

Rozbudowa infrastruktury portowej – nabrzeża i pirsy

Przedstawiamy Państwu kolejny artykuł z cyklu ukazującego się od dłuższego czasu w naszym Newsletterze, dotyczącego zagadnień prawnych w aspekcie rozbudowy portów morskich. W ostatniej publikacji przybliżyliśmy status prawny, w polskim ustawodawstwie, infrastruktury zapewniającej dostęp do portu, przede wszystkim wskazując, które z elementów infrastruktury w porcie mieszczą się w definicji infrastruktury „dostępowej”, na jakim podmiocie spoczywa obowiązek budowy i utrzymania tejże infrastruktury oraz na jakich zasadach możliwy jest udział w jej rozbudowie kapitału prywatnego. Niniejszy zaś artykuł traktuje o złożonej procedurze administracyjnej towarzyszącej budowie elementów infrastruktury portowej i to tej zlokalizowanej w bezpośrednim sąsiedztwie wody – nabrzeży portowych, a także pirsów.

Co w praktyce wchodzi w skład infrastruktury portowej zostało określone w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 maja 2015 roku w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, wydanych na podstawie art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o portach i przystaniach morskich [dalej: „u.p.p.m.”]. Akt wymienia między innymi właśnie nabrzeża w portach oraz pirsy.

Co zatem należy zrobić, by wybudować na morskich wodach wewnętrznych w obrębie portu morskiego nabrzeża i pirsy? Zaczniemy po kolei. We wstępie należy wskazać, iż zgodnie z art. 5 ust. 1 u.p.p.m. *„własność akwenów portowych przysługuje Skarbowi Państwa i jest wyłączona z obrotu”*. Nie można zatem na cele inwestycji pozyskać na własność gruntów pod morskimi wodami wewnętrznymi będącymi akwenem portu morskiego, niemniej jednak niezbędne jest uzyskanie tytułu prawnego do tychże gruntów. Wydaje się, że zastosowanie w tym zakresie znajdzie ustawa z dnia 21 marca 1991 roku o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej [dalej: „u.o.m.”] w zw. z ustawą z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne [dalej: „u.p.w.”]. Omawiana regulacja u.p.w. określa do jakich wód u.p.w. znajduje zastosowanie (art. 7 ust. 1 u.p.w. – *„przepisy ustawy mają zastosowanie do wód śródlądowych oraz morskich wód wewnętrznych”*). O ile zastosowanie prawa wodnego do wód śródlądowych uznać należy za zasadę, o tyle jej zastosowanie do wód morskich należy uznać za wyjątek. Zastosowanie w omawianym stanie faktycznym u.p.w. jest prawdopodobne lecz nie oczywiste ze względu na treść art. 7 ust. 3 u.p.w., który stanowi wyjątek od zakreślonej w art. 7 ust. 1 u.p.w. zasady, stanowiącym, iż *„prawo wodne nie będzie miało zastosowania do morskich wód wewnętrznych, w zakresie, w jakim przepisy szczególne, w szczególności ustawa o obszarach morskich, określają zakres korzystania z tych wód”*. Pojawia się zatem problem relacji u.p.w. do u.o.m. Kwestie bowiem wznoszenia konstrukcji (pirsów, nabrzeży itd.) na wodach wewnętrznych reguluje tak u.p.w., jak i u.o.m. Nie ulega wątpliwości doktryny, że u.o.b. ma charakter przepisów szczególnych (*lex specialis*) w stosunku do u.p.w. (*lex generalis*), a zatem w sytuacji gdyby u.o.m. kompleksowo regulowała dane zagadnienie (wznoszenia pirsów, konstrukcji itd.) to znajdowałaby zastosowanie przed u.p.w. W obecnym jednak stanie prawnym zarówno u.o.m. jak i u.p.w. częściowo regulują przedmiotową problematykę, należy więc uznać, że regulacje te się uzupełniają i stanowią komplementarną regulację odnoszącą się do zagadnień wznoszenia pirsów i nabrzeży.

Mając na uwadze powyższe, do wybudowania pirsu i nabrzeża niezbędna jest co do zasady (brak wymogu jest uzależniony od istnienia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, który de facto jeszcze nie istnieje – nadal trwają nad nim prace) decyzja ministra

właściwego do spraw gospodarki morskiej wydana na podstawie art. 23 ust. 1 u.o.m., zawierająca pozwolenie na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich (art. 23 ust. 1 u.o.m. – „wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich wymaga uzyskania pozwolenia ustalającego ich lokalizację oraz określającego warunki ich wykorzystania na tych obszarach”).

Ponadto w celu budowy pirsu i nabrzeża na morskich wodach wewnętrznych w granicach portu, należy, zgodnie z art. 20 u.p.w. ust. 1 pkt 2, uzyskać użytkowanie na gruntach pokrytych wodami, stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Grunty takie zostają oddane w użytkowanie na podstawie umowy zawartej, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 u.p.w., z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej. Konsekwencją przyjętego rozwiązania jest to, że po pierwsze Skarb Państwa jest tutaj podmiotem równorzędnym dla ewentualnego użytkownika, a po drugie nie może on wobec niego korzystać z uprawnień władczych. Mamy bowiem do czynienia ze stosunkiem cywilnoprawnym. Okoliczność tę dostrzegł także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 31 sierpnia 2010 roku (sygn. akt IV SA/Wa 1329/10), w którym zauważono słusznie, że „regulując proces przekazywania w użytkowanie pokrytych wodami gruntów Skarbu Państwa, ustawodawca przewidział działanie organów administracji w formie dwustronnej czynności prawnej – umowy cywilnoprawnej. Ustawodawca pozostawił więc ustalenie warunków użytkowania gruntu do dyspozycji stron umowy, regulując tylko niektóre wymogi jej zawarcia. Sposób użytkowania gruntów kształtują zatem przyszły użytkownik gruntu oraz właściwy organ administracji poprzez złożenie zgodnych oświadczeń woli, w określonych ustawą granicach swobody umów. Zawierając umowę, o której mowa w art. 20 ust. 2 u.p.w., właściwy organ administracji działa w imieniu państwa jako podmiot prawa cywilnego. W sferze tej organ administracji jest równoprawnym uczestnikiem obrotu cywilnego i nie ma władczych uprawnień wobec innych podmiotów tego obrotu”. O cywilnoprawnym charakterze umowy świadczy także odesłanie w art. 20 ust. 7 u.p.w. do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny.

Warunkiem koniecznym do oddania w użytkowanie gruntów pokrytych wodą jest także uzyskanie zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 3 u.p.w. pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych, którymi jak stanowi art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. h są także „nabrzeża”. Jeżeli chodzi o budowę pirsu, to także jest niezbędne uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego zgodnie z art. 122 ust. 2 pkt 2, w którym mowa jest o wznoszeniu obiektów budowlanych. W u.p.w. brak jest wskazane, co mamy rozumieć poprzez obiekt budowlany, dlatego należy się w tym względzie posłużyć definicją z ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane [dalej: „u.p.b.”]. Obiektem budowlanym, jak stanowi art. 3 pkt 1 u.p.b. jest „budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych”. Budowlą z kolei jest „każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: [...] budowle hydrotechniczne”. A zatem niezbędne jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego na budowę nabrzeża i budowę obiektu budowlanego jakim jest pirs (a dokładniej obiektu budowlanego będącego budowlą hydrotechniczną). Pozwolenie takie wydawane jest zgodnie z art. 140 ust. 1 i 2 u.p.w. przez marszałka województwa lub starostę (prezydenta miasta) w zależności od tego czy inwestycja jest inwestycją mogącą znacząco oddziaływać na środowisko. Ponadto zgodnie z art. 37 ust. 3 u.o.m. „pozwolenia wodnoprawne [...] dotyczące morskich portów i przystani wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego”.

W następnej kolejności niezbędne są również pozwolenia na gruncie prawa budowlanego, włącznie z projektem budowlanym i pozwoleniem na budowę zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.b., które wydaje wojewoda, będący organem właściwym do robót budowlanych usytuowanych na

terenie portów zgodnie z art. 82 ust. 3 pkt 1 u.p.b. Ponadto zgodnie z praktyką proceduralną przy budowie budowli hydrotechnicznych, wojewoda wskazuje na kolejne warunki które inwestor musi spełnić na etapie realizacji inwestycji, a które mogą polegać np. na obowiązku otrzymania zgody Dyrektora Urzędu Morskiego na zajęcie akwenu na czas prowadzenia robót czy decyzji Dyrektora Urzędu Morskiego w sprawie zmiany przebiegu linii brzegu. Oczywiście kluczową decyzją jest także decyzja dotycząca oddziaływania inwestycji na środowisko.

Jak wynika z niniejszej analizy, budowie elementów infrastruktury portowej towarzyszy dość skomplikowana i długotrwała procedura administracyjna. Co więcej owa procedura może ulegać zmianom w zależności od swoistego charakteru planowanej w obrębie portu inwestycji. Nie pozostaje bez znaczenia także ukształtowana praktyka organów administracji państwowej, która na niektórych etapach procedowania może ułatwić spełnienie wszelkich warunków formalnych przy budowie nabrzeży i pirsów w portach morskich.



Autor:
Rafał Czyżyk



Autor:
Marcin Borowski