Pozwolenie na budowę a pozwolenie na realizację inwestycji przeciwpowodziowej

Dr inż. Elżbieta Szafranko
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Nauk Technicznych

Realizację obiektów wodnych regulują przepisy prawa zarówno powszechnego, jak i miejscowego. W celu przeprowadzenia postępowania administracyjnego niezbędne jest wyjaśnienie pewnych pojęć, by uczestnicy procesu inwestycyjnego mogli określić, jakiego rodzaju obiekty budowlane, czy jakiego rodzaju roboty budowlane wymagają urzędowej akceptacji. W ustawie Prawo budowlane budowla jest scharakteryzowana jako każdy obiekt budowlany nie będący budynkiem lub obiektem małej architektury poprzez wymienienie przykładowych jej form, takich jak: budowle ziemne, hydrotechniczne, zbiorniki, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe. Powyższa definicja budowli uwzględnia jedynie niektóre obiekty wodne, jednak nie jest to wyliczenie enumeratywne, co prowadzi do tego, że nie ma jednoznacznej definicji obiektu wodnego w Prawie budowlanym. Według Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych [27] budowle wodne są zakwalifikowane do grupy 215, wchodzącej w skład sekcji 2 Obiekty inżynierii lądowej i wodnej oraz działu 21 Infrastruktura transportu. W ramach tej grupy wyróżnia się trzy klasy: 1 – Porty, przystanie i kanały żeglowne; 2 – Zapory wodne, która obejmuje: zapory wodne i podobne budowle do zatrzymywania wody dla wszelkich celów: produkcji energii w elektrowniach wodnych, irygacji, regulacji spławności, ochrony przeciwpowodziowej; groble, tamy, jazy, stopnie wodne i budowle zabezpieczające brzegi; 3 – Budowle inżynierskie służące do nawadniania i kultywacji ziemi.

Ponadto Depczyński i Szamowski [4] dzielą budowle wodne na budowle wodne wznoszone dla ochrony przed niszczącą siłą wody i budowle wznoszone w celu wykorzystania wody. Do tych pierwszych zaliczają budowle regulacyjne, tj. budowle stosowane przy regulacji rzek. Konstrukcje umożliwiające magazynowanie wody i jej wykorzystywanie to między innymi stopnie wodne i ich elementy, budowle piętrzące i upustowe, śluzy żeglugowe, przepusty tratew, ujęcia wody, zbiorniki wodne. Jak widać prawo krajowe wyróżnia szereg obiektów sklasyfikowanych jako obiekty i budowle wodne. Mają one różny charakter i wielkość, ale ich cechą wspólną jest związek z szeroko rozumianą gospodarką wodną. Wśród nich jest szereg obiektów zaliczanych do inwestycji przeciwpowodziowych.

Wszystkie budowle wodne wraz z przeciwpowodziowymi są klasyfikowane jako mogące oddziaływać na środowisko. Z ich specyfiki wynika więc konieczność wszczęcia postępowania administracyjnego zmierzającego do uzyskania „decyzji środowiskowej". Zasady prowadzenia postępowania administracyjnego są określone w Kodeksie postępowania administracyjnego, będącego aktem normatywnym. W rozdziale drugim (art. 7-16) K.p.a. [1] zostały zawarte zasady ogólne, którymi winien kierować się każdy organ administracji publicznej, prowadząc postępowanie, tj. stać na straży praworządności, podejmować wszelkie czynności niezbędne do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej, należycie i wyczerpująco informować strony postępowania o podjętych czynnościach i prawach przysługujących stronom, zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, zapewnić stronom prawo do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone zwłaszcza w art. 7-11 K.p.a., są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organu administracji wiążące na równi z innymi przepisami procedury, przy czym art. 7 K.p.a. jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, na co wskazuje zwrot zobowiązujący organ „do załatwienia sprawy" zgodnie z tą zasadą [16].

DECYZJA O POZWOLENIU NA BUDOWĘ

Podstawowym dokumentem administracyjnym niezbędnym do realizacji obiektu budowlanego jest decyzja o pozwoleniu na budowę. Przepis art. 3 pkt. 12 Ustawy [18] Prawo budowlane stanowi, że przez pozwolenie na budowę należy rozumieć decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Zgodnie z podstawową zasadą polskiego prawa budowlanego, roboty budowlane można rozpocząć i prowadzić na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, art. 28 Ustawy [18]. Jednak od tej zasady istnieją dwa wyjątki: pierwszy – możliwość zgłoszenia właściwemu organowi zamiaru przystąpienia do realizacji inwestycji budowlanej bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę, drugi – dotyczący robót budowlanych, dla których realizacji prawo nie wymaga uzyskania ostatecznej decyzji lub zgłoszenia [6]. Ustawa Prawo budowlane określa dwa sposoby uzyskania zezwolenia na realizację obiektu budowlanego (w tym obiektu wodnego) lub wykonywanie robót budowlanych (w tym na obiekcie wodnym), w zależności od ich rodzaju. I tak przepisy Prawa budowlanego nakładają na inwestora obowiązek zgłoszenia, będącego „uproszczonym" sposobem zamiaru budowy lub wykonywania robót budowlanych.

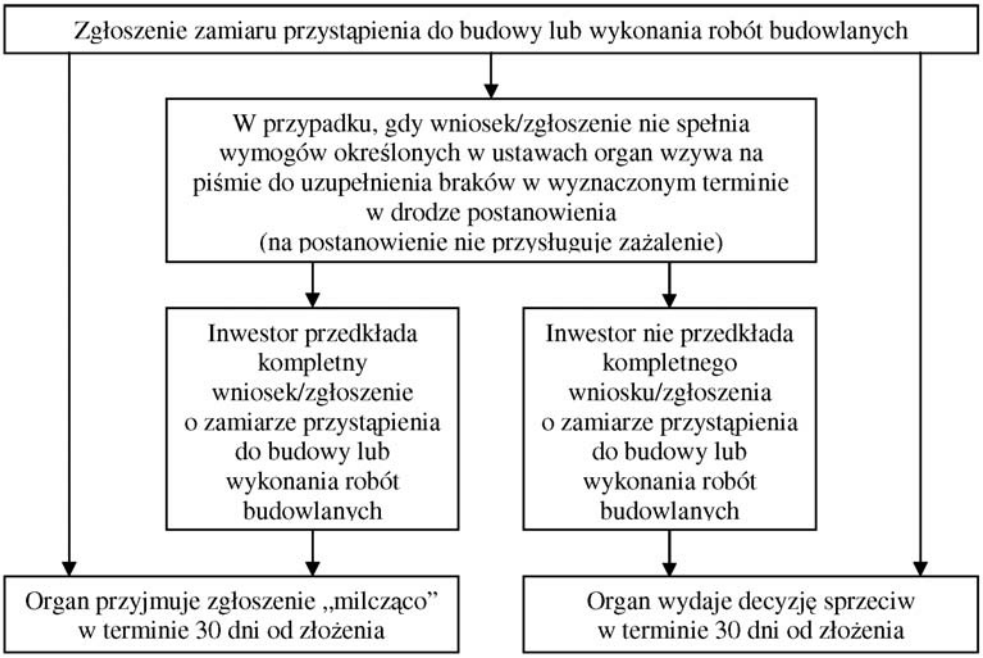
Listę obiektów i robót budowlanych nie wymagających uzyskania pozwolenia na budowę w przypadku obiektów wodnych zawiera art. 29 Prawa budowlanego, tj.:

– obiekty budowlane piętrzące wodę i upustowe o wysokości piętrzenia poniżej 1 m poza rzekami żeglownymi oraz poza obszarem parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych oraz ich otulin;

– pomosty o długości całkowitej do 25 m i wysokości, liczonej od korony pomostu do dna akwenu, do 2,50 m, służących do: cumowania niewielkich jednostek pływających, jak łodzie, kajaki, jachty; uprawiania wędkarstwa; rekreacji;
– opaski brzegowe oraz innych sztucznych, powierzchniowych lub liniowych umocnień brzegów rzek i potoków górskich oraz brzegu morskiego, brzegu morskich wód wewnętrznych, nie stanowiących konstrukcji oporowych;
– remont istniejących obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych, z wyjątkiem obiektów wpisanych do rejestru zabytków;
– wykonywanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych (z wyjątkiem: ziemnych stawów hodowlanych, urządzeń melioracji wodnych szczegółowych usytuowanych w granicach parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych oraz ich otulin);
– wykonywanie ujęć wód śródlądowych powierzchniowych o wydajności poniżej 50 m^3/h oraz obudowy ujęć wód podziemnych.

W pozostałych przypadkach do realizacji obiektów wodnych wymagane jest uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Wyjątek jednak stanowią przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, gdyż bez względu na to czy są wymienione w art. 29, czy nie, wymagają uzyskania pozwolenia na budowę. Do takich przedsięwzięć zalicza się przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub obszar Natura 2000, a nie są bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru ani nie wynikają z tej ochrony. Są one wymienione w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, nie wymienione w Rozporządzeniu [26], jeśli właściwy organ stwierdzi obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Zgłoszenia o zamiarze przystąpienia do realizacji inwestycji budowlanej należy dokonać 30 dni przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. W treści zgłoszenia powinno się określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz, jeżeli wymagają tego odrębne przepisy, odpowiednie pozwolenia, uzgodnienia i opinie, a także, mimo że przepis art. 30 Prawa budowlanego wyraźnie tego nie wskazuje, decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo, w zależności od potrzeb, konieczne może być dołączenie odpowiednich szkiców lub rysunków. Potrzeba ich dołączenia każdorazowo zależy od rodzaju planowanych robót. Prawo nie ustanawia natomiast wymogu, by szkice i rysunki były wykonane przez osobę legitymującą się uprawnieniami budowlanymi. Moment doręczenia zgłoszenia właściwemu organowi obliguje go do zbadania zgłoszenia pod kątem zgodności z prawem, w tym kompletności dołączonych do niego dokumentów. Jeżeli stwierdzi, że zawiera ono dające się usunąć braki dokumentacji, nakłada na zgłaszającego, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia w określonym terminie brakujących dokumentów pod rygorem wniesienia sprzeciwu (art. 30 ust. 2 ustawy [12]). Postanowienie to nie podlega odrębnemu zaskarżeniu zażaleniem, może być natomiast na zasadach ogólnych kwestionowane dopiero w odwołaniu od decyzji zawierającej sprzeciw (art. 142 ustawy K.p.a.). W postępowaniu w sprawie zgłoszenia, które ze swej istoty obejmuje inwestycje budowlane nie wywierające wpływu na otoczenie i z założenia jest postępowaniem „uproszczonym”,

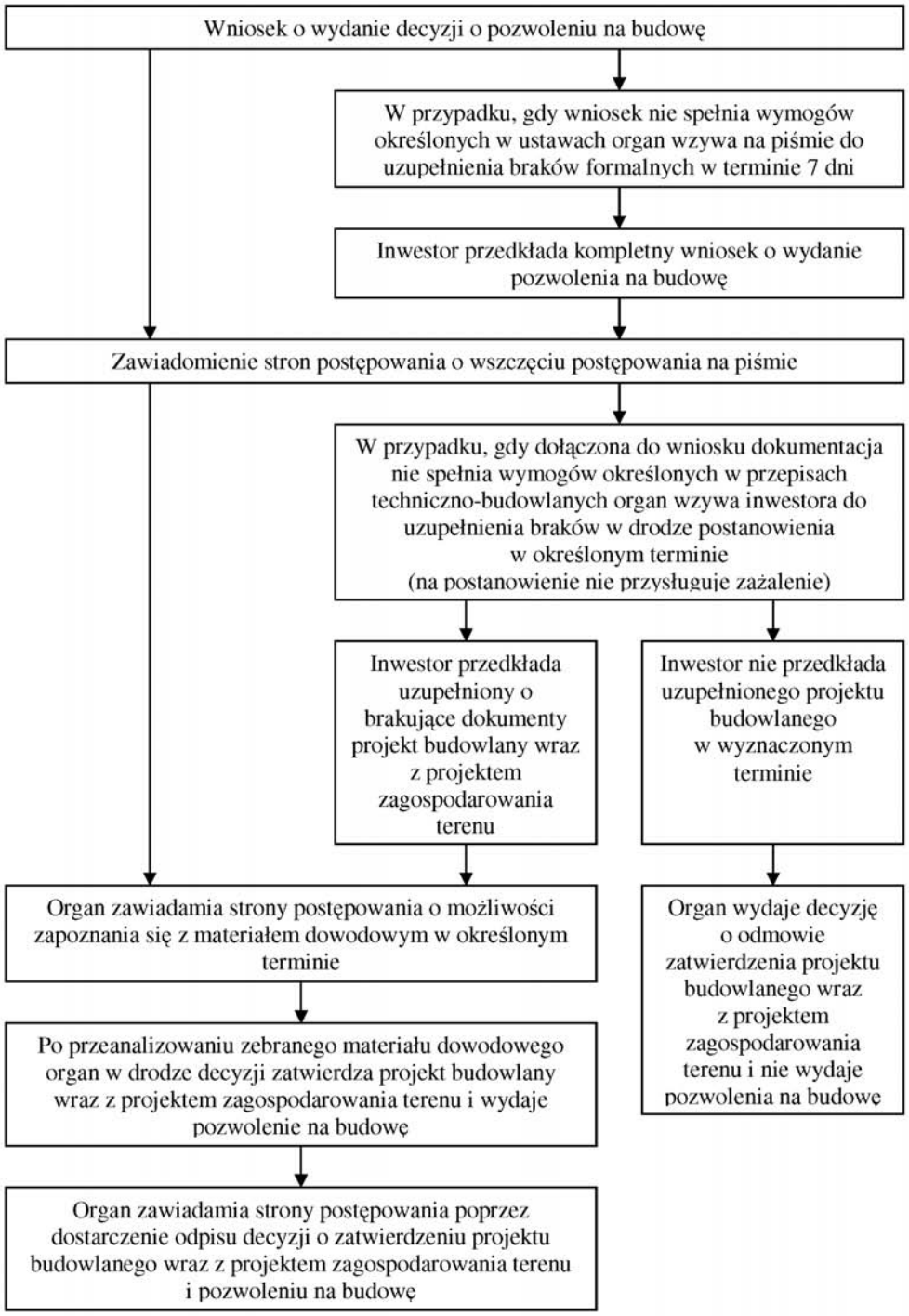


Rys. 1. Schemat procedury zgłoszenia zamiaru budowy lub wykonania robót budowlanych (opracowanie własne na podstawie [5, 7])

powinien brać udział jedynie organ administracji i inwestor (inwestorzy). Nie ma w tej sytuacji zastosowania art. 61 ustawy K.p.a., przewidujący zawiadamianie o wszczęciu postępowania innych osób, których interesu prawnego inwestycja dotyczy. Postępowanie administracyjne wszczęte na skutek zgłoszenia robót budowlanych może się zakończyć w dwojaki sposób: milczeniem organu albo wniesieniem sprzeciwu, który ma formę decyzji administracyjnej [6, 7]. Na rys. 1 przedstawiono schemat postępowania przy przyjęciu bądź sprzeciwie do zgłoszenia.

Organem właściwym do wydania pozwolenia na budowę lub przyjęcia zgłoszenia w sprawach zastrzeżonych do właściwości administracji architektoniczno-budowlanej jest starosta, a w miastach na prawach powiatu prezydent miasta. Wyjątek stanowią sprawy wymienione w art. 82 ust. 3 pkt. 1-5, dla których organem I instancji jest wojewoda. Do tych spraw należą m.in.:

- realizacja obiektów hydrotechnicznych, piętrzących, upustowych, regulacyjnych, melioracji podstawowych oraz kanałów i innych obiektów służących kształtowaniu zasobów wodnych i korzystaniu z nich, wraz z obiektami towarzyszącymi;
- realizacja obiektów i robót budowlanych usytuowanych na obszarze kolejowym i na terenach zamkniętych [12].



Rys. 2. Schemat procedury wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (opracowanie własne na podstawie [5, 7])

Postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę, przedstawione na rys. 2, jako typowe postępowanie administracyjne, składa się z trzech etapów: etapu wszczęcia postępowania, fazy postępowania wyjaśniającego i czynności decyzyjnych, których zwieńczeniem jest wydanie rozstrzygnięcia w sprawie. Wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę może nastąpić wyłącznie na skutek wniesienia odpowiedniego żądania przez inwestora. Wzór wniosku określony został w załączniku nr 1 do Rozporządzenia [24]. Złożony wniosek poddawany jest wstępnej selekcji, która polega na ustaleniu, czy organ, do którego wniesiono wniosek, jest właściwy w sprawie oraz czy wniosek spełnia wymagania formalne. Jeśli wniosek inwestora o wydanie pozwolenia na budowę zawiera uchybienia formalne dające się usunąć, organ administracji wzywa stronę do usunięcia braków w terminie siedmiu dni pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia (art. 64 § 2 ustawy K.p.a.).

Po uzupełnieniu braków formalnych przez wezwanego postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę wkracza w drugi etap – postępowania wyjaśniającego, na którym zadaniem organu administracji jest zebranie i rozpatrzenie w sposób wyczerpujący materiału dowodowego, ustalenie na jego podstawie stanu faktycznego, a także ustalenie stanu prawnego sprawy. Szczególne znaczenie w fazie postępowania dowodowego mają przepisy gwarantujące stronom czynny udział w wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy. Stronami postępowania są jedynie: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, czyli te podmioty, które w związku z prowadzeniem robót budowlanych na określonej nieruchomości doznają ograniczenia w zagospodarowaniu swych nieruchomości [4, 6]. W przypadku niedopełnienia przez inwestora obowiązku złożenia kompletnej dokumentacji, właściwy organ nakłada postanowieniem (niezaskarżalnym) obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę.

Jeżeli inwestor spełni wszelkie przewidziane prawem wymagania, organ jest zobligowany do wydania decyzji uprawniającej inwestora do rozpoczęcia i prowadzenia procesu inwestycyjno-budowlanego. Decyzję w sprawie pozwolenia na budowę doręcza się stronom na piśmie w oryginale [6]. Zgodnie z art. 38 ust. 1 Prawa budowlanego odpis decyzji o pozwoleniu na budowę organ administracji architektoniczno-budowlanej przesyła bezzwłocznie organowi gminy, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub na terenie której istnieje obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Stronom postępowania przysługuje prawo złożenia odwołania od decyzji o pozwoleniu na budowę do organu II instancji w terminie 14 dni od otrzymania decyzji. Decyzja staje się ostateczna, jeżeli żadna ze stron postępowania nie wniesie odwołania w tym terminie [6].

Dla niektórych przedsięwzięć znajdujących się w obszarze Natura 2000 może okazać się konieczna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na ten obszar, która przeprowadzana jest w ramach pozwolenia na budowę. W art. 59 ust. 2 Ustawy [17] ustawodawca wymienia grupę przypadków, gdy ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 jest wymagana. Przeprowadzenie tej oceny jest konieczne w przypadku, gdy planowane przedsięwzięcie nie jest wymienione w Rozporządzeniu [26], a może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 i nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony, a także gdy organ właściwy do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia stwierdzi, że planowane przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

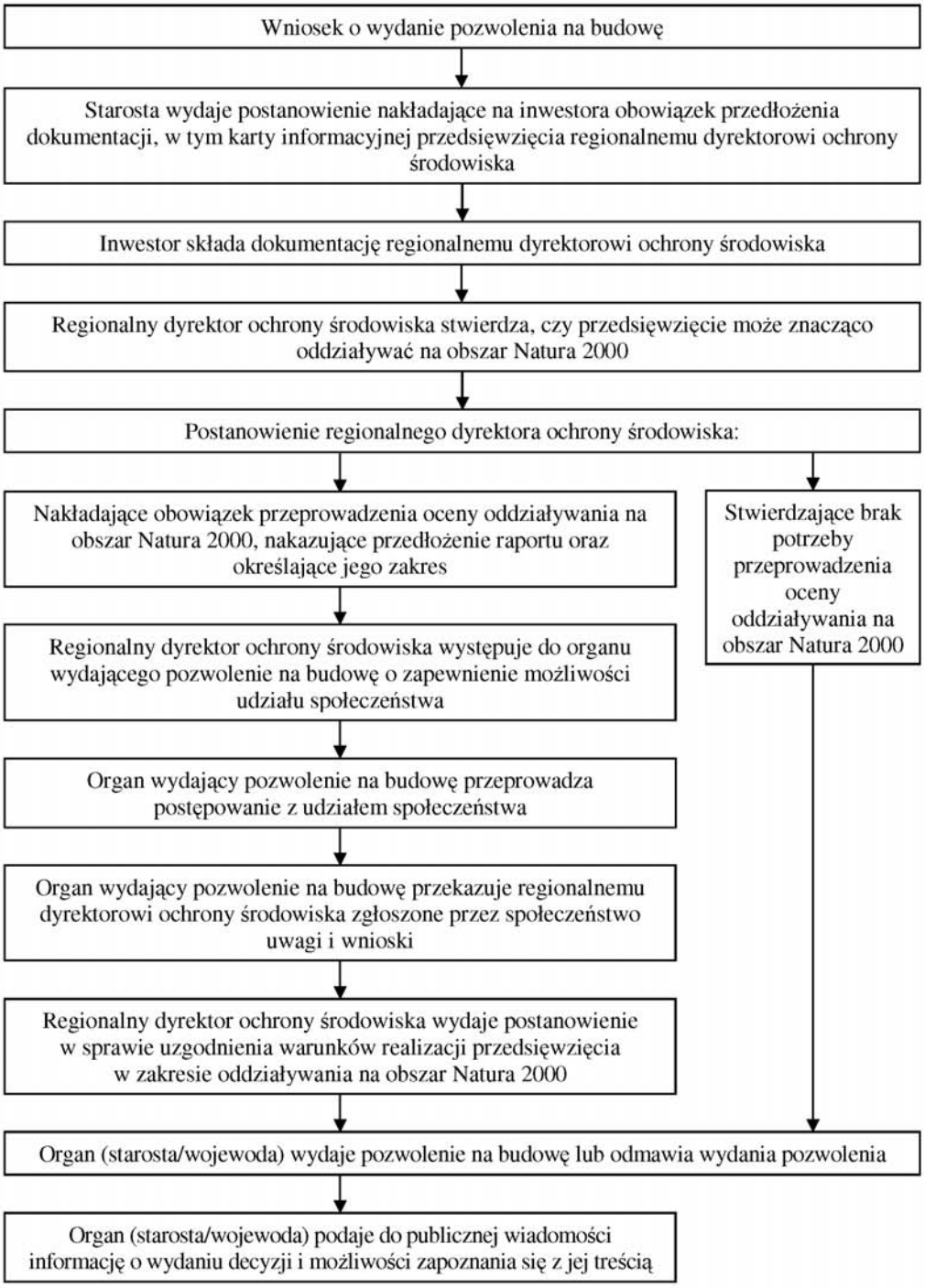
Do przedsięwzięć tych wśród obiektów wodnych można zaliczyć: budowę zbiornika wodnego, zastawki, jazu, elektrowni wodnej; regulację cieku, remont lub konserwację; budowę wałów i polderów przeciwpowodziowych; stawy rybne; pobór wody.

Najczęściej procedura ta (rys. 3) odbywa się na etapie wydawania pozwolenia na budowę, gdyż zgodnie z brzmieniem art. 96 ust. 1 Ustawy [17] musi być to decyzja, na podstawie której inwestor może realizować inwestycję. Jeżeli organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę uzna, że dane przedsięwzięcie nie oddziałuje na obszar Natura 2000, powinien w uzasadnieniu decyzji wskazać powody, dla których podjął takie rozstrzygnięcie.

W przypadku, gdy organ uzna możliwość negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000, wydaje inwestorowi postanowienie w sprawie nałożenia obowiązku przedłożenia właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska stosownych dokumentów, na podstawie których ten drugi nałoży, bądź nie, obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. W przypadku braku obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania organ wydający pozwolenie na budowę przeprowadza postępowanie zwyczajnym trybem, bez potrzeby informowania o procedurze społeczeństwa. W przypadku, gdy regionalny dyrektor ochrony środowiska stwierdzi w postanowieniu obowiązek przeprowadzenia oceny i jednocześnie nakaże inwestorowi sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia, określając w tym postanowieniu jego zakres, występuje jednocześnie do organu architektoniczno-budowlanego o zapewnienie udziału społeczeństwa. Organ wydający pozwolenie na budowę podaje do publicznej wiadomości poprzez obwieszczenie stosowną informację i zapewnia wszystkim zainteresowanym możliwość składania uwag i wniosków w terminie 21 dni. Po zakończeniu konsultacji społecznych organ architektoniczno-budowlany przekazuje jej rezultaty regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska. Ten z kolei analizuje dokumentację sprawy po otrzymaniu wszystkich materiałów, łącznie z raportem, i uzgadnia bądź odmawia uzgodnienia warunków realizacji inwestycji. Uzgodnienie to powinno być wydane w terminie 45 dni w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie. Po otrzymaniu uzgodnienia i analizie zgromadzonych dowodów organ architektoniczno-budowlany wydaje pozwolenie na budowę, o czym informuje społeczeństwo. W uzasadnieniu decyzji o pozwoleniu na budowę powinny się znaleźć informacje o sposobie uwzględnienia warunków realizacji przedsięwzięcia określonych w uzgodnieniu regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Strony mogą się odwołać od tej decyzji.

DECYZJA O POZWOLENIU NA REALIZACJĘ INWESTYCJI PRZECIWPOWODZIOWEJ

Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciw-



Rys. 3. Schemat procedury wydania decyzji o pozwoleniu na budowę dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar natura 2000 (opracowanie własne na podstawie [5, 7])

powodziowych [24] wprowadziła do porządku prawnego pojęcie budowli przeciwpowodziowych rozumianych jako: kanały ulgi, poldery przeciwpowodziowe, stopnie wodne i zbiorniki retencyjne posiadające retencje 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. Dla budowli przeciwpowodziowych przyjęto szczególny tryb zgody budowlanej w postaci decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji przeciwpowodziowej (art. 1 i 4).

Decyzja ta jest wydawana w przypadku realizacji nowych budowli przeciwpowodziowych, a także do ich odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, montażu i pełni funkcję pozwolenia na budowę oraz stanowi sposób ustalania lokalizacji inwestycji. W tym przypadku organ orzekający nie jest związany ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również nie wydaje się decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego [24].

Organem właściwym w I instancji do wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji przeciwpowodziowej jest wojewoda, natomiast organem odwoławczym jest właści-

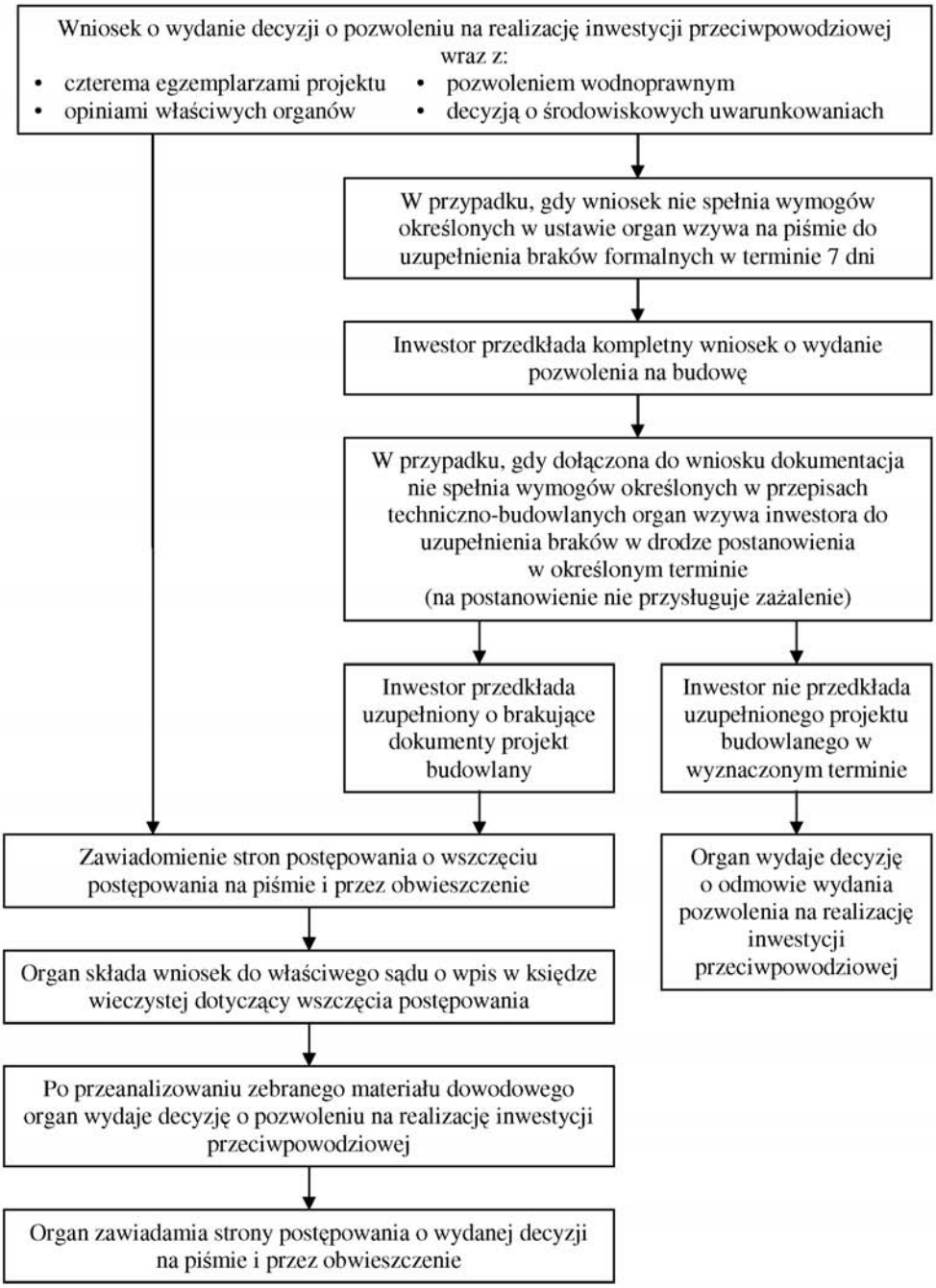
wy minister do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Postępowanie, przedstawione na rys. 4, ma charakter wnioskowy. Z wnioskiem występuje inwestor, którym może być: regionalny zarząd gospodarki wodnej, województwo, powiat lub gmina. O złożeniu wniosku wojewoda zawiadamia organ wyższego stopnia (tj. ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej) [29].

Do wniosku inwestor jest zobowiązany dołączyć opinie stosownych organów rządowych, jeżeli w obszarze projektowanej inwestycji znajdą się tereny, z których istnieniem ustawodawca wiąże skutek ich uzyskania. Opinie te nie są wiążące dla inwestora i dla organu orzekającego, są jedynie branżowym wsparciem dla tego organu. Inwestor musi także dołączyć do wniosku decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzję o pozwoleniu wodnoprawnym, jeśli jest wymagana przepisami Prawa wodnego [19].

Organ orzekający jest zobowiązany do rozpatrzenia wniosku, po uprzednim stwierdzeniu jego kompletności. Ustawa [18] w art. 6 ust. 1 szczegółowo określa elementy wniosku i jego załączniki. W przypadku braków formalnych wniosku organ wzywa inwestora do ich uzupełnienia w terminie 7 dni (na podstawie przepisów K.p.a.), natomiast w przypadku braków w dokumentacji projektowej organ nakłada w formie postanowienia obowiązek uzupełnienia projektu budowlanego (na podstawie przepisów Prawa budowlanego).

Po dokonaniu wstępnej kontroli wniosku organ I instancji zobowiązany jest do zawiadomienia wszystkich stron postępowania



Rys. 4. Schemat procedury wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji przeciwpowodziowej (opracowanie własne na podstawie [5, 7])

o jego wszczęciu i jednocześnie składa wniosek do właściwego sądu o ujawnienie w księdze wieczystej wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji przeciwpowodziowej. Indywidualne zawiadomienie o wszczęciu wysyłane jest do wnioskodawcy oraz do właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, które objęte zostały wnioskiem inwestora. Ponadto zawiadomienie podawane jest do publicznej wiadomości poprzez obwieszczenie w siedzibie organu orzekającego oraz w urzędach gmin właściwych dla obszaru projektowanej inwestycji, na stronach internetowych tych gmin, a także w prasie lokalnej [29].

Postępowanie nie może być zawieszone, w razie śmierci strony lub jednej ze stron, a także w razie śmierci przedstawiciela ustawowego strony, jak również w razie utraty przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych [30].

Do kręgu stron należy inwestor wnioskujący o wydanie decyzji, właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości objętych wnioskiem, a także osoby i podmioty innych praw przysługujących do nieruchomości, którzy tracą te prawa lub prawa ich ulegają odmiennemu niż dotychczas ukształtowaniu na skutek wydania decyzji [30].

Wojewoda wydaje pozwolenie w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku, a następnie doręcza je wnioskodawcy, a także zawiadamia o jej wydaniu pozostałe strony na takiej samej zasadzie, jak zawiadamiał o wszczęciu postępowania.

Decyzją o pozwoleniu wojewoda zatwierdza podział nieruchomości. Decyzja ta stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej oraz w katastrze nieruchomości. Z dniem, w którym stała się ostateczna, nieruchomości stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Z tego tytułu dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym oraz osobom, którym przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do tych nieruchomości, przysługuje odszkodowanie [29].

NOWA PROCEDURA REALIZACJI INWESTYCJI PRZECIWPOWODZIOWYCH

Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. [24] o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (dalej: specustawa powodziowa), przygotowana i uchwalona w trybie pilnym, jako reakcja na skutki powodzi, jest wzorowana na przepisach ułatwiających realizację innych, kluczowych dla rozwoju kraju przedsięwzięć, m.in. drogowych. Jej głównym adresatem są inwestorzy (m.in. samorządy i dyrektorzy regionalnego zarządu gospodarki wodnej) oraz wojewodowie. Specustawa powodziowa zawiera zamknięty katalog inwestycji, które mogą być realizowane na jej podstawie. Należą do nich: kanały ulgi, poldery przeciwpowodziowe, stopnie wodne i zbiorniki retencyjne posiadające retencję powodziową, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe, wrota przeciwsztormowe oraz wrota przeciwpowodziowe, kierownice w ujściach rzek do morza oraz budowle ochrony przed powodzią morską wraz z obiektami związanymi z nim funkcjonalnie.

Do 25 sierpnia 2010 r. czyli do dnia wejścia w życie specustawy powodziowej, inwestycje przeciwpowodziowe były realizowane na zasadach ogólnych. Proces ten był kilkuetapowy, czyli należało uzyskać decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego (inwestycje przeciwpowodziowe zaliczają się do tego typu przedsięwzięć), przeprowadzić negocjacje z właścicielami gruntów w celu ich zakupu, dzierżawy itd., przeprowadzić procedurę wywłaszczeniową na zasadach ogólnych wobec tych nieruchomości, których właściciele nie zgodzili się na zaproponowane przez inwestora warunki (przedsięwzięcia przeciwpowodziowe jako inwestycje celu publicznego mogą być realizowane z wykorzystaniem procedury wywłaszczenia), uzyskać decyzje o pozwoleniu na budowę.

Nowe przepisy ułatwiają i przyspieszają ten proces, ale jedynie w ograniczonym zakresie. Specustawa wprowadza m.in. decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (decyzja realizacyjna), która zastępuje decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzja realizacyjna jest wydawana przez wojewodę na wniosek inwestora. Wojewoda ma obowiązek wydania decyzji realizacyjnej, ponieważ warunkiem jej uzyskania jest jedynie złożenie przez inwestora poprawnego wniosku. Do wniosku inwestor powinien dołączyć opinie określonych organów, w zależności od rodzaju inwestycji, instytucji (art. 6 ust. 1 pkt 7 specustawy powodziowej). Opinie te wydają:

- minister zdrowia – w odniesieniu do inwestycji lokalizowanych na obszarach uzdrowisk lub ochrony uzdrowiskowej,
- dyrektor właściwego urzędu morskiego – w odniesieniu do obszarów pasa technicznego, pasa ochronnego, portów i przystani morskich,
- organ nadzoru górniczego – w odniesieniu do terenów górniczych,
- dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – w odniesieniu do gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa i będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe,
- wojewódzki konserwator zabytków – w odniesieniu do dóbr kultury,
- zarządca infrastruktury kolejowej – w odniesieniu do linii kolejowych,
- zarządca infrastruktury drogowej – w odniesieniu do dróg,
- zarząd województwa i powiatu oraz wójt (burmistrz lub prezydent miasta), o ile nie reprezentują inwestora,
- dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, o ile nie jest inwestorem,
- komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej – w odniesieniu do inwestycji podlegającej przepisom o ochronie przeciwpożarowej,
- minister Skarbu Państwa – w odniesieniu do nieruchomości w portach i przystaniach morskich,
- dyrektor parku narodowego – w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parków i ich otulin.

Opinie te zastępują wszelkie uzgodnienia, pozwolenia, zezwolenia, zwolnienia, opinie i stanowiska wymagane przy inwestycjach realizowanych na zasadach ogólnych.

Wojewoda, jak wspomniano wcześniej, ma 90 dni na wydanie decyzji realizacyjnej. Jednak w przypadku inwestycji waż-

nych dla interesu społecznego lub gospodarczego wojewoda – na wniosek inwestora – nadaje decyzji realizacyjnej klauzulę natychmiastowej wykonalności.

W stosunku do zasad ogólnych specustawa wprowadza m.in. uproszczenie postępowania o wydanie decyzji realizacyjnej. Przede wszystkim wojewoda wysyła zawiadomienie o wszczęciu postępowania tylko na adres wnioskodawcy, a także właścicieli nieruchomości oraz użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem, ale na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Takie zawiadomienie nie wymaga uzyskania potwierdzenia odbioru. Pozostałych uczestników postępowania zawiadamia się poprzez obwieszczenie w urzędzie wojewódzkim. Ważnym uproszczeniem jest także ograniczenie w możliwościach rozporządzania nieruchomością po wszczęciu postępowania. Dotyczy to, co prawda, tylko nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa albo samorządów. Prywatni właściciele mają jednak w takiej sytuacji obowiązek poinformowania wojewody o sprzedaży nieruchomości.

Wydana przez wojewodę decyzja realizacyjna może być zaskarżona do Ministra Infrastruktury, a w następnej kolejności – do sądu administracyjnego. Jednak żadna z tych instancji, w przypadku gdy decyzja realizacyjna jest w części wadliwa, nie może uchylić decyzji w całości lub stwierdzić jej nieważności.

Unieważnić decyzji nie można także wtedy, gdy wniosek w tej sprawie wpłynął po 14 dniach od daty rozpoczęcia inwestycji. A uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na decyzję o natychmiastowym rygorze wykonalności nie może wstrzymać realizacji inwestycji, jeżeli od początku budowy minęło więcej niż 14 dni. Decyzję realizacyjną można uchylić lub stwierdzić jej nieważność tylko w przypadku, gdy cała jest wadliwa.

PODSUMOWANIE

Droga do uzyskania pozwolenia na budowę, które jest ostatnim wymaganym dokumentem do zrealizowania obiektu wodnego, jest skomplikowana i wymaga dużego nakładu pracy i czasu. Uzyskanie decyzji środowiskowej i pozwolenia wodnoprawnego jest wymagane przez prawo. Przepisy służące do regulacji działalności inwestycyjnej związanej z wznoszeniem obiektów wodnych przyczyniają się do ochrony środowiska, krajobrazu, a także do ochrony i oszczędnego korzystania z wód powierzchniowych i podziemnych. Mnogość tych narzędzi niewątpliwie uniemożliwia jakiekolwiek negatywne działanie, gdyż jest ono weryfikowane na każdym etapie uzyskania uwarunkowań realizacji inwestycji i pozwoleń, tj. przy uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji o warunkach zabudowy lub o lokalizacji inwestycji celu publicznego, pozwolenia wodnoprawnego czy pozwolenia na budowę. Procedury opisane w obowiązujących przepisach prawa są jednak dość skomplikowane, wymagają od inwestora rozległej wiedzy oraz czasu na spełnienie wszystkich wymogów. Czas jest szczególnie ważny przy robotach przeciwpowodziowych. Pewne ułatwienia w obowiązujących procedurach wprowadziła ustawa „przeciwpowodziowa". Ułatwienia nie ograniczają się do skrócenia procedury uzyskiwania decyzji realizacyjnej. Dotyczą także skutków, jakie ta decyzja wywiera, a określa między innymi linie rozgraniczające teren, określa warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, zabytków i dóbr kultury oraz obronności, określa wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich, zatwierdza podział nieruchomości, przenosi własność nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji realizacyjnej na Skarb Państwa lub samorząd, trwale ogranicza sposób korzystania z tych nieruchomości, które są niezbędne do realizacji inwestycji, ale które nie muszą przejść na własność państwa lub samorządów, zatwierdza projekt budowlany. Uzyskanie decyzji realizacyjnej jest równoznaczne z posiadaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, a także pozwolenia na budowę .

Skutkiem decyzji realizacyjnej jest też wygaśnięcie ograniczonych praw rzeczowych, obciążających nieruchomości objęte wnioskiem oraz najmu, dzierżawy lub użyczenia, które wygasają w ciągu 30 dni.

Obok uproszczenia procedury uzyskiwania decyzji realizacyjnej specustawa powodziowa wprowadziła także ułatwienia w wywłaszczeniach gruntów niezbędnych do takich przedsięwzięć. Według zasad ogólnych do czasu ustalenia wartości odszkodowania dla właściciela za wywłaszczenie nie może być wydana decyzja o wywłaszczeniu. W specustawie powodziowej jest inaczej. W chwili, gdy decyzja realizacyjna stanie się ostateczna, na rzecz samorządu lub Skarbu Państwa przechodzi prawo własności nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji objętych wnioskiem. Wydanie decyzji powoduje również konieczność opuszczenia lokalu mieszkalnego w ciągu 90 dni.

Opisane zasady postępowania administracyjnego zabezpieczają także interes osób trzecich, czyli tych, których prawo własności w wyniku realizacji inwestycji zostanie ograniczone. Zasada udziału stron w postępowaniu jest także narzędziem umożliwiającym społeczności ingerowanie w zagospodarowanie przestrzeni, co przyczynia się do wspólnego kształtowania otoczenia.

LITERATURA

1. Adamiak B., Borkowski J.: Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Wydanie 9. LexisNexis, Warszawa 2011.
2. Bąkowski T.: Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2001.
3. Buczek P.: Inwestycje celu publicznego. Przegląd Komunalny, Numer 2/2011(233).
4. Depczyński W., Szamowski A.: Budowle i zbiorniki wodne. Oficyna Wydawnictwa Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1999.
5. Florkiewicz E., Kawicki A.: Postępowania administracyjne w sprawach określonych ustawą z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zeszyty Metodyczne Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Nr 1. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
6. Gliniecki A.: Prawo budowlane. Orzecznictwo sądów administracyjnych. Wydanie 2. LexisNexis, Warszawa 2009.
7. Korzeniewski W.: Stosowanie prawa budowlanego. Poradnik. Wydanie 2. Polcen, Warszawa 2006.
8. Niewiadomski Z. (red.): Prawo budowlane. Komentarz. Wydanie 3. Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009.

9. Ostrowska A.: Pozwolenie na budowę. Wydanie 1. LexisNexis, Warszawa 2009.

10. Otawski P.: Procedura oceny oddziaływania na środowisko – kierunki zmian ustawodawstwa. Inżynier Budownictwa, lipiec/sierpień 2008.

11. Rakoczy B.: Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. Wydanie 1. LexisNexis, Warszawa 2010.

12. Suchar T.: Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Nieruchomości C. H. Beck, marzec 2011, Nr 3.

13. Szachułowicz J.: Prawo wodne. Komentarz. Wydanie 4. LexisNexis, Warszawa 2010.

14. Wolanin M.: Wybrane zagadnienia Specustawy przeciwpowodziowej, cz. I. Nieruchomości C. H. Beck, marzec 2011, Nr 3.

15. Wolanin M.: Wybrane zagadnienia Specustawy przeciwpowodziowej, cz. II. Nieruchomości C. H. Beck, kwiecień 2011, Nr 4.

Ustawy

16. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. KPA. (Dz.U.00.98.1071).

17. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny. (Dz.U.64.16.93).

18. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. (Dz.U.10.243.1623).

19. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne. (Dz.U.05.239.2019).

20. Ustawa z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne.

21. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (Dz. U. z dnia 10 maja 2003 r.) Dz.U.03.80.717.

22. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. (Dz.U.10.102.651).

23. 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. (Dz. U. z dnia 7 listopada 2008 r.) Dz.U.08.199.1227

24. Ustawa z dnia 8 lipca 2010r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. Nr 143, poz. 963)

Rozporządzenia

25. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie. (Dz. U. z dnia 16 maja 2007 r.) Dz.U.07.86.579.

26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. (Dz. U. z dnia 12 listopada 2010 r.) Dz.U.10.213.1397.

27. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB). (Dz. U. z dnia 31 grudnia 1999 r.) Dz.U.99.112.1316.

28. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania terenu. (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588).

29. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy.

30. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę.