

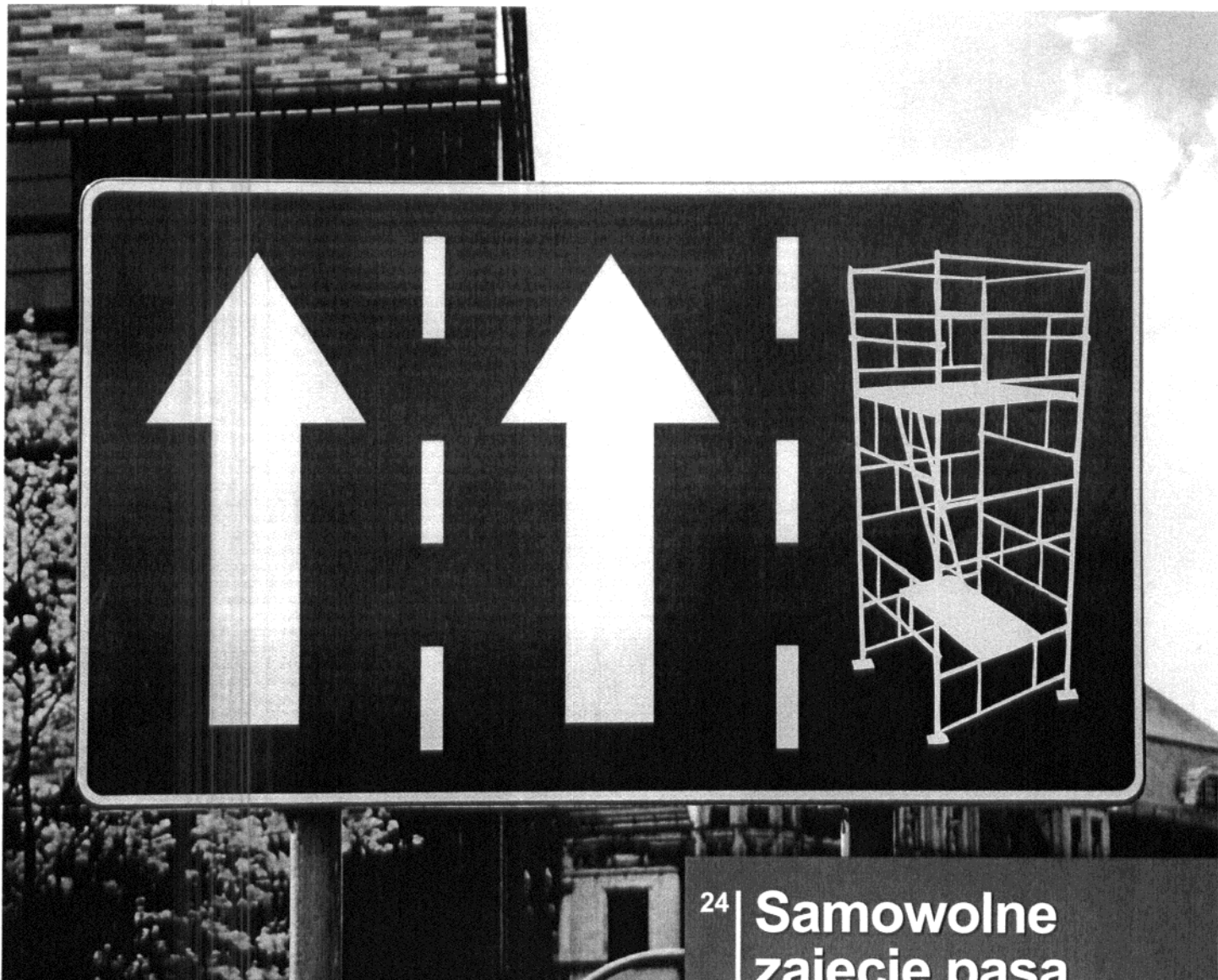
inwestycje

sektora publicznego

ISSN 2082-0445
9 772082 044005

Nr 5 (6) | Maj 2011 | Cena 29,00 zł (w tym 5% VAT)

www.inwestycjesp.pl



24 | Samowolne zajęcie pasa drogowego

Pas drogowy to nie tylko jezdnia czy chodnik, po którym poruszają się piesi. W jego skład wchodzi, prócz drogi, wszystkie obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogami

30 | Bezpieczne place zabaw

Program Radosna Szkoła ma ułatwić sześciolątkom wdrożenie się w obowiązki szkolne. Pomysł bardzo dobry, gorzej z jego realizacją

40 | Nowelizacja prawa wodnego

Nowa ustawa Prawo wodne wynika z konieczności włączenia do polskiego prawa postanowień m.in. Dyrektywy Powodziowej

46 | Systemy szybkiej renowacji murów

Na skutek zaniedbań lub zmian warunków wodno-gruntowych ściany piwnic i dolnych kondygnacji często wymagają naprawy

54 | Toruń świeci przykładem

W tym roku Toruń został laureatem konkursu na Najlepiej Oświetloną Gminę i Miasto w 2010 r. w kategorii miast powyżej 70 tys. mieszkańców

Błędy w specustawie przeciwpowodziowej

Realizacja budowli przeciwpowodziowych odbywa się na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Jest to kolejna z szeregu ustaw specjalnych, wprowadzających szczególne uregulowania umożliwiające zrealizowanie inwestycji uznanych za priorytetowe dla interesu państwa.

Joanna Sebzda-Zaluska

radca prawny w Grynhoff, Woźny i Wspólnicy sp. k.

Specustawy, co do zasady, wprowadzają własne specyficzne unormowania oraz wyłączają w całości lub w części stosowanie przepisów innych ustaw zwykłych, na podstawie których odbywa się w zwykłym trybie pozyskiwanie decyzji administracyjnych uprawniających do realizacji inwestycji, takich jak ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy prawo budowlane. Co więcej, specustawy ingerują także w przepisy postępowania, znacznie je upraszczając, przyspieszając proces pozyskiwania decyzji czy wprowadzając daleko idące ograniczenia w zakresie możliwości weryfikacji wydanych na ich podstawie rozstrzygnięć. Przede wszystkim jednak ustawy specjalne ułatwiają pozyskiwanie tytułu prawnego do nieruchomości, na których ma zostać zrealizowana inwestycja, a tym samym ingerują w prawo własności, znacznie osłabiając ochronę tego

prawa. Z tych też względów wprowadzenie kolejnej ustawy specjalnej, która ma stanowić wyjątek od ogólnych zasad realizacji inwestycji, powinno być przemyślane – narzędzia tego nie można nadużywać.

■ Czy specustawa przeciwpowodziowa była potrzebna

Zastanowienia wymaga zatem, czy istniała potrzeba wprowadzenia specustawy przeciwpowodziowej. Nie można zakwestionować twierdzenia, że ochrona ludzi i mienia przed powodzią jest kwestią bardzo istotną i powinna zostać przez państwo uznana za priorytet. Z zagrożeniem tym mamy do czynienia bowiem coraz częściej, a rozmiar powstałych szkód jest ogromny. Niemniej należy odpowiedzieć na pytanie, czy brak tak niezbędnych budowli przeciwpowodziowych jest wynikiem trudności w pozyskaniu przez właściwe organy decyzji uprawniających do ich realizacji, co wiąże się również z problemami w pozyskaniu tytułu prawnego do nieruchomości, czy też ma związek z brakiem środków

finansowych na realizację przez jednostki samorządu terytorialnego ustawowego obowiązku w zakresie zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej. Jeśli bowiem jako powód braku odpowiednich zabezpieczeń przeciwpowodziowych wskażemy na nieudolność właściwych organów jednostek samorządu terytorialnego, uchwalenie specustawy przeciwpowodziowej w niczym nie poprawi zaistniałej sytuacji. Dlatego też, aby przekonać się, czy zasadne było objęcie ustawą specjalną inwestycji dotyczących budowli przeciwpowodziowych, wystarczy sprawdzić, ile na podstawie tej ustawy wydano decyzji, a następnie zrealizowano inwestycji. Jeśli liczba inwestycji nie uległa zmianie w stosunku do okresu przed wejściem w życie specustawy przeciwpowodziowej, jej uchwalenie będzie trzeba uznać za niepotrzebny zabieg legislacyjny, który nie rozwiązuje rzeczywistego problemu braku środków na tego typu działania.

■ Wojewoda dostał kolejne kompetencje

W specustawie przeciwpowodziowej ustawodawca określił zasady i warunki

przygotowania inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych oraz organy właściwe w tych sprawach. Co istotne, zdefiniował pojęcie inwestora, którym w odniesieniu do wskazanych inwestycji może być wyłącznie regionalny zarząd gospodarki wodnej, urząd morski, województwo, powiat, gmina lub partner prywatny w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU z 2009 r. nr 19, poz. 100 ze zm.), realizujący inwestycję.

Podobnie jak w przypadku innych ustaw specjalnych, kompetencje do wydania decyzji w pierwszej instancji przyznane zostały wojewodzie. Nie jest to zatem rozwiązanie zupełnie nowe, gdyż właściwość wojewody jako organu pierwszej instancji przewidziana została w przypadku wydania decyzji na podstawie innych specustaw, takich jak: ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich); ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego; ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, czy też ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012. Przyznanie kompetencji wojewodzie ma podkreślić rangę danej inwestycji oraz świadczy o jej szczególnym charakterze. Podobnie jest w przypadku wskazania jako organu drugiej instancji ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

■ Wady regulacji

Rozwiązanie takie nie jest jednak pozabawione wad. Przede wszystkim bowiem to organy, które na co dzień

■ Rozwiązanie się nie sprawdziło

O braku możliwości wywiązania się przez wojewodów z ustawowego obowiązku udzielania pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych świadczą doświadczenia z podobną regulacją zawartą w art. 32 tzw. specustawy drogowej. Ta specustawa również powierzała kompetencje w tym zakresie wojewodzie (w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich) oraz staroście (w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych). Różnego rodzaju trudności doprowadziły jednak ostatecznie do sformułowania przez Departament Prawny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, przy uzgodnieniu z Departamentem Administracji Publicznej MSWiA, stanowiska z dnia 22 września 2009 r. (DP-II-026-469/09/KS), w którym potwierdzono dopuszczalność zawierania przez starostów i wojewodów z odpowiednio powiatowymi inspektorami nadzoru budowlanego oraz wojewódzkimi inspektoratami nadzoru budowlanego porozumień w sprawie powierzenia tym podmiotom wykonywania zadań z zakresu prowadzenia postępowań w sprawie oddania do użytkowania dróg publicznych. Tym samym regulacja wskazana w art. 32 specustawy drogowej stała się fikcją, gdyż postępowania w przedmiocie udzielania pozwoleń na użytkowanie są prowadzone przez organy wskazane w pr. bud. Jak jednak widać, ustawodawca nie wyciągnął żadnych wniosków z doświadczeń w powyższym zakresie, skoro przepis, który w praktyce nie sprawdził się przy stosowaniu specustawy drogowej, został powielony w specustawie przeciwpowodziowej.

wydają typowe pozwolenia na budowę, mają w tym zakresie największe doświadczenie, jak również dysponują wystarczającą liczbą wykwalifikowanych pracowników zatrudnionych w specjalnie w tym celu utworzonych komórkach organizacyjnych. Gwałtowny przyrost ustaw specjalnych, które miały stanowić rozwiązanie wyjątkowe, spowodował, że ustawowe obowiązki zostały przyznane organom nieprzygotowanym na ich wykonanie i niedysponującym odpowiednią kadrą pracowniczą. W praktyce może to rodzić szereg problemów i stanowić znaczne obciążenie dla budżetów poszczególnych urzędów.

Do takiego sposobu określenia kompetencji organów należy odnieść się krytycznie, tym bardziej że przewidziana w specustawie przeciwpowodziowej decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji zawiera w sobie zarówno elementy typowej decyzji lokalizacyjnej

(decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego), jak i pozwolenia na budowę (stanowi tzw. pozwolenie zintegrowane). Tym samym wskazany w tej ustawie organ musi wypowiedzieć się w dwóch istotnych w zwykłym procesie inwestycyjnym kwestiach, odnoszących się do lokalizacji obiektu oraz do możliwości jego realizacji. W przypadku ustaw zwykłych rozstrzygnięcia w tych sprawach wydają dwa różne organy. Jednocześnie ten sam organ będzie zmuszony przesądzić, czy po wybudowaniu obiekt nadaje się do użytkowania, gdyż specustawa przeciwpowodziowa w art. 16 przyznała wojewodzie kompetencje także do wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie inwestycji, które zgodnie z zasadami ogólnymi należą do właściwości organów nadzoru budowlanego.

Wydanie decyzji uprawniających inwestora do budowy i użytkowania obiektu przeciwpowodziowego będzie

» zatem skupione w tych samych rękach. Nie wydaje się to rozwiązaniem właściwym, czego dowodem jest zrezygnowanie w przeszłości z możliwości przekazywania przez starostów, w drodze porozumienia, do gmin przypisanych im kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej. Powodem wprowadzonej w art. 82a pr. bud. zmiany były stwierdzone w toku kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego nieprawidłowości w wykonywaniu przekazanych zadań. Nieprawidłowości te były o tyle trudne do wychwycenia, że wraz z podpisaniem porozumienia to w rękach gminy skupiała się kompetencja do określania lokalizacji danej inwestycji, udzielania na jej budowę właściwego pozwolenia, a następnie dopuszczania obiektu do użytkowania.

■ Weryfikacja wadliwej decyzji

W specustawie przeciwpowodziowej wprowadzono znaczne ograniczenie możliwości dokonania weryfikacji wadliwej decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji, do czego należy odnieść się krytycznie. Nawet wówczas bowiem, gdy decyzja taka zostanie obarczona kwalifikowaną wadą, taką jak np. rażące naruszenie prawa, stwierdzenie jej nieważności nie będzie możliwe, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął realizację inwestycji. Również w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia realizacji inwestycji będzie mógł stwierdzić wyłącznie, że decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub art. 156 kpa. Ostatecznie oznacza to, że szybkie przystąpienie przez inwestora do wykonywania

Gwałtowny przyrost ustaw specjalnych, które miały stanowić rozwiązanie wyjątkowe, spowodował, że ustawowe obowiązki zostały przyznane organom nieprzygotowanym na ich wykonanie i niedysponującym odpowiednią kadrami

robót budowlanych na podstawie wadliwej decyzji wykluczy możliwość jej wyeliminowania z obrotu prawnego, co uznać należy za regulację zbyt daleko idącą i godzącą w konstytucyjną zasadę działania organów na podstawie i w granicach prawa.

■ Ingerencja w prawo własności

Jak już wspomniano, ustawy specjalne zawierają uregulowania ułatwiające pozyskiwanie tytułu prawnego do nieruchomości, na których ma zostać zrealizowana inwestycja, a tym samym ingerują w prawo własności, znacznie osłabiając ochronę tego prawa. Występując z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na budowę w trybie zwykłym, inwestor jest zobowiązany złożyć oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a zatem musi posiadać to prawo przed uzyskaniem stosownej decyzji. Inaczej jest w przypadku składania przez inwestora wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowej. We wniosku tym inwestor określa projektowany obszar inwestycji z zaznaczeniem podziału geodezyjnego nieruchomości oraz terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych i istniejące uzbrojenie terenu, a także wskazuje części nieruchomości będących częścią inwestycji, na której nie będą prowadzone roboty budowlane. Przedstawia również mapy zawierające projekty podziału nieruchomości. Z dniem,

w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji staje się ostateczna, nieruchomości lub ich części będącej częścią inwestycji, niezbędne do jej realizacji, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym dochodzi do wywłaszczenia z mocy prawa nieruchomości pod realizację inwestycji przeciwpowodziowych, przy czym odszkodowanie ustalane jest w odrębnym postępowaniu.

W pierwszej kolejności odszkodowanie przysługuje w wysokości uzgodnionej między inwestorem a dotychczasowym właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości, od – odpowiednio – Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Uzgodnienia tego dokonuje się w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Dopiero w sytuacji, kiedy w terminie 2 miesięcy od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna, nie dojdzie do uzgodnienia, wysokość odszkodowania ustala w drodze decyzji wojewoda, w terminie 30 dni. ■

Podstawa prawna

- Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (DzU nr 143, poz. 963)