

KANCELARIA SENATU  
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI  
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia dotycząca:

- ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych
- oraz ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r.

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-136

CZERWIEC 2010

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Redakcja techniczna:  
Robert Stawicki

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,  
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl  
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53,  
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl  
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

### **Opinia dotycząca:**

- **ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych oraz**
- **ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r.**

Przyjęte przez Sejm ustawy stanowią komplementarny pakiet przepisów umożliwiających rozwiązanie znacznej części problemów związanych z udzielaniem szybkiej i skutecznej pomocy osobom (fizycznym i prawnym) poszkodowanym przez powódź i powodujących przyspieszenie formalności prawnych związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz przyspieszenie realizacji inwestycji przeciwpowodziowych.

Ustawy stanowią odpowiedź na skutki powodzi z maja i czerwca br., która wystąpiła zarówno w zlewni Wisły jak i Odry, z katastrofalnymi następstwami w dorzeczu górnej Wisły. Obie regulacje są potrzebne i społecznie oczekiwane i powinny być w jak najkrótszym czasie przyjęte przez obie izby parlamentu, gdyż umożliwiają skuteczną akcję pomocy poszkodowanym i usuwania skutków powodzi, a także sprzyjają przyspieszeniu działań wykonawczych w zakresie prewencyjnych inwestycji przeciwpowodziowych. Materia obu ustaw jest jednak odrębna i z tego powodu szczególne odniesienia się do niej przedstawiam w dwóch oddzielnych częściach niniejszej opinii.

### **1. Uwagi do ustawy z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych**

#### **Uwaga generalna**

Ustawa ustanawia absolutnie niezbędne rozwiązania dotyczące problemów związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji przeciwpowodziowych w obszarze pozyskiwania praw do dysponowania gruntami, uzyskiwania decyzji środowiskowych i uzyskiwania pozwoleń na budowę. Spektakularnymi przykładami skutków braku takiej regulacji jest brak możliwości realizacji budowy suchego zbiornika Racibórz oraz blisko 13-letni okres

przygotowań do realizacji inwestycji polegającej na budowie niewielkiego wału (nieco ponad 1 kilometr długości), który chroniłby wrocławskie osiedle Kozanów, całkowicie zalane w powodzi z 1997 roku i ponownie zalane w tegorocznej powodzi. Przykłady tylko tych dwóch niezrealizowanych inwestycji wskazują na całkowitą nieskuteczność państwa i administracji publicznej w doprowadzeniu do realizacji takich niezbędnych inwestycji.

Zaproponowany w ustawie mechanizm przyspieszenia procesu przygotowania inwestycji i uzyskania pozwolenia na ich realizację (jako substytutu pozwolenia na budowę) należy zaopiniować wyjątkowo pozytywnie.

### **Uwagi i propozycje szczegółowe**

W art. 2. zdefiniowane zostały budowle przeciwpowodziowe, poprzez wymienienie obiektów hydrotechnicznych służących temu celowi. Lista ta jest jednak niekompletna i powodować będzie sytuację, że część przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu ochrony przed powodzią nie będzie mogła skorzystać z rozwiązań przewidzianych w tej ustawie (np. modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego - polegająca na przebudowie koryta rzeki).

W art. 5 ust. 2, w związku ze wskazaniem w art. 28 ust. 2 odmiennego rozwiązania, powinno być na końcu dodane zdanie: „z zastrzeżeniem art. 28 ust. 2.”.

W art. 6 ust. 1 pkt. 7 lit. b powinno zostać dopisane: „o ile nie jest inwestorem”, gdyż dyrektor właściwego urzędu morskiego również może być inwestorem.

W art. 7 treść ust. 4 jest niejednoznaczna w przypadku inwestycji zlokalizowanej na kilku nieruchomościach. W takim przypadku zasada ustalona w tym ustępie może być stosowana do tych nieruchomości, których stan prawny jest nieuregulowany. Dla pozostałych nieruchomości stosowane powinny być zasady ustalone w ust. 1. co jednak z tego przepisu czytelnie nie wynika. Przyjmując teoretycznie lokalizację inwestycji na jednej nieruchomości (której stan prawny jest nieuregulowany) przy zawiadomianiu pominięte zostaną podmioty wymienione w ust. 1 pkt. 3, 4 i 5.

W art. 7 ust. 8 sankcję nieważności czynności prawnych ustawa nakłada wyłącznie na działania opisane w ust. 7 pkt. 1. Rozważenia jednak wymaga, czy nie byłoby właściwe rozszerzenie tego zapisu również do pkt. 2 i 3 poprzez treść ust. 8 o brzmieniu: „Czynność prawna dokonana z naruszeniem zakazu lub nakazu, o których mowa w ust. 7, jest nieważna”.

W art. 9 pkt 5 ustawodawca rozwiązał problem nieruchomości będących częścią inwestycji niezbędnych do jej realizacji (lit. a) i do jej funkcjonowania, a które nie stają się własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (lit. b). Pominięto jednak

trzecią grupę nieruchomości, czyli takie, które są niezbędne jedynie na czas realizacji inwestycji, a po jej zakończeniu mogą nadal służyć ich właścicielom (np. teren pod drogi technologiczne, niezbędny ze względu na technologię wykonywanych robót itp.).

Ustawa w sposób domyślny przypisuje własność nieruchomości Skarbowi Państwa lub jednostkom samorządu terytorialnego (art. 9 pkt 5, art. 19 ust. 4). Brak jest bowiem jednoznacznego wskazania, kiedy właścicielem staje się Skarb Państwa, a kiedy samorząd. Ponieważ ustawa wymienia potencjalnych inwestorów, dla uniknięcia niejasności wskazane byłoby jednoznaczne określenie tych przypadków, szczególnie, że sporne może być też, który z samorządów staje się właścicielem nieruchomości.

W art. 10 ust. 1 fragment przepisu dotyczący wykorzystania stron internetowych gmin powinien być ujednoczony do analogicznej treści art. 7 ust. 1 pkt. 5, np. poprzez zastąpienie go słowami: „przy czym wójt (burmistrz, prezydent miasta) niezwłocznie ogłasza to obwieszczenie również na stronie internetowej gminy”.

W art. 20 ust. 1 wskazuje się, że wysokość odszkodowania uzgadniana będzie najpierw pomiędzy wojewodą, a dotychczasowym właścicielem. Równocześnie jednak w ust. 2 wskazuje się wojewodę, jako organ ustalający odszkodowanie w drodze decyzji (w przypadku braku uzgodnienia). Należałoby ten sposób zmodyfikować, analogicznie do treści art. 28 ust. 1, gdzie najpierw inwestor ma możliwość uzgodnień, a gdy one się nie powiodą, to wówczas decyzję podejmuje wojewoda.

Art. 21 ust. 9 bardzo słusznie bierze pod uwagę możliwość wystąpienia obowiązku zwrotu pozyskanych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w przypadkach likwidacji zbudowanej infrastruktury. W treści tego zapisu przyjmuje się, że właścicielem zarówno nieruchomości, jak i infrastruktury (np. liniowej) jest samorząd. W praktyce mogą jednak wystąpić i inne przypadki (zarówno w stosunku do nieruchomości, jak i istniejącego w niej uzbrojenia), a z treści tego zapisu wynikać będzie, że właściciel nieruchomości może uzyskać zwiększone odszkodowanie pomimo tego, że nie był inwestorem dla uzbrojenia ułożonego na terenie jego nieruchomości. Treść tego zapisu wyklucza również możliwość wypłaty odszkodowania podmiotowi, który zrealizował budowę tej infrastruktury, a nie jest jednostką samorządu terytorialnego.

W art. 21 ust. 10 używa się nigdzie indziej nie występującego pojęcia „podmiot, w którego interesie nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego”. Jest to pojęcie niejednoznaczne, gdyż podmiotem tym są nie tylko inwestorzy, ale przede wszystkim osoby i podmioty korzystające z ochrony przed powodzią. Wskazane jest tu zatem wpisanie słowa „inwestor”. Powinna być tu też przewidziana możliwość alternatywnego wypłacenia

odszkodowania za grunty (np. w przypadku zgody Polskiego Związku Działkowców na takie rozwiązanie, braku możliwości zapewnienia gruntów zastępczych itp.).

Ustawa wprowadza również ułatwienia w zakresie procedury postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Pod rozwagę można wziąć, aby – analogicznie do ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. – dać możliwość wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z rygorem natychmiastowej wykonalności.

Można jeszcze wnieść jako uwagę ogólną, by w ramach zmian w innych ustawach, w ustawie – Prawo wodne wpisać, że przepisy dotyczące polderów odnoszą się również do suchych zbiorników przeciwpowodziowych. Terminologia ta nie jest jednoznacznie uregulowana, co często jest powodem dyskusji na temat - czym się różni polder od suchego zbiornika przeciwpowodziowego.

## **2. Uwagi do ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r.:**

Ustawa ma zapewnić podstawy prawne dla zagwarantowania pomocy państwa osobom i podmiotom poszkodowanym w wyniku wystąpienia powodzi w maju i czerwcu 2010 r. Jej rozwiązania są zbliżone do tych, jakie zastosowano w przypadku skutków powodzi w 1997 r. i 2001 r. Ustawa ułatwia przygotowanie do realizacji inwestycji budowlanych infrastruktury technicznej, inwestycji polegających na odtworzeniu i odbudowie urządzeń wodnych, które uległy uszkodzeniu lub zniszczeniu, jak również urządzeń pomiarowych służb państwowych.

Przewiduje również określone działania zapewniające możliwość udzielania pomocy poszkodowanym i umożliwiające przystosowanie się do sytuacji, która jest wynikiem powodzi lub osunięć ziemi. Wskazuje na możliwość wykorzystania środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Proponuje również system umorzeń, zwolnień itp.

### **Uwaga generalna**

Ustawa ogranicza swoją treść wyłącznie do zdarzeń i sytuacji poszkodowanych w powodzi z maja i czerwca 2010 roku i z tego powodu jest mało uniwersalna. W przypadku wystąpienia ponownej powodzi, np. w lipcu bieżącego roku będzie potrzebna jej nowelizacja lub uchwalenie nowej ustawy. Wydaje się, że lepszym i bardziej uniwersalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie do opiniowanej ustawy możliwości, aby Rada Ministrów w drodze

rozporządzenia, mogła oferować, przewidzianą w ustawie pomoc dla poszkodowanych także dla poszkodowanych w kolejnych powodziach, których wystąpienia nie można wykluczyć.

Pomoc poszkodowanym jest skuteczna, jeśli jest natychmiastowa. Opiniowana ustawa wejdzie w życie w ciągu najbliższych 5-6 tygodni. Jej rozpoznanie przez aparat urzędniczy będzie wymagało trochę czasu. Z tego powodu użyteczność ustawy, ze względu na opóźnienie w stosunku do katastrofalnego wydarzenia jakim była powódź oraz dodatkowy czas potrzebny na praktyczną implementację w urzędach administracji publicznej, będzie ograniczona. Przyjęcie proponowanych rozwiązań jako pewnego standardu pomocy poszkodowanym w dowolnych powodziach, z delegacją dla rządu do określania terytorialnego i czasowego zakresu takiej powodzi dla zdarzeń przyszłych, byłoby dużo lepszym rozwiązaniem.

