PZRP”



Dofinansowano ze środków
Narodowego Funduszu
Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej



Państwowe
Gospodarstwo Wodne
Wody Polskie

Gdynia/Łódź, lipiec 2020 r.

Wykonawca zadania w składzie:



wind-hydro



Kancelaria Radców Prawnych CIC
Pikor, Behnke, Dmoch, Fryzowski Sp.p.

WIND-HYDRO Grzegorz Łukasiewicz
ul. Opiekuńcza 19, 93-411 Łódź
www.windhydro.pl

ul. Śląska 50/6, 81-310 Gdynia
www.kpcic.gdynia.pl

Historia zmian

Wersja	Data	Autor	Zakres zmian
0.01	09.07.2020	mec. Marcin Pchałek mec. Michał Behnke (KPCIC) mec. Pauliny Kupczyk-Kuriata Łukasz Oleszczuk Piotr Rak mgr inż. Maciej Rudnicki	wersja przekazana do oceny
1.0	28.07.2020	mec. Marcin Pchałek mec. Michał Behnke (KPCIC) mec. Pauliny Kupczyk-Kuriata Łukasz Oleszczuk Piotr Rak mgr inż. Maciej Rudnicki	wersja pełna odbiorowa

Spis treści

1. Uzasadnienie w zakresie propozycji przepisów o odszkodowaniu za pozyskanie praw do nieruchomości	4
2. Uzasadnienie w zakresie propozycji pozostałych	8
2.1 Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 933)	9
2.2 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 293 – dalej: u.p.z.p.)	17
2.3 Ustawa 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 283 z późn. zm – dalej: u.o.o.ś.)	17

1. Uzasadnienie w zakresie propozycji przepisów o odszkodowaniu za pozyskanie praw do nieruchomości

Celem zmiany jest zapewnienie realizacji praw jednostki do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości oraz realizacja zasady pewności prawnej. Realizacja założonego celu wymaga wprowadzenia zmian do przepisów regulujących nabywanie nieruchomości oraz wypłaty odszkodowań.

Aktualnie obowiązujące przepisy zawierają, co prawda mechanizmy pozwalające na odpowiednio szybkie pozyskiwanie nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji przeciwpowodziowych, jednak nie dają należytych gwarancji pozwalających na odpowiednio szybkie zrekompensowanie szkody wyrządzonej wywłaszczeniem. Brak jest również podstaw do przeprowadzenia oceny oddziaływania planowanego wywłaszczenia na zainteresowaną społeczność, w szczególności w aspekcie dotyczącym przesiedleń fizycznych oraz ekonomicznych.

W obowiązującym stanie prawnym brak jest możliwości wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości z uwagi na konieczność wykonania kompensacji przyrodniczej. Pozyskanie tytułu prawnego do takiej nieruchomości wiąże się z koniecznością zawarcia odpowiednich umów cywilnoprawnych. Ponieważ wykonanie kompensacji przyrodniczej powinno nastąpić przed wykonaniem działań znacząco negatywnie oddziałujących na obszary Natura 2000, pozyskanie tytułu prawnego do nieruchomości powinno nastąpić w odpowiedniej sekwencji czasowej. Trudności w pozyskiwaniu nieruchomości na potrzeby wykonania kompensacji mogą w rezultacie prowadzić do braku efektywności realizowanej kompensacji. Z drugiej strony, przeprowadzenie działań kompensacyjnych na cudzej nieruchomości oznacza daleko idące ograniczenia w wykonywaniu prawa własności (lub innych praw rzeczowych, obligacyjnych lub o innym charakterze, na przykład zarząd, trwały zarząd), co wymaga odpowiedniej rekompensaty. Wprowadzona do art. 9 pkt 5 lit. b zmiana polegająca na możliwości ustanowienia na nieruchomości trwałego ograniczenia w korzystaniu w związku z wykonaniem kompensacji przyrodniczej pozwala z jednej strony na pozyskanie odpowiednich nieruchomości niezbędnych na potrzeby realizacji kompensacji przyrodniczej, z drugiej zaś strony pozwala na zastosowanie odpowiednich mechanizmów odszkodowawczych do szkód poniesionych przez jednostki w związku z ustanowieniem takiego ograniczenia.

W zakresie dotyczącym ustanowienia trwałych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości oraz ustanawiania czasowych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości konieczność zapewnienia należytej ochrony osobom, których nieruchomości zostały objęte takimi ograniczeniami wymaga doprecyzowania przepisów ustawy dotyczących ustalenia odszkodowania. W związku z tym dotychczasową treść art. 9 oznaczono jako ust. 1, a do przedmiotowego przepisu wprowadzono ust. 2, który zawiera jednoznaczne i precyzyjne odesłanie do właściwych przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2020 r., poz. 65). Odpowiednio do art. 21 ustalającego zasady wypłaty odszkodowań dodano ust. 13, w którym zawarto również jednoznaczne i precyzyjne odesłanie do regulacji art. 124 ust. 4-7, art. 124a oraz art. 128 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Ponadto do art. 21 dodano ust. 14, w którym doprecyzowano w sposób niebudzący wątpliwości, że organem właściwym do wydania decyzji ustalającej odszkodowania z tytułu wprowadzenia trwałych oraz czasowych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości jest wojewoda.

W art. 20 ust. 1 wprowadzono zmianę, w której doprecyzowano procedurę ustalenia odszkodowania na rzecz osoby, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości, której własność została przeniesiona na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Wskazano jednoznacznie, że uzgodnienie wysokości odszkodowania dokonane pomiędzy inwestorem a dotychczasowym właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości stanowi podstawę do wypłaty odszkodowania również na rzecz osoby uprawnionej z tytułu ograniczonego prawa rzeczowego.

Do art. 20 dodano ust. 3a ustalający zasady ustalenia wysokości odszkodowania z tytułu przeniesienia własności nieruchomości w sytuacji, w której decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, a także ust. 8a oraz 8b umożliwiające wypłatę zaliczki w wysokości 70% odszkodowania ustalonego w decyzji wojewody, a także zwrotu tej zaliczki w przypadku zmiany lub uchylecia decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji. Wprowadzenie tych zapisów ma na celu uniknięcie sytuacji, w których pomiędzy faktycznym wywłaszczeniem nieruchomości a uzyskaniem przez stronę odszkodowania następuje znaczny odstęp czasowy oraz umożliwia wypłatę zaliczki na odszkodowanie również w sytuacji, w której odwołanie od decyzji ustalającej wysokość odszkodowania wniósł inwestor, a nie osoba wywłaszczona. Pozwala to na zapewnienie możliwie daleko idącej zgodności z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i umożliwia jednostce uzyskanie słusznego odszkodowania w rozsądnym czasie.

W art. 21 ust. 8 przewidziano zwiększono kwotę przysługującą dotychczasowemu właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny z 10 000 zł do 12 000 zł. Celem zmiany jest uwzględnienie zmniejszenia się siły nabywczej pieniądza od czasu uchwalenia ustawy, tj. od 2010 r.

Do art. 21 wprowadzono też art. 10a, w którym jednoznacznie wskazano na administracyjnoprawny tryb dochodzenia roszczeń związanych z likwidacją rodzinnych ogrodów działkowych. Pozwala to na wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych co do właściwego trybu dochodzenia roszczeń wskazanych w art. 21 ust. 10 ustawy.

W art. 22 ust. 1 wprowadzono zmianę polegającą na określeniu przesłanek wykupu nieruchomości objętej trwałym ograniczeniem w korzystaniu z nieruchomości, poszerzenia możliwości żądania wykupu również o sytuacje objęcia nieruchomości czasowym ograniczeniem korzystania oraz zniesieniu terminu na złożenie przez właściciela lub użytkownika wieczystego wniosku o taki wykup. Przepis ustawy w swym dotychczasowym brzmieniu budził istotne wątpliwości w związku z brakiem jednoznacznego określenia przesłanek wykupu nieruchomości oraz obwarowanie żądania właściciela lub użytkownika wieczystego 90 dniowym terminem (liczonym od dnia otrzymania zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania pozwolenia na realizację inwestycji) przy jednoczesnym braku zawiadomienia o możliwości ubiegania się o taki wykup. Przyjęto, że przesłanką do wystąpienia z żądaniem wykupu nieruchomości objętej trwałym lub czasowym ograniczeniem w korzystaniu jest sytuacja, w której właściciel albo użytkownik wieczysty nie może korzystać z tej nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Przesłankę tę należało będzie oceniać drogą analizy korzystania z nieruchomości zanim doszło do ograniczenia w korzystaniu, a możliwością kontynuacji korzystania po ustaniu

czasowego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości lub po wprowadzeniu trwałego korzystania z nieruchomości.

W zakresie wywłaszczeń ekonomicznych wprowadzono art. 21a statuujący odpowiedzialność odszkodowawczą względem właściciela, którego nieruchomość (lub prawo użytkowania wieczystego) została przejęta na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego albo objęta trwałym lub czasowym ograniczeniem w korzystaniu. Celem wprowadzonej normy jest pełne objęcie mechanizmem odszkodowawczym osób wywłaszczanych ekonomicznie, tj. takich, które na skutek wywłaszczenia nieruchomości utracą jedyne albo główne źródło przychodu. Uprawnienie do otrzymania słusznego odszkodowania zostało tutaj ograniczone wyłącznie do tych sytuacji, w których poniesiona szkoda nie została w sposób słuszny zrekompensowana w drodze odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości. Jednocześnie przyjęta regulacja pozwala na uwzględnienie aktualnego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z którym brak odszkodowania za utratę przez skarżącego źródła dochodów w wyniku wywłaszczenia części nieruchomości stanowiących gospodarstwo rodzinne i zapłata jedynie odszkodowania w wysokości równej wartości wywłaszczonej części nie pozostaje w rozsądnym stosunku do wartości wywłaszczonej własności. W zakresie w jakim mienie, którego użytkownicy zostali pozbawieni, stanowiło ich „narzędzie pracy”, odszkodowanie musi bezwzględnie pokryć taką stratę, co obejmuje nie tylko rekompensatę za poniesione straty na dzień zniesienia prawa, ale również rozsądną ocenę utraty części przyszłych zysków, które by osiągnęli z uprawy gruntu, gdyby ich prawa użytkowania nie zostały zniesione (zob. wyrok z dnia 11.04.2002 r. w sprawie *Lallement v. Francja*, nr 46044/99; *Alikhanyan v. Armenia* z dnia 14.02.2019 r., nr 6818/10 oraz *Ramazyan v. Armenia* z dnia 14.02.2019 r., nr 54769/10). Wprowadzony przepis pozwoli na uwzględnienie zmiany majątkowej sytuacji wywłaszczonej właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości wynikającej z realizacji na jego nieruchomości inwestycji celu publicznego oraz związanych z tym szkód polegających na utracie głównego, a często jedyne źródła dochodu. W przypadku przedsiębiorców, którzy na wywłaszczonej nieruchomości prowadzą działalność gospodarczą, możliwość uzyskania odszkodowania związanego z utratą możliwości prowadzenia takiej działalności wpłynie korzystnie na ich konkurencyjność, a także pozwoli na zminimalizowanie strat poniesionych w związku z dezorganizacją działalności wynikającą z konieczności przeniesienia jej w inne miejsce. Podstawą do rekompensaty takich szkód powinna być umowa zawarta między inwestorem a właścicielem albo użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości, co pozwoli na zachowanie odpowiedniej elastyczności przy ustaleniu mechanizmu odszkodowawczego.

Wreszcie, w art. 17b wprowadzono regulację odnoszącą się do postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jego celem jest uwzględnienie w procedurze zmierzającej do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oddziaływania na jakość życia, dobra materialne i funkcjonowanie społeczności lokalnej będącego konsekwencją nie tylko oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, ale również i samego zajęcia nieruchomości na potrzeby realizacji przedsięwzięcia. Aktualnie zagadnienia te pozostają poza zainteresowaniem ustawodawcy i nie są przedmiotem analiz. Tymczasem to właśnie kwestie związane z pozyskiwaniem nieruchomości oraz związane z nimi konflikty społeczne stanowią istotną przyczynę opóźnień w uzyskiwaniu kolejnych decyzji administracyjnych dających inwestorowi uprawnienie do realizacji przedsięwzięcia. Dodatkowo należy zauważyć, że na etapie wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji organ wydający tę decyzję nie ma kompetencji do oceny

lokalizacji inwestycji pod względem możliwie najmniejszego stopnia ingerencji w prawo własności nieruchomości, na których inwestycja ma być zlokalizowana, ani też do zmiany wnioskowanej lokalizacji inwestycji (zob. m. in. wyroki WSA w Warszawie z: 18.04.2007 r., sygn. akt IV SA/WA 46/07; 9.11.2006 r., sygn. akt IV SA/WA 638/06 i 27.08.2008 r., sygn. akt I SA/WA 323/08, oraz wyrok NSA z 28.10.2010 r., sygn. akt II OSK 1539/10, wyrok NSA z dnia 21.11.2018 r., sygn. akt II OSK 2290/18). Biorąc pod uwagę, iż zgodnie z art. 86 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 (Dz. U. 2020, poz. 283) decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy wydające pozwolenie wodnoprawne oraz pozwolenie na realizację inwestycji etapem właściwym do przeprowadzenia analiz w zakresie dotyczącym oddziaływań wynikających z zajęć nieruchomości na zainteresowaną społeczność oraz ich ewentualnej minimalizacji jest właśnie etap procedowania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W zasadzie bowiem jedyna ingerencja w proponowany przez inwestora zakres zajęć nieruchomości, w tym również w zakresie dotyczącym wskazania nieruchomości niezbędnych pod zajęcia na potrzeby wykonania kompensacji przyrodniczej możliwa jest jedynie na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Tymczasem rozważenie i uwzględnienie tej kwestii, a także odpowiednie zaplanowanie działań inwestora ma istotne znaczenie na poziom akceptacji społecznej, a co za tym idzie – na przyspieszenie realizacji dużych inwestycji przeciwpowodziowych.

2. Uzasadnienie w zakresie propozycji pozostałych

Przepisy projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych i innych ustaw wprowadzają zmiany do:

- 1) ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 933 – dalej: u.i.b.p.);
- 2) ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 293 – dalej: u.p.z.p.);
- 3) 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 283 z późn. zm. – dalej: u.o.o.ś.).

Celem projektowanych zmian jest, w oparciu o zebrane doświadczenia związane z przygotowaniem i realizacją projektów w zakresie budowli przeciwpowodziowych, wprowadzenie modyfikacji w przepisach u.i.b.p. oraz usprawnienie procesu inwestycyjnego oraz wprowadzenie narzędzi uelastyczniających możliwości współdziałania inwestora z podmiotami podlegającymi wyłączeniu. Obowiązująca regulacja dotyczy bowiem przedsięwzięć o zróżnicowanej skali przestrzennej oraz wielkościach oddziaływania na planowanie przestrzenne oraz stan prawny nieruchomości. Dodatkowo, zachodzące zmiany klimatyczne w powiązaniu z koniecznością wzmacniania instrumentów zarządzania ryzykiem przeciwpowodziowym uzasadniają dokonanie aktualizacji funkcjonujących od 10 lat przepisów.

Zawarte w niniejszym projekcie propozycje zmian może podzielić następujące kategorie:

- 1) narzędzia w zakresie planowania przestrzennego;
- 2) narzędzia w zakresie prowadzenia prac projektowych;
- 3) narzędzia w zakresie usuwania kolizji z drogami publicznymi;
- 4) narzędzia w zakresie pozyskiwania praw do nieruchomości;
- 5) narzędzia w zakresie prowadzenia prac przygotowawczych;
- 6) narzędzia w zakresie pozyskiwania decyzji zależnych.

Wprowadzenie projektowanych przepisów pozwoli inwestorom na sprawniejsze prowadzenie prac projektowych oraz uwzględnianie szczególnej sytuacji podmiotów i osób dotkniętych skutkami prawno-rzeczowymi wynikającymi z potencjalnych wyłączeń. Co też istotne, stosowanie projektowanych rozwiązań nie będzie obligatoryjne dla inwestora, co pozwoli na ich wykorzystywanie w zależności od projektu i potrzeb. Pozwoli to zatem inwestorom na skuteczne i pełne korzystanie z narzędzi konsultacyjnych i partycypacyjnych, bez uszczerbku dla tempa prowadzenia procesu inwestycyjnego.

Zawarta w projekcie zmiana przepisów u.p.z.p. i u.o.o.ś. jest związana z głównymi zmianami w przepisach u.i.b.p. i jest niezbędna do osiągnięcia zakładanych celów i rezultatów nowelizacji.

2.1 Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 933)

Art. 2 pkt 1.

W ramach art. 2 u.i.b.p. proponuje się zmianę definicji legalnej inwestycji poprzez objęcie nią również ingerencji w biotyczne i abiotyczne elementy środowiska naturalnego, których obowiązek podjęcia wynika z przepisów prawa lub decyzji administracyjnych. Obecnie bowiem omawiane pojęcie obejmuje już obiekty powiązane technicznie i funkcjonalne oraz nieruchomości przeznaczone na cele przeciwpowodziowe. Wprowadzenie do pojęcia „inwestycji” również elementów dotyczących ingerencji w elementy środowiska naturalnego, które wynikają z przepisów prawa lub decyzji administracyjnych ma na celu po pierwsze wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych oraz pełne i kompleksowe ujęcie omawianego terminu jako możliwego zespołu przedsięwzięć. Jak wskazują bowiem doświadczenia związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, często konieczne jest przeprowadzenie np. kompensacji przyrodniczej. W związku z tym, w celu zachowania odpowiedniego dobrostanu środowiska naturalnego jako całego systemu wskazane jest wykonanie tych prac sprawnie i na możliwe wczesnym etapie. Co też istotne, możliwe będzie, po wprowadzeniu projektowanych zmian łatwiejsze pozyskiwanie nieruchomości pod ingerencje służące ochronie środowiska.

Art. 2a.

Z uwagi na pojawienie się w systemie prawnym nowych rodzajów związków jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) wskazane jest wprowadzenie wprost możliwości pełnienia przez tego rodzaju publicznoprawne korporacje sektora publicznego funkcji inwestora. Związki j.s.t. mogą bowiem prowadzić szereg zadań publicznych powierzonych im przez j.s.t. będące członkami tych organizacji.

Art. 6 ust. 1 pkt 10a.

Patrz: uzasadnienie dla art. 19 ust. 5 ustawy – zmiana związana z propozycją wprowadzenia nowego przepisy w art. 19 ust. 5.

Art. 8a

Analogicznie jak ma to miejsce w przepisach innych aktów extraordinaryjnych dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych czy linii kolejowych proponuje się wprowadzenie terminu instrukcyjnego na załatwienie sprawy dla organu właściwego do wydania zgody wodnoprawnej. Ma to na celu przyspieszenie uzyskiwania niezbędnych decyzji administracyjnych wymaganych do rozpoczęcia realizacji inwestycji. Ponadto, w celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych proponuje się wprowadzenie wyłączenia stosowania niektórych przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne dotyczących przedłożenia wypisu i wyrysu

z m.p.z.p. lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przy składaniu wniosku o wydanie zgody wodnoprawnej. Jak bowiem stanowi art. 14 ustawy decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji zastępuje m.in. akty planistyczne – w związku z tym przedkładane przez inwestora tego rodzaju załączników powinno być przedmiotem wyłączenia.

Art. 9 pkt 5 lit. d.

Patrz: uzasadnienie dla art. 19 ust. 5 ustawy – zmiana związana z propozycją wprowadzenia nowego przepisy w art. 19 ust. 5.

Art. 10 ust. 9 i 10.

W celu prowadzenia jednolitych rozwiązań procesowych w stosunku do decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji proponuje się wprowadzenie przepisów jasno i precyzyjnie kształtujących sposób postępowania organu w zakresie doręczeń decyzji i postanowień dotyczących nie tylko wydania decyzji, ale również jej zmiany, wznowienia, stwierdzenia nieważności lub wygaśnięcia. Dodatkowo, analogicznie jak w przypadku decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji, wprowadza się ograniczenie podmiotowe w zakresie uprawnień do złożenia wniosku o zmianę decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji. Przepis art. 10 ust. 10 jest powiązany również z propozycją przepisu z art. 14a ustawy.

Art. 14a.

W celu zmniejszenia obciążeń regulacyjnych proponuje się wprowadzenia przepisu analogicznego jak w przypadku inwestycji w zakresie dróg publicznych, który ogranicza konieczność dokonywania zmiany zatwierdzonego projektu budowanego w przypadku istotnego odstąpienia. Pozwoli na to odciążenie organów właściwych w sprawach wydawania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji oraz przyśpieszenie procesu budowlanego w sytuacjach, gdy nie jest konieczne dokonywanie zmian lub uzyskiwanie decyzji zależnych.

Art. 17a.

Projekty w zakresie ochrony przeciwpowodziowej mają często charakter wieloetapowy lub wielozadaniowy, zaś ich realizacja rozłożona jest w czasie z uwagi na konieczność koordynacji prac lub ograniczone zasoby finansowe. Obecnie, zgodnie z art. 72 ust. 3 i 4 u.o.o.ś.¹ decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU) może być podstawą do złożenia wniosku o wydanie decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś., w terminie 6 lub 10 lat od dnia uzyskania przymiotu ostateczności. Po tym terminie DŚU traci zdolność wywoływania skutków prawnych w sferze procesowej – nadal obowiązują określone w tym akcie warunki związane np. z eksploatacją

¹ Ustawa 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 283 z późn. zm.).

i monitoringiem przedsięwzięcia, jednak nie jest możliwe skutecznie prawnie wszczęcie postępowania o wydanie aktów zależnych. Możliwe jest zatem zaistnienie stanów faktycznych, kiedy w toku już realizacji robót budowlanych zajdzie konieczność dokonania istotnej zmiany w projekcie budowlanym, która to zgodnie z art. 36a ust. 1 w zw. ust. 3 p.b.² wymaga przeprowadzenia postępowania analogicznego jak dla uzyskania pierwotnej decyzji o pozwoleniu na budowę (dalej: decyzja PnB). Z uwagi na brzmienie art. 32 ust. 1 pkt 1 oraz art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b. konieczne jest w tym przypadku legitymowanie się przez inwestora decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach spełniającą przesłanki generowania skutków prawnych określone w art. 72 ust. 3 i 4 u.o.o.ś. W toku przygotowania i realizacji inwestycji wieloetapowych możliwe jest zatem zaistnienie sytuacji, kiedy w stosunku do DŚU na podstawie, której wydano decyzję zezwalającą na realizację robót budowlanych upłyną terminy wskazane w przepisach u.o.o.ś. Mając na uwadze aktualne brzmienie przepisów u.o.o.ś. i p.b.³ oraz orzecznictwo sądów administracyjnych⁴ upływ terminu z art. 72 ust. 3 i 4 u.o.o.ś. uniemożliwia zmianę decyzji PnB i wymaga uzyskania nowej DŚU. Takowa sytuacja posiada szeroki zakres skutków negatywnych, w tym m.in.:

1. konieczność wstrzymania robót budowlanych w związku z brakiem możliwości uzyskania decyzji zmieniającej zatwierdzony projekt budowlany;
2. przeprowadzenie postępowania o wydanie nowej DŚU o charakterze pozornym z uwagi, iż przedsięwzięcie jest realizowane w terenie w oparciu o już określone warunki z poprzedniej DŚU;
3. ryzyko znacznego przedłużenia procesu inwestycyjnego z uwagi na szerokie spectrum stron, które mogą odwoływać się od nowej DŚU;
4. ryzyko odłożenia w czasie pełnego wdrożenia projektu i brak osiągnięcia oczekiwanych efektów w zakresie poprawy bezpieczeństwa przeciwpowodziowego.

Mając na uwadze powyższe, proponuje się, aby wydanie decyzji zezwalającej na realizację robót budowlanych (decyzja PRI / decyzja PnB) skutkowało przedłużeniem terminu generowania skutków prawnych w sferze procesowej przez DŚU w odniesieniu do decyzji dotyczących zmiany zatwierdzonego projektu budowlanego, o ile zmiany te nie spowodują zmian uwarunkowań określonych w wydanej DŚU.

Art. 18a – art. 18c. (Rozdział 2a)

Z uwagi na możliwość prowadzenia inwestycji o dużej skali obszarowej i skutkujących dużą skalą wyłączeń proponuje się rozważenie wprowadzenia do przepisów u.i.b.p. możliwości wystąpienia przez inwestora wpierrw o decyzję lokalizacyjno-podziałowo-wyłączeniową (robocza nazwa: decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji), a następnie o decyzję PnB. Rozwiązanie to pozwala na prowadzenie prac projektowych i wcześniejsze wprowadzenie skutków wyłączeniowych, przy czym okres ten można wykorzystać na konsensualne rozwiązanie spraw związanych z pozbawieniem praw dotychczasowych właścicieli, użytkowników wieczystych i osób, którym

² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 z późn. zm.).

³ Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.i.b.p. w sprawach nieregulowanych dotyczących wydania decyzji PRI przepisy p.b. stosuje się odpowiednio, z wyłączeniem art. 28 ust. 2 p.b.

⁴ II SA/Bd 1407/16

przysługują ograniczone prawa rzeczowe. Czas dzielący wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji a wystąpienie z wnioskiem o wydanie decyzji PnB pozwoli na wyszukanie nieruchomości zamiennych i przeprowadzenie procesu przesiedlenia.

Dodatkowo proponuje się uzupełnienie instytucji decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji o możliwość wystąpienia przez inwestora o wydanie pozwolenia na prace przygotowawcze dla inwestycji – takowe rozwiązanie w przypadku projektów wielkoskalowych oraz wymagających dłuższego procesu projektowego z uwagi na skomplikowany charakter obiektu pozwala na przeprowadzenie działań przygotowujących przyszły prac budowy.

Kwestia zastosowania ww. trybu byłaby tylko i wyłącznie w gestii inwestora. Inwestor mógłby dla poszczególnych części / etapów projektu uzyskiwać jeden jak i drugi rodzaj decyzji administracyjnej.

W zakresie rozwiązań procesowych w stosunku do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, decyzji o pozwoleniu na prace przygotowawcze i decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji.

Art. 19 ust. 5.

W obecnym stanie prawnym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie swoich skutków i oddziaływań koncentruje się na czynnościach i działaniach stricte związanych z budowlami przeciwpowodziowymi oraz usuwaniem ewentualnych kolizji z sieciami uzbrojenia terenu. Dotychczasowe doświadczenia związane zwłaszcza z realizacją inwestycji o charakterze obszarowym np. zbiorniki i poldery wskazują, iż często konieczne jest również usuwanie kolizji z drogami publicznymi m.in. poprzez wyznaczanie ich nowych przebiegów. Obecnie konieczne jest podejmowanie współdziałania z odpowiednimi zarządcami dróg i podpisywanie z tymi podmiotami tzw. umów drogowych, o których mowa w u.d.p. Oznacza to konieczność podjęcia przez inwestorów dodatkowych czynności w celu zawarcia stosownego porozumienia m.in. w zakresie regulowania odszkodowań za wywłaszczenia, uzgadniania warunków realizacji robót czy udzielania umocowań do reprezentowania przez inwestora zarządcy drogi. W związku z tym, mając na uwadze również praktykę dotyczącą stosowania przepisów Rozdziału 2b u.t.k.⁵ (tzw. specustawa kolejowa) i u.i.d.p.⁶ proponuje się wprowadzenie przepisów:

- a) umożliwiających w ramach decyzji PRI dokonanie wywłaszczeń pod budowę i przebudowę dróg publicznych;
- b) nadających inwestorowi uprawnienie do nieodpłatnego zajmowania na czas realizacji robót pasów drogowych dróg publicznych i obszarów kolejowych.

Co istotne, decyzja PRI ma wywołać skutek polegający na ustanowieniu w stosunku do nieruchomości, które mają być zajęte pod drogi publicznej praw na rzecz zarządcy drogi – pozwoli to tym samym na ograniczenie liczby transakcji i porozumień między inwestorem a zarządcą drogi.

⁵ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 710 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1474 z późn. zm.).

Wprowadzenie opisywanych przepis obejmuje również zmiany w art. 6, 9, 19, 20, 21, 22, 23 i 25 oraz dodanie art. 29a ustawy.

Art. 20 ust. 1 i 7.

Patrz: uzasadnienie dla art. 19 ust. 5 ustawy – zmiana związana z propozycją wprowadzenia nowego przepisy w art. 19 ust. 5.

Art. 21 ust. 4.

Patrz: uzasadnienie dla art. 19 ust. 5 ustawy – zmiana związana z propozycją wprowadzenia nowego przepisy w art. 19 ust. 5.

Art. 22 ust. 1.

Patrz: uzasadnienie dla art. 19 ust. 5 ustawy – zmiana związana z propozycją wprowadzenia nowego przepisy w art. 19 ust. 5.

Art. 23 ust. 2.

Patrz: uzasadnienie dla art. 19 ust. 5 ustawy – zmiana związana z propozycją wprowadzenia nowego przepisy w art. 19 ust. 5.

Art. 25 ust. 2.

Patrz: uzasadnienie dla art. 19 ust. 5 ustawy – zmiana związana z propozycją wprowadzenia nowego przepisy w art. 19 ust. 5.

Art. 29a.

Proponowane przepisy mają na celu wprowadzenie ułatwień w korzystaniu z terenów linii kolejowych i dróg publicznych na okresie realizacji lub użytkowania inwestycji – proponowany przepis ma na celu zniesienie obciążeń regulacyjnych i przyspieszenie procesu inwestycyjnego.

Art. 29b.

Proponowane przepisy mają na celu zapewnienie efektywnych mechanizmów odtwarzania naturalnej retencji tj. przy zastosowania rozwiązań specustawowych. Dotychczas pozyskiwanie praw do nieruchomości w przypadku tej kategorii przedsięwzięć nie związanych z przebudową budowli

przeciwpowodziowych musi odbywać się na zasadach ustawy o gospodarce nieruchomościami co znacznie utrudnia proces realizacji tego typu działań. Przyjęcie przedmiotowego przepisu jest niezbędne w celu wdrożenia nietechnicznych metod ochrony przed powodzią przewidzianych w ramach Planów Zarządzania Ryzykiem Powodziowym oraz w celu wdrożenia Krajowego Programu Renaturyzacji Wód Powierzchniowych.

Art. 31a – 31d. (Rozdział 3a)

Projektowane przepisy Rozdziału 2a dotyczą wprowadzenia regulacji prawnych dotyczących zasad udostępniania nieruchomości na cele badań przyrodniczych. W toku przygotowania inwestycji infrastrukturalnych, w tym o charakterze liniowym niezbędne jest pozyskanie szczegółowych danych dotyczących stanu środowiska w miejscach planowanych wariantów przebiegu lub położenia zamierzenia inwestycyjnego. W obecnym stanie prawnym inwestor inwestycji celu publicznego do czasu wydania decyzji dokonującej wyłączenia nie ma możliwości wchodzenia na nieruchomości mogące być zajęte pod nowe obiekty. Prowadzi to do sytuacji przenoszenia odpowiedzialności i ciężaru uzyskiwania takowych zgód na wykonawców takich badań. Co więcej, brak zgody lub przedłużające się negocjacje prowadzą do wydłużenia procesu inwestycyjnego, jak i również problemów z pozyskaniem tych danych z uwagi na utrudnienia we wstępie na nieruchomości. W celu wyeliminowania tego czynnika negatywnie wpływającego na proces inwestycyjny, w szczególności na etapie pozyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach proponuje się wprowadzenie kompetencji dla Inwestora o wystąpienie z wnioskiem do właściwego miejscowo wojewody o wydanie rozporządzenia nadającego uprawnienie Inwestorowi do wstępu na grunt i do obiektów budowlanych oraz dokonywanie niezbędnych czynności związanych z wykonywanymi badaniami przyrodniczymi. Proponowany zakres uprawnień Inwestora wynikający z ww. aktów prawa miejscowego wzorowany jest na istniejących uprawnieniach przewidzianych dla osób wykonujących prace geodezyjne w oparciu o zgłoszenie takiej pracy. Z uwagi na nieingerujący w zasadniczą substancję praw do nieruchomości zakres badań przyrodniczych wydanie rozporządzenia przez wojewodę, w którym określa się termin i obszar gmin lub ich części, jest rozwiązaniem adekwatnym z punktu widzenia celu regulacji. Wskazać należy, iż w przypadku prac geodezyjnych nie jest konieczne wydawanie odrębnego aktu – uprawnienie do wstępu na nieruchomości przysługuje geodecie z faktu zgłoszenia pracy geodezyjnej. W związku z tym, podmioty zainteresowane, na gruncie projektowanej regulacji posiadają odpowiednie umocowanie prawne w systemie aktów prawnych. Nieingerujący charakter badań umożliwia wydanie aktów prawa miejscowego zamiast indywidualnego rozstrzygnięcia sprawy w trybie decyzji administracyjnej. Jednocześnie, w celu dochodzenia odszkodowania za ewentualne szkody wskazuje się, iż ich naprawa następuje na zasadach prawa cywilnego, analogiczne jak w przypadku prac geodezyjnych.

art. 31e – art. 31i. (Rozdział 3b)

Projektowane przepisy Rozdziału 2b dotyczą prowadzenia regulacji umożliwiających wykonanie przez Inwestora na nieruchomościach niebędących w jego władaniu badań i pomiarów niezbędnych do przygotowania inwestycji o charakterze ingerującym okresowo w prawa do nieruchomości. Celem projektowanych przepisów jest uregulowanie zasad wejścia na tego nieruchomości w przypadku konieczności pozyskania niezbędnych danych niezbędnych do sporządzenia dokumentacji projektowej

lub zapobieżenia zniszczeniu np. zabytków archeologicznych i przeprowadzeniu badań ratunkowych na możliwe wczesnym etapie. Takowe działania, we wczesnej fazie przygotowywania zamierzenia inwestycyjnego pozwolą na skrócenie procesu inwestycyjnego oraz odpowiednie przygotowanie dokumentacji projektowej. Ponadto odpowiednio wcześniej przeprowadzone prace badawcze i pomiary umożliwiają optymalizację zarówno procesu projektowego jak i fazy realizacji robót budowlanych. Dodatkowo, projektowana regulacja eliminuje występujący obecnie problem przenoszenia na wykonawców dokumentacji projektowej ryzyk związanych z pozyskiwaniem prawa do dostępu do nieruchomości w celu przeprowadzenia ww. badań i pomiarów.

Zgodnie z proponowaną procedurą inwestor przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie decyzji o udostępnienie nieruchomości będzie obowiązany do przeprowadzenia rokowań z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości o zawarcie porozumienia na udostępnienie tej nieruchomości, w którym określa się przewidywany sposób, zakres i terminy korzystania z nieruchomości. Poprzez rokowania należy rozumieć przesłanie przez inwestora na adres wskazany w katastrze nieruchomości propozycji porozumienia z właścicielem lub użytkownikiem. Brak porozumienia terminie 1 miesiąca upoważnia do wystąpienia do wojewody o wydanie decyzji administracyjnej. Wyjątek od tej zasady stanowi sytuacja wykazania przez Inwestora interesu gospodarczego, nieuregulowany stan prawny lub brak danych w katastrze nieruchomości i w takiej sytuacji Inwestor może, bez przeprowadzania rokowań wystąpić o wydanie decyzji administracyjnej. W celu zachowania ekonomiki postępowania administracyjnego i optymalizacji procesu wydawania decyzji proponuje się zastosowanie regulacji dotyczących zawiadamiania stron analogicznych jak w przypadku decyzji wydawanych na podstawie tzw. specustaw. Również w celu efektywnego prowadzenia badań i pomiarów proponuje się również, podobnie jak w przypadku analogicznych przepisów z tzw. specustawy przesyłowej i jądrowej ograniczenie stosowania przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zgodnie z projektowaną regulacją inwestor jest obowiązany do przywrócenia stanu poprzedniego po zakończeniu badań i pomiarów. W przypadku, gdy nie jest to możliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości przysługuje od Inwestora odszkodowanie. Odszkodowanie przysługuje również za brak możliwości korzystania z nieruchomości lub jej części. Wysokość odszkodowania ustala wojewoda w drodze decyzji wydawanej na wniosek zainteresowanego, zaś z uwagi na wyłączenie możliwości zaskarżenia, stronie niezadowolonej z przyznanego odszkodowania przysługuje powództwo do sądu powszechnego.

Projektowane regulacje z uwagi na okresowy i nietrwały charakter zajęć pozwalają na zachowanie równowagi między interesem publicznym związanym z efektywnym prowadzeniem procesu inwestycyjnego oraz gospodarowaniem środkami publicznymi a ochroną praw do nieruchomości.

W postępowaniu administracyjnym organem I instancji proponuje się wojewodę, zaś II instancji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

Art. 31j – 31m. (Rozdział 3c)

W celu zapewnienia ochrony terenów przeznaczonych zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach pod inwestycję proponuje się wprowadzenie przepisów blokujących wydawanie

aktów planistycznych i decyzji ustalających warunki zabudowy i lokalizacji dla tych terenów. Pozwoli to na uniknięcie konfliktów społecznych związanych z pojawieniem się nowej zabudowy na nieruchomościach przeznaczonych pod nowe zamierzenia inwestycyjne w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. W obecnym stanie prawnym, do momentu dokonania wyłączenia brak jest bowiem regulacji określających zasady zagospodarowania terenów przeznaczonych pod inwestycje celu publicznego, dla których wydane zostały decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach. Powoduje to możliwość powstawania nowej zabudowy i tym samym zmiany warunków środowiskowych. Dodatkowo projektowany rozdział wstrzymuje ustanawianie nowych form ochrony przyrody i krajobrazu dla terenów objętych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach.

Art. 31n. (Rozdział 3d)

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU) jest aktem kończącym proces oceny wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko na etapie zasadniczym, zaś w toku procesu inwestycyjnego stanowi zwieńczenie I etapu przygotowania projektu. DŚU de facto określa lokalizację przedsięwzięcia w terenie, choć nie ma wpływu na kształtowanie parametrów przestrzennych jak decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.). Nie mniej jednak, w celu kompleksowego kształtowania zagospodarowania przestrzennego oraz ochrony przed powstawaniem nowych obiektów proponuje się wprowadzenie regulacji umożliwiających wydawanie przez wojewodę m.p.z.p. zgodnego z DŚU.

Czynności w tym zakresie będą podejmowane przez wojewodę tylko i wyłącznie na wniosek inwestora.

2.2 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 293 – dalej: u.p.z.p.)

Art. 19 ust. 3 pkt 4b.

W obecnym stanie prawnym przepisy u.p.z.p. nie nakładają na gminy obowiązku ujmowania w sporządzanych w m.p.z.p. rozstrzygnięć decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji. Przepis art. 19 ust. 3 pkt 4b wymaga w tym zakresie uaktualnienia, w związku z tym w ramach prac nad nowelizacją ujęto w nim nie tylko budowę przeciwpowodziowe, ale również inne, nie wymienione dotychczas rodzaje obiektów, których przygotowanie i realizacja uregulowana jest w ustawach ekstraordynaryjnych (tzw. specustawach).

2.3 Ustawa 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 283 z późn. zm – dalej: u.o.o.ś.)

Art. 72 ust. 1.

Zmiany w u.o.o.ś. mają charakter związany z propozycją wprowadzenia pozwolenia na prace przygotowawcze (art. 18c) oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji (art. 18a). Zmiana w tym zakresie służy uniknięciu wątpliwości interpretacyjnych.