

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*

## **Ocena skutków regulacji 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](http://www.windhydro.pl)

ul. Śląska 50/6, 81-310 Gdynia  
[www.kpcic.gdynia.pl](http://www.kpcic.gdynia.pl)

## Historia zmian

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

## Spis treści

1.	Wstęp .....	4
2.	Opis zidentyfikowanych problemów .....	5
3.	Wprowadzane rozwiązania problemów .....	7
4.	Ocena wpływu .....	9
4.1	Wszystkie podmioty .....	9
4.2	Wpływ na przedsiębiorstwa – gospodarkę .....	11
4.3	Wpływ na finanse publiczne .....	11
4.4	Wpływ na pozostałe obszary .....	11
5.	Planowane wykonanie przepisów i sposób ewaluacji .....	12
6.	Załącznik 1. Formularz oceny skutków regulacji .....	13

## 1. Wstęp

Raport obejmuje ocenę skutków regulacji (dalej OSR) proponowanych zmian w ustawie 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.), a także w ustawie 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.), oraz w ustawie 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.).

Raport złożony jest z dwóch zasadniczych części:

- 1) tekstu w układzie bazującym na formularzu OSR, ze zmianami redakcyjnymi;
- 2) załącznika w postaci uzupełnionego formularza oceny skutków regulacji.

## 2. Opis zidentyfikowanych problemów

Celem projektowanych zmian w ustawach jest rozwiązanie głównych problemów jakimi są:

- 1) nieadekwatna realizacja praw jednostki do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości;
- 2) bariery proceduralne w prowadzeniu inwestycji przeciwpowodziowych;
- 3) konflikty społeczne na obszarach, gdzie realizowane mają być wspomniane inwestycje.

Uzasadnieniem dla dokonania projektowanych zmian jest potrzeba modyfikacji obecnych przepisów dla usprawnienia przebiegu inwestycji. Istniejąca specustawa dotyczy, bowiem przedsięwzięć o zróżnicowanej skali przestrzennej oraz wielkościach oddziaływania na planowanie przestrzenne oraz stan prawny nieruchomości. Dodatkowo także, zachodzące zmiany klimatyczne w powiązaniu z koniecznością wzmacniania instrumentów zarządzania ryzykiem przeciwpowodziowym uzasadniają dokonanie aktualizacji funkcjonujących od 10 lat przepisów.

Aktualnie obowiązujące przepisy dotyczące realizacji inwestycji przeciwpowodziowych, nie dają należytych gwarancji pozwalających na odpowiednio szybkie zrekompensowanie szkody wyrządzonej wywłaszczeniem.

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 decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach może być podstawą do złożenia wniosku o wydanie decyzji w terminie 6 lub 10 lat od dnia uzyskania przymiotu ostateczności. Po tym terminie traci zdolność wywoływania skutków prawnych w sferze procesowej. Możliwe jest zatem zaistnienie stanów faktycznych, kiedy w toku już realizacji robót budowlanych zajdzie konieczność dokonania istotnej zmiany w projekcie budowlanym.

W przypadku inwestycji przeciwpowodziowych często, z uwagi na kategorię planowanych obiektów budowlanych konieczne jest przeprowadzenie szczegółowych badań dotyczących warunków geologicznych i geotechnicznych dla posadowienia i określenia szczegółów projektowych. W przypadku przedsięwzięć, które mają wiązać się z wywłaszczeniem, inwestor nie posiada w momencie przystępowania do projektowania praw do nieruchomości. Oznacza to, że pozyskanie danych niezbędnych do sporządzenia projektu budowlanego jest utrudnione i wymaga uzyskiwania zgód od podmiotów, które mogą być objęte wywłaszczeniem.

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 na możliwie szybkim etapie.

Inwestycje polegające na odtwarzaniu naturalnej retencji, niezwiązane z przebudową budowli przeciwpowodziowych w kwestiach wyłączeń, muszą odbywać się na zasadach ustawy o gospodarce nieruchomościami, co znacznie utrudnia i wydłuża proces realizacji. Mimo, że inwestycje tego typu mają z reguły pozytywny wpływ na środowisko wodne i od wód zależne.

Aktualnie brak jest w procedurze zmierzającej do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach badania 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.

Przyczynami konfliktów są również same nieprecyzyjne zapisy ustawowe.

### 3. Wprowadzane rozwiązania problemów

Celem projektowanych zmian jest, wprowadzenie modyfikacji w przepisach, usprawnienie procesu inwestycyjnego oraz wprowadzenie narzędzi uelastyczniających możliwości współdziałania inwestora z podmiotami podlegającymi wywłaszczeniu.

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 wywłaszczeń. 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.

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.

Wprowadzana regulacja wydłuży termin obowiązywania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Nowe uregulowanie wprowadza możliwości wystąpienia przez inwestora wpierw o decyzję lokalizacyjno-podziałowo-wywłaszczeniową, a następnie o decyzję pozwolenia na budowę. Rozwiązanie to umożliwia prowadzenie prac projektowych i wcześniejsze wprowadzenie skutków wywłaszczeniowych, przy czym okres ten można wykorzystać na konsensualne rozwiązanie spraw związanych z pozbawieniem praw dotychczasowych właścicieli, użytkowników wieczystych i osób, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe. Czas dzielący wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji a wystąpienie z wnioskiem o wydanie decyzji pozwolenia na budowę pozwoli na wyszukanie nieruchomości zamiennych i przeprowadzenie procesu przesiedlenia.

Jednocześnie umożliwiono inwestorowi zarówno dokonanie wywłaszczeń pod budowę i przebudowę dróg publicznych jak i uprawnienie do nieodpłatnego zajmowania na czas realizacji robót pasów drogowych dróg publicznych i obszarów kolejowych. Dodatkowo zaś wprowadza się możliwość wydania inwestorowi pozwolenia na prace przygotowawcze dla inwestycji.

Zaproponowano 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. Ponadto w ramach specustawy będzie możliwość dokonania wyłączenia na potrzeby odtwarzania naturalnej retencji.

Wprowadzono instytucję 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.



## 4. Ocena wpływu

### 4.1 Wszystkie podmioty

Wyniki analizy wpływu zostały przedstawione w poniższej tabeli. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w większości analizowanych przypadków, oddziaływanie dotyczy niemierzalnych efektów wprowadzonych zmian, tj. zmiany proceduralne. W jednym przypadku efekt będzie wyrażony wartością, gdyż w ramach proponowanych zmian ustawowych, zwiększone zostaje istniejące odszkodowanie.

Tabela 1 Lista interesariuszy

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie	1	Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne	Zaistnienie terminu instrukcyjnego na udzielanie zgody wodnoprawnej
Inwestorzy	Nieokreślona		<p>Możliwość uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji;</p> <p>Możliwość uzyskania decyzji udostępnienia nieruchomości na potrzeby badań i pomiarów;</p> <p>Zwiększenie kwoty wypłacanej dla właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości zamieszkałych;</p> <p>Uzyskanie możliwości wywłaszczenia nieruchomości na potrzeby kompensacji przyrodniczej i ewentualnej przebudowy dróg publicznych na podstawie zapisów specustawy;</p> <p>Wydłużenie obowiązywania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;</p> <p>Zlikwidowanie opłat za zajęcia pasa drogowego lub obszarów kolejowych;</p>

Wojewodowie	16		<p>Przyjmowanie wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji i wydawanie decyzji w tej sprawie;</p> <p>Wydawanie rozporządzeń w zakresie udostępnienia nieruchomości w celu prowadzenia badań i pomiarów;</p> <p>Wydawanie decyzji w sprawie trwałych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości;</p>
Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego	Nieokreślona		Odpowiedzialność odszkodowawcza względem właściciela, którego nieruchomość (lub prawo użytkowania wieczystego) została wywłaszczona albo objęta trwałym lub czasowym ograniczeniem w korzystaniu;
Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego	1		Organ II instancji w postępowaniu administracyjnym w zakresie udostępnienia nieruchomości w celu prowadzenia badań i pomiarów;
Właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, posiadacze ograniczonych praw rzeczowych	Nieokreślona		Możliwość uzgodnienia wysokości odszkodowania na mocy wprowadzanych przepisów;
Właściciel lub użytkownik wieczystego nieruchomości, która będzie wywłaszczona na potrzeby realizacji inwestycji przeciwpowodziowej w drodze specustawy	Nieokreślona		<p>Uwzględnienie zmiany majątkowej sytuacji wywłaszczonej</p> <p>oraz związanych z tym szkód polegających na utracie głównego, a często jedynego źródła dochodu w wartości odszkodowania;</p> <p>Wprowadzenie trwałych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości;</p>

Właściciele i użytkownicy wieczystości zamieszkałych nieruchomości lub zamieszkałych budynków,	Nieokreślona		Nowelizacja podnosi kwotę nominalną odszkodowania za opuszczenie nieruchomości;
Zarządcy infrastruktury kolejowej i drogowej	Nieokreślona		Brak możliwości pobierania opłat za zajęcia pasa drogowego lub obszarów kolejowych od inwestorów działających w trybie specustawy;

#### 4.2 Wpływ na przedsiębiorstwa – gospodarkę

Analiza obejmuje ciągi przyczynowo- skutkowe dotyczące programowanych zmian w stosunku do przedsiębiorstw. Wyniki analizy zostały opisane w tabeli formularza (Załącznik 1) i odnoszą się również do ewentualnych zmian w gospodarce.

#### 4.3 Wpływ na finanse publiczne

Zakłada się brak bezpośredniego wpływu pieniężnego na finanse publiczne. Ewentualne skutki w Budżecie Państwa, lub budżetach jednostek samorządu terytorialnego będą zależały w pełni od ilości inwestycji prowadzonych zgodnie z zapisami specustawy jak i od wielkości obszarowej tych inwestycji.

#### 4.4 Wpływ na pozostałe obszary

Wprowadzane regulacje będą wpływać także na dwa inne obszary niewymienione powyżej jakimi są: gospodarka wodna oraz środowisko naturalne. Przewiduje się skrócenie czasu realizacji inwestycji w gospodarce wodnej w zakresie budowli przeciwpowodziowych jak i polepszenie warunków prowadzenia tych inwestycji. Pośrednio można doszukiwać się obniżenia kosztów taki inwestycji - jednak nie można racjonalnie oszacować tej wielkości.

W kwestii środowiska naturalnego przewiduje się, że wprowadzane zmiany spowodują zwiększenie efektywności kompensacji przyrodniczych i powiększenie retencji korytowej. Można przewidywać, że wprowadzenie możliwości realizacji tego typu inwestycji w trybie specustawy przyniesie zwiększenie liczby realizowanych tych działań.

## 5. Planowane wykonanie przepisów i sposób ewaluacji

Wejście w życie przepisów nie zostało określone. Dopiero po tym momencie możliwe będzie zastosowanie zaproponowanych rozwiązań ustawowych oraz w konsekwencji zaobserwowanie występujących efektów. Nie można w sposób obiektywny ocenić ilościowo skutków wprowadzanych regulacji, gdyż w pełni zależą one od ilości inwestycji przeciwpowodziowych i ich zakresu. Tym samym wskazanie mierników ewaluacji jest również niemożliwe.

## 6. Załącznik 1. Formularz oceny skutków regulacji