



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 2 sierpnia 2021 r.

**Opinia do ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu
Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie**

(druk nr 464)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest ustanowienie szczególnych rozwiązań w zakresie inwestycji związanej z odbudową Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie. Intencją projektodawcy było uczczenie Setnej Rocznicę Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowany Pałac Saski ma stanowić „trwały pomnik niepodległości” i „symbol ciągłości państwowej oraz przywiązania obywateli do rodzimej kultury i dziedzictwa, które stanowią dobro wspólne całego Narodu”.

Ustawa ma charakter regulacji szczególnej (tzw. specustawy), normującej przygotowanie i wykonywanie inwestycji związanych z konkretnym przedsięwzięciem, jakim jest odbudowa Pałacu Saskiego. Szczególne rozwiązania przewidziane w ustawie zmierzają do przywrócenia, poza Pałacem Saskim, również pozostałych gmachów stanowiących przed II wojną światową zachodnią pierzeję placu Marszałka Józefa Piłsudskiego w Warszawie oraz północną pierzeję Placu Stanisława Małachowskiego w Warszawie, tj. gmachu Pałacu Brühla (Ossolińskich, Sandomierskiego) oraz trzech kamienic – dawnych nieruchomości warszawskich przy ulicy Królewskiej 6 (tzw. kamienicy Ludwika Malhome’a), Królewskiej 8 oraz Królewskiej 10/12 (tzw. kamienicy Lesslów lub Strasburgera).

W uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 1388) podkreślono, że warunkiem sprawnego procesu inwestycyjnego, oprócz zaplecza finansowego, technicznego i eksperckiego, jest zapewnienie należytych narzędzi prawnych pozwalających na

zrealizowanie inwestycji oraz, że zastosowanie w odniesieniu do inwestycji związanej z odbudową Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie ogólnych zasad wydłużyłoby czas jej realizacji, a co za tym idzie zwiększyło jej koszty. Przy podejmowaniu decyzji o przygotowaniu specustawy wzięto również pod uwagę rozmiar inwestycji oraz jej skomplikowany technicznie i prawnie charakter. Przyjęte rozwiązania w zasadniczej części nawiązują do sprawdzonych w praktyce rozwiązań innych, obowiązujących specustaw.

Obiekty powstałe w wyniku realizacji inwestycji mają być przeznaczone na potrzeby Kancelarii Senatu i Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie oraz na potrzeby podmiotów prowadzących działalność kulturalną, edukacyjną lub społecznie użyteczną. O szczegółowym przeznaczeniu obiektów na prowadzenie działalności kulturalnej, edukacyjnej lub społecznie użytecznej będzie decydował minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Regulacje szczególne mające służyć sprawnemu i skutecznemu wykonaniu inwestycji polegają przede wszystkim na:

- 1) określeniu inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie jako celu publicznego w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- 2) zastosowaniu skróconego trybu postępowania administracyjnego (w obu instancjach) oraz postępowania sądownoadministracyjnego (przed wojewódzkim sądem administracyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym);
- 3) ograniczeniu możliwości stwierdzenia nieważności decyzji przez właściwy organ lub sąd administracyjny.

Mając na względzie, że inwestycja związana z odbudową Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie dotyczy odtworzenia historycznego układu urbanistycznego i budowlanego zachodniej pierzei obecnego Placu Marszałka Józefa Piłsudskiego, dążąc do zapewnienia wsparcia merytorycznego ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego ustawa przewiduje utworzenie przy ministrze Rady Odbudowy będącej organem opiniodawczo-doradczym.

Do zadań Rady należeć będzie opiniowanie wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie, opiniowanie projektu budowlanego w zakresie

dotyczącym odtworzenia historycznego układu urbanistycznego i budowlanego inwestycji, a także wyrażanie opinii w innych sprawach dotyczących inwestycji przedstawionych Radzie przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

W skład Rady będzie wchodziło 10 osób, a jej przewodniczącym z urzędu będzie Generalny Konserwator Zabytków. W ustawie wskazano, że członkiem Rady będzie mogła zostać osoba wyróżniająca się wiedzą i doświadczeniem w zakresie procesów inwestycyjnych, architektury, urbanistyki, historii lub ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

Inwestorem w przedsięwzięciu związanym z odbudową Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo budowlane będzie Skarb Państwa. W celu przygotowania i realizacji inwestycji Skarb Państwa utworzy Spółkę Celową, w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Oświadczenie woli o utworzeniu Spółki Celowej i objęciu udziałów w tej spółce złoży w imieniu Skarbu Państwa minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Kapitał zakładowy Spółki Celowej wynosić będzie co najmniej 2 000 000 zł. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego będzie wykonywał nadzór i kontrolę nad Spółką Celową zgodnie z art. 175 ustawy o finansach publicznych, a także będzie uprawniony do wykonywania praw z udziałów Skarbu Państwa w Spółce Celowej.

Zarząd Spółki Celowej będzie się składał z nie więcej niż 3 osób, zaś Rada Nadzorcza tego podmiotu będzie się składała z 6 osób. W skład Rady Nadzorczej wejdą przedstawiciele Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz Prezydenta m. st. Warszawy, a także dwie osoby wskazane przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Przychodami Spółki Celowej będą:

- 1) przekazywane przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie zadań Spółki Celowej;
- 2) przychody z tytułu darowizn, spadków i zbiórek publicznych;
- 3) inne przychody z działalności gospodarczej, które będą mogły być przeznaczone wyłącznie na realizację inwestycji.

Realizacja inwestycji będzie odbywać się w oparciu o decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie. Decyzję tę wyda Wojewoda Mazowiecki na wniosek Spółki Celowej.

Nieuregulowany stan prawny nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, nie będzie stanowić przeszkody do wszczęcia i prowadzenia postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, jej wydania i doręczenia oraz zawiadomienia o jej wydaniu.

W ramach procedury nabywania tytułu prawnego do nieruchomości i realizacji inwestycji wskazano, że integralną częścią decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie będą mapy z projektami podziału nieruchomości. Linie rozgraniczające teren ustalone decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie stanowić będą linie podziału nieruchomości w zakresie, w jakim realizująca inwestycję Spółka Celowa wystąpi o zatwierdzenie podziału nieruchomości. Spółka Celowa uzyska w ten sposób prawo do nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji. W przypadku, w którym całość danej nieruchomości nie będzie niezbędna do realizacji inwestycji, zostanie dokonany podział nieruchomości i objęcie terenem inwestycji tylko niezbędnej części danej nieruchomości.

W ustawie uregulowano kwestie wywłaszczenia nieruchomości w związku z realizacją inwestycji (art. 37 ust. 3). W dniu, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie stanie się ostateczna, na własność Skarbu Państwa przejdą nieruchomości oznaczone przez inwestora we wniosku o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji. Wywłaszczenie ma nastąpić za odszkodowaniem.

Przepisy art. 37 ust. 4 i 5 opiniowanej ustawy regulują kwestie wygaśnięcia użytkowania wieczystego nieruchomości oraz ograniczonych praw rzeczowych. Do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania z tytułu wywłaszczenia nieruchomości lub wygaśnięcia użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych, znajdują zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, z uwzględnieniem przepisów opiniowanej ustawy. W myśl art. 41 za nieruchomości, użytkowanie wieczyste oraz ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości, o których mowa w art. 37 ust. 3–5,

przysługiwać będzie odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między Spółką Celową a dotychczasowym właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości. W przypadku braku porozumienia wysokość odszkodowania ustali Wojewoda Mazowiecki w drodze decyzji w terminie 30 dni od dnia wszczęcia postępowania.

Opiniowana ustawa zmienia: ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawę 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, ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Zmiany wprowadzane w wymienionych wyżej ustawach są konsekwencją wprowadzenia do systemu prawnego nowej regulacji oraz mają służyć sprawnemu przygotowaniu i realizacji inwestycji.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 35. posiedzeniu w dniu 23 lipca 2021 r. Projekt ustawy (druk sejmowy nr 1388) został wniesiony przez Prezydenta w dniu 7 lipca 2021 r. Marszałek Sejmu skierowała projekt ustawy do Komisji Kultury i Środków Przekazu, która po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 20 lipca 2021 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1407). Na etapie prac w komisji wprowadzono do projektu zmiany polegające na włączeniu w skład Rady Odbudowy przedstawiciela Rady m. st. Warszawy oraz Sejmu. Ponadto dokonano szeregu zmian o charakterze doprecyzowującym przepisy i techniczno-legislacyjnym.

W drugim czytaniu zgłoszony został wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz kilka poprawek. Sejm uchwalił ustawę wraz z poprawkami, których celem było wskazanie Marszałka Sejmu jako podmiotu uprawnionego do zgłoszenia kandydata na członka Rady Odbudowy, a także wprowadzenie zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, umożliwiającej odliczenie od podstawy opodatkowania kwot darowizn przekazanych na cele związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji w zakresie

odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie. Za uchwaleniem ustawy głosowało 234 posłów, 173 było przeciw, 35 wstrzymało się od głosowania.

III. Uwaga ogólna

Ustawa jest typową specustawą inwestycyjną. Zawiera rozwiązania analogiczne do tych, które zawarte są w innych tego typu aktach. Warto jednak zwrócić na niżej przedstawioną kwestię ogólną.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 obiekty powstałe w wyniku realizacji inwestycji zostaną przeznaczone m.in. na potrzeby Kancelarii Senatu. Ustawa nie przewiduje jednak żadnej formy współuczestniczenia Kancelarii Senatu w procesie inwestycyjnym. Nie ma wobec tego pewności, że powstałe w ramach inwestycji budynki odpowiadały będą potrzebom Senatu, jego organów i urzędu obsługującego.

Na gruncie ustawy Kancelaria Senatu nie będzie miała żadnego wpływu na wewnętrzny kształt architektoniczny odtworzonych budynków, w części która będzie przeznaczona dla niej. Senat, jego organy oraz Kancelaria Senatu **nie będą reprezentowane** ani w składzie **Rady Nadzorczej Spółki Celowej** ani w **Radzie Odbudowy**.

Nie wydaje się, aby ten wpływ mogło zagwarantować ewentualne (na zaproszenie) uczestnictwo przedstawiciela Senatu, Marszałka Senatu, czy też przedstawiciela Kancelarii Senatu, w pracach Rady Odbudowy¹⁾. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 2 opiniowanej ustawy osoba niebędąca członkiem Rady, a uczestnicząca w jej pracach, nie będzie miała prawa głosu przy podejmowaniu rozstrzygnięć przez Radę.

Oczywiście nic nie będzie stało na przeszkodzie, aby zapytać Senat, jego organy lub Kancelarię Senatu o zdanie (opinię) odnośnie do poszczególnych kwestii związanych z inwestycją (np. o ocenę projektu budowlanego), niemniej w myśl ustawy opinia taka nie będzie obligatoryjna i wiążąca²⁾.

¹⁾ W myśl art. 5 ust. 1 opiniowanej ustawy Rada Odbudowy Rada składa się ma z 10 członków, w tym Przewodniczącego Rady, którym będzie Generalny Konserwator Zabytków. Członków Rady będzie powoływał i odwoływał minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Kandydatów na członków Rady będą zgłaszali: Prezydent (1 osobę), Marszałek Sejmu (1 osobę), Prezes Rady Ministrów (1 osobę), minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (2 osoby), Minister Obrony Narodowej (1 osobę), Prezydent m.st. Warszawy (1 osobę), Generalny Konserwator Zabytków (1 osobę) oraz Rada m.st. Warszawy (1 osobę).

²⁾ Zgodnie z art. 28 ust. 3 opiniowanej ustawy do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę dołączona będzie musiała być wyłącznie opinia Rady Odbudowy o projekcie budowlanym.

Nasuwa się też pytanie, dlaczego pominięto przedstawiciela Marszałka Senatu w składzie Rady Odbudowy, skoro jednym z jej członków ma być przedstawiciel Marszałka Sejmu?

Trzeba sobie zdawać jednak sprawę z tego, że nawet członkostwo przedstawiciela Marszałka Senatu w Radzie Odbudowy nie zagwarantuje, że interes Izby Wyższej będzie wystarczająco reprezentowany, że Senat, jego organy oraz Kancelaria Senatu będą miały wystarczający wpływ na „kształt wewnętrzny” odbudowanych budynków (szczególnie tych, których gospodarzem ma być Kancelaria Senatu). Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 3 opinowanej ustawy Rada Odbudowy będzie podejmowała rozstrzygnięcia zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków. W przypadku równej liczby głosów będzie decydował głos Przewodniczącego Rady.

Należałoby rozważyć wprowadzenie do ustawy rozwiązania (rozwiązań), które da jej beneficjentowi z mocy prawa – Kancelarii Senatu realny wpływ na odbudowywane, na jej potrzeby, budynki. Chociażby po to, aby w przyszłości nie trzeba było ponosić dodatkowych kosztów związanych z dostosowywaniem tego co zostanie wybudowane do specyficznych potrzeb Kancelarii Senatu.

IV. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 2 pkt 1 – mając na względzie § 56 ust 1 Zasad techniki prawodawcze należy przeformułować definicję określenia „inwestycje w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie”. Niezależnie od zmiany struktury przepisu, w definicji wskazanego pojęcia należy uwzględnić art. 2 pkt 4 – definicja określenia „roboty budowlane, dostawy i usługi”. Konsekwencją tej poprawki będzie zmiana art. 12 ust. 2 pkt 2. Należy też zwrócić uwagę, że w art. 2 w pkt 1 w lit. d w tiret pierwszym przed wyrazami „lit. c” brakuje przyimka „w”.

Propozycja poprawki:

w art. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

- „1) inwestycje w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie – roboty budowlane, dostawy i usługi, związane z przygotowaniem i realizacją:

- a) odbudowy – według zewnętrznego kształtu architektonicznego, jaki obiekty te miały na dzień 31 sierpnia 1939 r. – Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic w Warszawie przy ulicy Królewskiej 6, 8 i 10/12,
- b) budowy lub przebudowy uzbrojenia terenu, budowy parkingów podziemnych, budowy lub przebudowy dróg publicznych, budowy dróg wewnętrznych i ciągów pieszych oraz budowy innych instalacji, urządzeń i obiektów niezbędnych do:
 - odbudowania i funkcjonowania Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic, o których mowa w pkt 1,
 - zabezpieczenia terenu inwestycji przed zniszczeniem lub uszkodzeniem,
 - zapewnienia porządku na terenie inwestycji;”;

w art. 12 w ust. 2 w pkt skreśla się wyrazy „lit. a–c”;

- 2) art. 2 pkt 2 – w związku z tym, że w opiniowanej ustawie ustawodawca posługuje się pojęciem „kataster nieruchomości” w znaczeniu, jakie nadaje temu pojęciu ustawa podstawowa w dziedzinie ewidencjonowania gruntów, tj. z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (zob. art. 1 pkt 4 i art. 2 pkt 8 tej ustawy), oraz mając na względzie § 9, § 146 pkt 4 i § 148 Zasad techniki prawodawczej, należy skreślić *quasi* definicję zawartą w art. 2 pkt 2 opiniowanej ustawy.

Propozycja poprawki:

w art. 2 skreśla się pkt 2;

- 3) art. 2 pkt 3 – propozycja poprawki ujednocniającej terminologię (§ 10 Zasad techniki prawodawczej).

Propozycja poprawki:

w art. 2 w pkt 3 skreśla się wyraz „nieruchomości”;

- 4) art. 2 pkt 5 i art. 7 ust. 1 – zarówno w definicji pojęcia „Spółka Celowa” jak i w art. 7 ust. 1 określono cel powołania i funkcjonowania Spółki Celowej. W tym zakresie oba przepisy się dublują. Mając na uwadze § 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej oraz fakt,

że przepisem podstawowym z punktu widzenia istnienia Spółki Celowej i jej celu jest art. 7 ust. 1 (wynika to choćby z odesłań w art. 10 ust. 2 i art. 11 ust. 2 pkt 10), należy zrezygnować z definicji zawartej w art. 2 pkt 5, przenosząc jednocześnie do art. 7 ust. 1 rozstrzygnięcie kwestii formy organizacyjno-prawnej tej spółki. Poza tym wyraz „Spółka” w art. 7 ust. 1 powinien być napisany w innym przypadku.

Propozycja poprawki:

w art. 2 skreśla się pkt 5;

w art. 7 w ust. 1 wyraz „Spółką” zastępuje się wyrazami „spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością – Spółkę”;

- 5) art. 3 ust. 2 – przepis ten sugeruje, że Kancelaria Senatu i Mazowiecki Urząd Wojewódzki są podmiotami prowadzącymi działalność kulturalną tj. działalność polegającą na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. W związku z tym, że wymienione podmioty są urzędami obsługującymi organy władzy publicznej (a nie instytucjami kultury), należy przyjąć niżej sformułowaną poprawkę uściślającą.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w ust. 2 skreśla się wyraz „innych”;

- 6) art. 3 ust. 5 i art. 15 – pierwszy z wymienionych przepisów przewiduje, że w sprawach nieuregulowanych opiniowaną ustawą stosuje się **odpowiednio** przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, drugi zaś, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do Spółki Celowej stosuje się przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych. Przepisy te nie mają żadnej wartości normatywnej (niezgodność z § 11 Zasad techniki prawodawczej) oraz wprowadzają w błąd. Zastosowana w kwestionowanych przepisach technika prowadzi *de facto* do sformułowania wypowiedzi prawodawcy, którą nakazuje on stosowanie innych aktów normatywnych (niezgodność z § 4 ust. 4 Zasad techniki prawodawczej), przy czym wybór tych ustaw jest

bardzo selektywny. Nie budzi wątpliwości, że opiniowana ustawa zawiera regulacje stanowiące *lex specialis* w stosunku do ustaw podstawowych regulujących tzw. proces inwestycyjny (ustaw generalnych), czy kwestię spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Istotą specustawy jest to, że wprowadza ona odstępstwa od ustawy podstawowej. Odstępstwa (wyjątku od zasady), w myśl zasady *exceptiones non sunt extendendae*, nie wolno interpretować rozszerzająco. Fakt, że ustawodawca przewiduje specustawą odstępstwo od zasad ogólnych (w pewnym zakresie) nie oznacza, że w zakresie niezmodyfikowanym, zasad tych nie będzie się stosowało. Innymi słowy, skoro oczywiste jest, że wymienione ustawy, w zakresie niezmodyfikowanym specustawą, będą stosowane, należy przyjąć, że art. 3 ust. 5 i art. 15 są zbędne. Niezależnie od powyższego, nasuwa się pytanie, dlaczego ustawodawca w art. 3 ust. 5 mówi o **odpowiednim** (nie wprost) stosowaniu wymienionych aktów. Na czym ta odpowiedniość ma polegać?

Propozycja poprawek:

w art. 3 skreśla się ust. 5;

w art. 11 w ust. 1 wyrazy „Prawa budowlanego” zastępuje się wyrazami „ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.), zwanej dalej „Prawem budowlanym””;

skreśla się art. 15;

w art. 20 w pkt 1 wyrazy „Kodeksu postępowania administracyjnego” zastępuje się wyrazami „ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735), zwanej dalej „Kodeksem postępowania administracyjnego””;

7) art. 4 ust. 2 pkt 1 i kolejne:

- a) w ustawie należy uporządkować wewnętrzne i zewnętrzne odesłania odnoszące się do wydawanych w toku procesu inwestycyjnego decyzji. W części przepisów mówiąc o wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji albo

o takiej decyzji ustawodawca odsyła odpowiednio do art. 16 ust.1 i art. 17 ust. 1, w części zaś tego nie czyni. Nie budzi wątpliwości, że w opiniowanej ustawie mowa jest o decyzjach, które – co do zasady – odnoszą się do inwestycji, która w oparciu o tę ustawę ma być realizowana. Trzeba mieć przy tym na uwadze, że takie odesłania mogą skutkować niezgodnością przepisu z wolą ustawodawcy. **Przykładowo:** w art. 25 w ust. 3 ustawodawca stanowi, że „Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji, **o której mowa w art. 16 ust. 1**, jest wiążąca dla właściwych organów w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustalaniu lokalizacji inwestycji, **o której mowa w art. 16 ust. 1**, celu publicznego oraz pozwolenia na budowę”. Napisano tym samym, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji realizowanej w oparciu o opiniowaną ustawę wiąże organy przy wydawaniu tej decyzji. Zapewne chodziło o to, że decyzja o ustaleniu lokalizacji dotycząca inwestycji realizowanych w oparciu o specustawę ma wiązać organy w postępowaniach o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji innych inwestycji niż określone w art. 2 pkt 1.

Nie bez znaczenia jest również to, że w art. 3 ust. 1 opiniowanej ustawy zdecydowano się wprowadzić skrót pojęcia „inwestycje w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie”. Ilekroć w ustawie mówi się o inwestycjach (inwestycji), należy rozumieć to jako inwestycje realizowane w oparciu o specustawę,

- b) mówiąc o decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w części przepisów ustawodawca zdecydował się odesłać do 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, w części zaś takiego odesłania nie ma (zob. np. art. 11 ust. 2 pkt 1). Odesłanie do ustawy podstawowej w celu ustalenia znaczenia pojęcia wprowadzonego przez tę ustawę do porządku prawnego i używanego w tym samym znaczeniu w innym akcie prawnym jest normatywnie zbędne (zob. § 9 Zasad techniki prawodawczej),
- c) zgodnie z art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane decyzją administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego jest **pozwolenie na budowę**. Samo określenie „pozwolenie na budowę” oznacza więc decyzję administracyjną o określonej treści. W opiniowanej ustawie w części

przepisów mówi się o pozwoleniu na budowę (poprawnie), w części zaś o decyzji o pozwoleniu na budowę (niepoprawnie; *de facto* decyzja o decyzji). Mając na względzie § 9 i § 10 Zasad techniki prawodawczej, należy przyjąć niżej sformułowane poprawki.

Propozycja poprawek:

w art. 4 w ust. 2 w pkt 1, w art. 11 w ust. 2 w pkt 1, w art. 18 w ust. 1, w art. 19 w ust. 7 i 8 w pkt 1 i 2 oraz w art. 27 w ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyrazy „, o którym mowa w art. 17 ust. 1”;

w art. 11 w ust. 2 w pkt 1 wyrazy „decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji, o której mowa w art. 28 ust. 1,” zastępuje się wyrazami „pozwolenia na budowę inwestycji”;

w art. 17 w ust. 1 w pkt 1 w lit. b oraz w pkt 9 i 11, w art. 21 we wprowadzeniu do wyliczenia, w pkt 1 w lit. b i c, w pkt 6, 7 dwukrotnie i w pkt 9, w art. 23 w ust. 1 dwukrotnie, w ust. 4 dwukrotnie oraz w ust. 5 i 6, w art. 25 w ust. 2 w zdaniu pierwszym, w art. 26 w ust. 1–4, w art. 27 w ust. 1 dwukrotnie i w ust. 3, w art. 28 w ust. 9 dwukrotnie, w art. 37 w ust. 1 w zdaniu pierwszym, w ust. 2 i 3 dwukrotnie i w ust. 5, w art. 38 w ust. 1, w art. 39, w art. 40 w ust. 1, w art. 41 w ust. 2 i 3, w art. 48 w ust. 3 i 6 oraz w art. 49 skreśla się wyrazy „, o której mowa w art. 16 ust. 1,”

w art. 17 w ust. 1 w pkt 7 skreśla się wyrazy „, o której mowa 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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 247, 784, 922 i 1211)”;

w art. 18 w ust. 1, w art. 19 w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia i w ust. 5 i 11, w art. 20 we wprowadzeniu do wyliczenia, w art. 22, w art. 23 w ust. 3, w art. 24, w art. 25 w ust. 1 i 2 w zdaniu drugim, w art. 27 w ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia, w art. 28 w ust. 6 i 8, w art. 37 w ust. 1 w zdaniu drugim i w ust. 6 oraz w art. 48 w ust. 1 skreśla się wyrazy „, o której mowa w art. 16 ust. 1”;

w art. 19 w ust. 3, 5 i 6 w pkt 1 i 2 oraz w art. 22 skreśla się wyrazy „, o którym mowa w art. 17 ust. 1,;”;

w art. 19:

- a) w ust. 6 w pkt 2 wyrazy „decyzji o pozwoleniu” zastępuje się wyrazem „pozwolenia”,
- b) w ust. 7 wyrazy „wydania decyzji o pozwoleniu” zastępuje się wyrazami „o wydanie pozwolenia”;

w art. 19 w ust. 6 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) w odniesieniu do nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji do dnia, w którym ta decyzja stała się ostateczna, zawiesza się postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, dotyczące innych inwestycji.”;

w art. 24 po wyrazach „na środowisko” dodaje się wyrazy „(Dz. U. z 2021 r. poz. 247, 784, 922 i 1211)”;

w art. 25 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji jest wiążąca dla właściwych organów w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji o ustalaniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz pozwolenia na budowę, dotyczących innych inwestycji.”;

w art. 28 w ust. 8 i 9 wyrazy „decyzji o pozwoleniu na budowę” zastępuje się wyrazami „pozwolenia na budowę inwestycji”;

w art. 31 w ust. 2 i 3 wyrazy „, o której mowa w ust. 1, ” zastępuje się wyrazami „o środowiskowych uwarunkowaniach”;

w art. 32 w ust. 1 wyrazy „inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie, o których mowa 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,” zastępuje się wyrazami „dla inwestycji”;

w art. 34 w ust. 1 skreśla się wyrazy „, o których mowa 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,”;

w art. 37 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Jeżeli nieruchomość gruntowa stanowiąca własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego przeznaczona na inwestycję została oddana w użytkowanie wieczyste, użytkowanie to w zakresie wskazanym w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji wygasa, za odszkodowaniem, z dniem, w którym decyzja ta stała się ostateczna.”;

w art. 45 wyrazy „, o której mowa w art. 16 ust. 1” zastępuje się wyrazami „, wydaną na podstawie niniejszej ustawy”;

w art. 46 w ust. 5 wyrazy „decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji, o której mowa w art. 28 ust. 1” zastępuje się wyrazami „pozwolenia na budowę inwestycji”;

w art. 47:

- a) w ust. 3 wyrazy „decyzje o pozwoleniu na budowę inwestycji, o której mowa w art. 28 ust. 1” zastępuje się wyrazami „pozwolenia na budowę inwestycji”,
- b) w ust. 4 wyrazy „decyzje o pozwoleniu na budowę inwestycji, o której mowa w art. 28 ust. 1, w ramach których” zastępuje się wyrazami „pozwolenia na budowę inwestycji, w ramach której”,

w art. 48:

- a) w ust. 2 wyrazy „ostatecznej decyzji o pozwoleniu” zastępuje się wyrazami „ostatecznego pozwolenia”,
- b) w ust. 4 wyrazy „decyzję o pozwoleniu” zastępuje się wyrazem „pozwolenie”,
- c) w ust. 5 we wprowadzeniu do wyliczenia i w ust. 7 wyrazy „decyzji o pozwoleniu”

zastępuje się wyrazem „pozwolenia”;

8) **propozycja poprawek** porządkujących spójniki:

w art. 9 w ust. 1 w pkt 3 oraz w art. 12 w ust. 2 w pkt 11 wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „oraz”;

w art. 11 w ust. 2:

a) w pkt 3 wyrazy „lub innych” zastępuje się wyrazami „oraz innych”,

b) w pkt 7 wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „i”;

w art. 16 w ust. 2 i w art. 41 w ust. 1 wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „albo”;

w art. 17 w ust. 1 w pkt 1 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „lub w” zastępuje się wyrazami „, a w” oraz wyrazy „lub większej” zastępuje się wyrazami „albo większej”;

w art. 28 w ust. 2 skreśla się wyraz „żądania” oraz wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „albo”;

w art. 32:

a) w ust. 4 wyrazy „nieruchomości, właściwego” zastępuje się wyrazem „albo”,

b) w ust. 5 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) oznaczenie nieruchomości, na którą wejście jest konieczne w celu sporządzenia karty informacyjnej przedsięwzięcia, raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub wniosku o wydanie decyzji, o których mowa w art. 16 ust. 1, art. 28 ust. 1, art. 31 ust. 1, lub dokonania zgłoszenia, o którym mowa w art. 35 ust. 1;”;

w art. 40 w ust. 2 wyrazy „lub użyczona” zastępuje się wyrazami „albo użyczona” oraz wyrazy „lub użyczenia” zastępuje się wyrazami „albo użyczenia”;

w art. 41 w ust. 9 wyrazy „lub realizowane” zastępuje się wyrazami „albo realizowane”;

- 9) art. 11 ust. 2 pkt 6 – przepis ten sugeruje, że użytkowanie jest umową. W myśl ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, użytkowanie jest ograniczonym prawem rzeczowym. Zapewne ustawodawcy chodziło o użyczenie, które jest stosunkiem zobowiązaniowym – jest umową.

Propozycja poprawki:

w art. 11 w ust. 2 w pkt 6 wyraz „użytkowania” zastępuje się wyrazem „użyczenia”;

- 10) art. 16 ust. 4 – kierując się § 10 Zasad techniki prawodawczej, należy skorelować ze sobą terminologicznie art. 16 ust. 2 i 4.

Propozycja poprawki:

w art. 16 w ust. 4 skreśla się wyrazy „, o którym mowa w ust. 1”;

- 11) art. 19 ust. 1 pkt 1, art. 20 pkt 3, art. 23 ust. 1, art. 30 ust. 4 pkt 1 i art. 49 – w związku z tym, że na gruncie specustawy jedynym wnioskodawcą wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji będzie Spółka Celowa (zob. art. 11 ust. 2 pkt 2), należy uwzględnić ten fakt w przepisach merytorycznych szczegółowych. Analogicznie do tego należy zmienić art. 20 pkt 3, wskazując wprost organ prowadzący postępowanie o ustalenie lokalizacji inwestycji.

Propozycja poprawki:

w art. 19 w ust. 1 w pkt 1 wyraz „wnioskodawcę” zastępuje się wyrazami „Spółkę Celową”;

w art. 20 w pkt 3 wyrazy „organ prowadzący postępowanie” zastępuje się wyrazami „Wojewoda Mazowiecki”;

w art. 23 w ust. 1 wyrazy „wnioskodawcy oraz zawiadamia pozostałe strony o jej wydaniu” zastępuje się wyrazami „Spółce Celowej oraz zawiadamia pozostałe strony o wydaniu tej decyzji” oraz wyraz „wysyła” zastępuje się wyrazem „doręcza”;

w art. 30 w ust. 4 w pkt 1 wyraz „wnioskodawcy” zastępuje się wyrazami „Spółki Celowej”;

w art. 49 wyrazy „z zastrzeżeniem, że zgodę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, o którym mowa w art. 17 ust. 1” zastępuje się wyrazami „z tym, że zgodę wyraża wyłącznie Spółka Celowa”;

12) art. 23 ust. 4 – przepis ten należy skorelować terminologicznie m.in. z art. 23 ust. 5.

Propozycja poprawki:

w art. 23 w ust. 4 wyrazy „o decyzji” zastępuje się wyrazami „o wydaniu decyzji”;

13) art. 23 ust. 7 – ponieważ na gruncie przepisów proceduralnych administracyjnych nie istnieją decyzja albo postanowienie w sprawie wznowienia decyzji, należy przyjąć niżej sformułowaną poprawkę uściślającą.

Propozycja poprawki:

w art. 23 ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Do zawiadamiania stron o wszczęciu albo wznowieniu postępowania, a także doręczeń decyzji oraz postanowień w sprawie uchylecia, zmiany, stwierdzenia nieważności albo wygaśnięcia decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji oraz postanowienia o wznowieniu postępowania, w którym wydano taką decyzję, wydawanych przez organy pierwszej i drugiej instancji, stosuje się przepisy ust. 1–5, z wyłączeniem obowiązku zawiadamiania w drodze obwieszczenia w prasie ogólnopolskiej.”;

14) art. 26 ust. 5 – propozycja poprawki ujednolicającej terminologię (zob. np. art. 29 ust. 2).

Propozycja poprawki:

w art. 26 w ust. 5 po wyrazie „użytkowanie” dodaje się wyraz „inwestycji”;

15) art. 31 ust. 4 – w związku z tym, że w przypadku inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie trudno sobie wyobrazić, że inwestycja ta będzie oddziaływała transgranicznie na środowisko, przepis art. 31 ust. 4 – jako bezprzedmiotowy – należy skreślić.

Propozycja poprawki:

w art. 31 skreśla się ust. 4;

- 16) art. 37 ust. 3 – w związku z tym, że art. 21 pkt 6 i art. 37 ust. 3 wzajemnie do się odsyłają (w zasadzie w tym samym zakresie) i mając na względzie fakt, że istotą art. 37 ust. 3 jest określenie skutku umiejscowienia nieruchomości w liniach rozgraniczających teren inwestycji, a nie wyznaczenie tych linii, należy skreślić w tym przepisie odesłanie do art. 21 pkt 6. Analogiczna uwaga odnosi się do art. 26 ust. 3 i art. 42 ust. 1.

Propozycja poprawki:

w art. 26 w ust. 3 skreśla się wyrazy „, zgodnie z art. 21 pkt 9”;

w art. 37 w ust. 3 skreśla się wyrazy „, zgodnie z art. 21 pkt 6”;

w art. 42 w ust. 1 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„W celu zapewnienia prawa do wejścia na teren nieruchomości dla prowadzenia na niej budowy, a także prac związanych z rozbiórką, przebudową, zmianą sposobu użytkowania, utrzymaniem, eksploatacją, użytkowaniem, remontami oraz usuwaniem awarii, w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji ogranicza się, o ile inwestycja tego wymaga, za odszkodowaniem, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia w szczególności na zakładanie i przeprowadzanie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń.”;

- 17) art. 40 – mając na względzie należyłą komunikatywność przepisów oraz fakt, że przedmiotem art. 40 ust. 1 i 2 jest nieruchomość, w stosunku do której zachodzi skutek, o którym mowa w art. 37 ust. 3, należy o tym powiedzieć wprost, a nie pośrednio poprzez odesłanie do art. 21 pkt 6 (zob. art. 41 ust. 6).

Propozycja poprawki:

w art. 40:

- a) w ust. 1 wyrazy „oznaczonych w treści decyzji zgodnie z art., 21 pkt 6, przeznaczonych na inwestycję” zastępuje się wyrazami „, o których mowa w art. 37 ust. 3”,
- b) w ust. 2 wyrazy „przeznaczona na inwestycję nieruchomość oznaczona w treści decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, o której mowa w art. 16 ust. 1, zgodnie z art. 21 pkt 6” zastępuje się wyrazami „nieruchomość, o której mowa w art. 37 ust. 3,”;

18) art. 48 ust. 3 i 4 – propozycja poprawki korelującej terminologię wskazanych przepisów z terminologią ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ujednolicającej terminologicznie ust. 3 i 4 (zob. też art. 48 ust. 6 opiniowanej ustawy).

Propozycja poprawki:

w art. 48:

- a) w ust. 3 wyrazy „narusza prawo” zastępuje się wyrazami „została wydana z naruszeniem prawa”,
- b) w ust. 4 „narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych” zastępuje się wyrazami „została wydana z naruszeniem prawa z przyczyn wskazanych”.

Jakub Zabielski

Główny legislator