

U Z A S A D N I E N I E

Głównym celem przedmiotowego projektu ustawy jest wprowadzenie do systemu prawnego rozwiązań, które pozwolą na uproszczenie oraz przyspieszenie prac związanych z przygotowaniem inwestycji drogowych. Przyspieszenie rozwoju sieci dróg publicznych jest warunkiem nadrobienia zaległości w tym zakresie występujących między Polską a większością krajów europejskich oraz podstawą do długotrwałego rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego kraju. W chwili obecnej dostępność komunikacyjna Polski kształtuje się na poziomie 75 % średniej dla UE-27. Złemu stanowi infrastruktury drogowej towarzyszy bardzo szybki wzrost liczby samochodów. W latach 1990-2005 liczba zarejestrowanych samochodów osobowych wzrosła o 134 %, a samochodów ciężarowych o 129 %. Średni dobowy ruch na drogach krajowych w Polsce w roku 2005 wyniósł 8.224 pojazdów/dobę i był większy o ok. 18 % w porównaniu z rokiem 2000. Zgodnie z obecnymi prognozami w następnych latach ruch ten będzie się w dalszym ciągu zwiększał. Przewiduje się, że w stosunku do roku 2005 ruch ten wzrośnie odpowiednio: w roku 2010 o 24 %, w roku 2020 o 122 %, a w roku 2030 o 157 %. Zatem w interesie Polski jest jak najszybsze stworzenie sprawnych połączeń transportowych za pomocą nowoczesnej sieci autostrad, dróg ekspresowych oraz dróg innych kategorii.

Ponadto konieczność uproszczenia procedur, których konsekwencją będzie przyspieszenie procesu przygotowania inwestycji, związana jest również z przyznaniem Polsce i Ukrainie prawa organizowania Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012 oraz koniecznością zapewnienia sprawnej realizacji projektów zapisanych w przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2007 r. Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012. Podstawą konstrukcji rządowego programu inwestycji drogowych są Programy Operacyjne, służące absorpcji środków unijnych w obecnej perspektywie finansowej. Dlatego też, Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 jest ściśle skorelowany z planami realizacji inwestycji drogowych umieszczonych w wykazach załączonych do Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Ponadto w powołanym Programie zaproponowano także

przyspieszenie terminów realizacji zadań, które uznano za kluczowe pod kątem budowy sieci dróg w związku z organizacją EURO 2012. Do zadań tych należą odcinki dróg łączące miasta, w których mają odbyć się mecze Mistrzostw Europy, oraz odcinki przygraniczne. Łączna wartość przyspieszanych zadań EURO 2012 wynosi 26 785 347 tys. zł. Zatem zapewnienie sprawnej i jak najszybszej realizacji projektów drogowych wymaga dokonania zmian w kilku obecnie obowiązujących aktach prawnych. Z tego też powodu przedmiotowy projekt ustawy oprócz zmian w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych zakłada także dokonanie zmian w innych ustawach, m.in. w: ustawie – Prawo geologiczne i górnicze, ustawie – Prawo ochrony środowiska czy ustawie o ochronie przyrody.

Konieczność zmiany dotychczasowych przepisów wynika również z faktu, że Komisja Europejska zidentyfikowała w polskim prawodawstwie problemy z transpozycją przepisów dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującą udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska. Zarzuty podniesione przez Komisję Europejską dotyczą w szczególności transpozycji pojęcia „zezwolenia na inwestycję”.

W obecnym systemie decyzjami, które „zezwalają” inwestorowi na realizację przedsięwzięcia w zakresie dróg publicznych są: decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi i decyzja o pozwoleniu na budowę. W ocenie Komisji znamiona „zezwolenia na inwestycję”, o którym mówi powołana dyrektywa, ma decyzja o pozwoleniu na budowę, a zatem postępowanie w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinno zostać przeprowadzone dopiero przed wydaniem tej decyzji. Natomiast od lipca 2005 r. postępowanie w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, kończące się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, przeprowadzane jest przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi. Z tego też powodu w ocenie Komisji,

w odniesieniu do inwestycji drogowych, postępowanie to jest przeprowadzane zbyt wcześnie. Zdaniem Komisji postępowanie to powinno zostać przeprowadzone przed wydaniem pozwolenia na budowę, stanowiącego część „zezwolenia na inwestycję”.

Jednocześnie należy w tym miejscu podnieść, że w rozumieniu dyrektywy „zezwolenie na inwestycję” jest decyzją właściwej władzy lub władz, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia, a zatem w polskim systemie prawnym „zezwolenie na inwestycję” musi mieć formę decyzji administracyjnej.

Rozwiązaniem opisanej wyżej sytuacji jest zaproponowane w art. 1 pkt 2 projektu uchylenie w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych rozdziału drugiego – „lokalizacja dróg” i zastąpienie go rozdziałem 2a regulującym cały proces postępowania poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych. W praktyce oznacza to zintegrowanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi z decyzją o pozwoleniu na budowę, czego konsekwencją będzie wydawanie jednej decyzji administracyjnej spełniającej określone w dyrektywie wymagania dla „zezwolenia na inwestycję”. Decyzja ta otrzyma nazwę decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Wniosek o wydanie tej decyzji, analogicznie jak w przepisach dotychczasowych, będzie składał właściwy zarządca drogi odpowiednio do wojewody w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosty w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych (art. 1 pkt 3 projektu). Analogicznie jak w przepisach dotychczasowych decyzja ta będzie wydawana w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez właściwego zarządcę drogi. Przed złożeniem wniosku zarządca drogi jest zobligowany do uzyskania opinii właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Jedynie w wyjątkowej sytuacji, gdy opinia taka nie zostanie wydana w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się o jej wyrażenie – wniosek może być złożony właściwemu organowi. W takiej sytuacji przyjęto w ustawie domniemanie, że organy samorządu terytorialnego nie mają żadnych zastrzeżeń do składanego wniosku i w pełni akceptują jego założenia. Nowym rozwiązaniem w tym zakresie jest natomiast jednoznaczne uregulowanie kwestii właściwości organu do wydania decyzji o zezwoleniu na

realizację inwestycji drogowej, a mianowicie zaproponowano, aby w przypadku przedsięwzięcia realizowanego na obszarze dwóch lub więcej województw decyzja ta wydawana była przez wojewodę, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część nieruchomości przeznaczonych pod realizację inwestycji.

Zaproponowane zintegrowanie dotychczasowych decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi oraz decyzji o pozwoleniu na budowę wymaga określenia załączników do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz części składowych tej decyzji. Elementy te określa proponowany art. 11d oraz art. 11f. Przyjęto, że wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej będzie zawierał wszystkie elementy, jakie dotychczas zawierały wnioski o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi oraz o pozwoleniu na budowę.

Natomiast decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oprócz elementów składających się na dotychczasową decyzję o ustaleniu lokalizacji drogi oraz decyzję o pozwoleniu na budowę wskazywałaby także oznaczenie nieruchomości bądź ich części według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, oraz określałaby ograniczenia w korzystaniu w nieruchomości niezbędne do dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu oraz przebudowy dróg innych kategorii niż obecnie realizowana i zezwalałaby na dokonanie tej przebudowy.

Jednoznaczne oznaczenie nieruchomości bądź ich części, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że nie wszystkie działki/nieruchomości zawierające się między liniami rozgraniczającymi teren stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Dotyczy to m.in. nieruchomości pod wodami płynącymi czy nieruchomości, na których przedsięwzięcie realizowane jest w formie tunelu drążonego metodą górnictwem nienaruszającego struktury własności tych nieruchomości.

Z kolei określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości innych niż przeznaczone pod budowę dróg, niezbędnych do dokonania przebudowy

istniejącej sieci uzbrojenia terenu oraz przebudowy dróg innych kategorii niż realizowana przyczyni się do sprawniejszej i szybszej realizacji inwestycji. Należy bowiem wskazać, że w obecnym systemie prawnym wykonanie tych czynności wymagało uzyskania odrębnej decyzji administracyjnej, co niepotrzebnie przedłużało proces inwestycyjny i powiększało jego koszty.

Ponadto w proponowanym art. 11d ust. 5 nałożono na wojewodę bądź starostę prowadzącego postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej obowiązek wysłania zawiadomienia o wszczęciu postępowania wnioskodawcy oraz właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji na adres określony w katastrze nieruchomości. Z kolei pozostałe strony postępowania będą zawiadamiane w dotychczasowy sposób, a zatem w drodze obwieszczeń. Z powyższego wynika, że w omawianym postępowaniu będą współistniały dwie formy zawiadamiania o wszczęciu postępowania, a mianowicie zawiadomienie przez doręczenie pisma oraz zawiadomienie przez obwieszczenie. Jednocześnie w ust. 6 tegoż artykułu zaproponowano, aby wojewoda bądź starosta w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedsięwzięcia zamieszczał m.in. oznaczenie nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. Jest to związane z koniecznością zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu przed organami wynikającą z art. 10 § 1 w zw. z art. 8 i art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz skutecznego powiadamiania stron o wszczęciu postępowania. Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że nie wszystkie strony postępowania są zawiadamiane o jego wszczęciu w formie pisemnego zawiadomienia jest wskazane, aby obwieszczenie wyczerpująco i jednoznacznie informowało o przedmiocie wszczynanego postępowania.

Proponowany art. 11g określa organy odwoławcze od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz termin, w których rozpatruje się to odwołanie, a także termin, w którym rozpatruje się skargę do sądu administracyjnego.

Z kolei projektowany art. 11h przewiduje sankcje karne za niewydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Przepis ten, wzorowany na art. 35 ustawy – Prawo budowlane, ma na celu zobligowanie organu do szybkiego wydawania decyzji, co jest szczególnie istotne dla zapewnienia sprawnej realizacji inwestycji drogowych. Obecna praktyka wydawania pozwoleń na budowę pokazała, że przepis spełnia swoje zadanie. Zatem wydaje się, że analogiczna konstrukcja wprowadzona do nowelizowanej ustawy wpłynie także na przyspieszenie realizacji inwestycji drogowych.

Natomiast projektowany art. 11i określa, że w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w nowelizowanej ustawie znajdują zastosowanie przepisy ustawy – Prawo budowlane, z wyjątkiem art. 28 ust. 2, natomiast nie stosuje się dla nich przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Proponowane brzmienie art. 12 oprócz zmian porządkujących polegających na zmianie nazwy decyzji, zawiera także jednoznaczne wskazanie, które nieruchomości bądź ich części stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa bądź właściwej jednostki samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Tak jak zostało to podniesione wcześniej, nie wszystkie działki/nieruchomości zawierające się między liniami rozgraniczającymi teren stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, są to m.in. nieruchomości pod wodami płynącymi. Natomiast dotychczasowe brzmienie tego artykułu, stanowiące, że wszystkie nieruchomości wydzielone liniami rozgraniczającymi teren stają się z mocy prawa własnością podmiotu publicznego, mogło powodować nadmierne obciążenie dla tych podmiotów, np. w sytuacjach, gdy ze względu na gęstą zabudowę przedsięwzięcie realizowane było w formie tunelu w celu ograniczenia liczby wyburzeń. Założeniem takiej formy realizacji przedsięwzięcia jest bowiem brak konieczności pozbawiania prawa własności dotychczasowych właścicieli bądź użytkowników wieczystych. Dotychczasowe brzmienie art. 12 mogło natomiast stanowić podstawę roszczeń właścicieli takich nieruchomości o wypłatę odszkodowania.

Ponadto w zmienianym art. 12 proponuje się doprecyzować kwestie związane z jednoznacznym wskazaniem, że ograniczone prawa rzeczowe ustanowione na nieruchomości bądź na prawie użytkowania wieczystego tej nieruchomości wygasają z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Dotychczasowe przepisy ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji (...) pomijały to zagadnienie, powodując liczne wątpliwości interpretacyjne. Jednakże biorąc pod uwagę fakt, że nowelizowana ustawa powoduje przejście z mocy prawa zarówno prawa własności nieruchomości, jak i prawa użytkowania wieczystego, brak analogicznej jednoznacznej zasady w stosunku do ograniczonych praw rzeczowych powodowałby nieuzasadnione uprzywilejowanie podmiotów, którym te prawa przysługują w stosunku do właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości.

Dodatkowo w proponowanym brzmieniu art. 12 doprecyzowano kwestie związane ze wskazaniem kręgu osób, którym przysługuje odszkodowanie z tytułu pozbawienia praw do nieruchomości oraz z wypłatą odszkodowania w sytuacji, gdy na prawie własności bądź na prawie użytkowania wieczystego nieruchomości ustanowiono ograniczone prawa rzeczowe. W dotychczasowym stanie prawnym ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych odsyłała do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, w której kwestie te zostały uregulowane w sposób ogólny. Zatem w celu wyeliminowania pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych zaproponowano jednoznaczne wskazanie, że odszkodowanie za pozbawienie praw do nieruchomości przejętych pod budowę dróg publicznych przysługuje dotychczasowym właścicielom, użytkownikom wieczystym oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe.

Kolejną kwestią mogącą budzić zastrzeżenia w obowiązujących przepisach jest fakt, że termin ustalenia odszkodowania za przejęte nieruchomości nie jest oznaczony, co w połączeniu ze znacznym przeciążeniem organów wydających te decyzje może budzić uzasadniony niepokój dotychczasowych właścicieli bądź użytkowników wieczystych, którzy muszą opuścić swoje nieruchomości, często bez ustalonego za nie odszkodowania. Taka sytuacja może mieć

również wpływ na ilość odwołań od obecnej decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, a po wejściu w życie ustawy od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a zatem może przyczyniać się do przedłużenia procesu inwestycyjnego. W tej sytuacji należy podjąć próbę zobligowania właściwego organu do szybkiego ustalania i wypłaty odszkodowania za nieruchomości przejęte pod budowę dróg. Proponuje się, aby ustalenie tego odszkodowania było dokonywane w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.

Proponowane brzmienie art. 16 wskazuje termin wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń. W stosunku do obecnie obowiązujących przepisów zaproponowano wydłużenie tego terminu z 30 dni do 4 miesięcy, w szczególności ze względu na fakt, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jednocześnie wskazuje lokalizację przedsięwzięcia, zatwierdza podział nieruchomości, przejmuje z mocy prawa własność nieruchomości między liniami rozgraniczającymi teren i zezwala na rozpoczęcie robót budowlanych. Ponadto zakłada się, że w zaproponowanym terminie zostanie ustalone i wypłacone odszkodowanie za wszystkie przejęte nieruchomości bądź za ograniczone prawa rzeczowe ustanowione na tych nieruchomościach.

Zmiany art. 17 mają charakter porządkujący oraz zawierają precyzyjne określenie sytuacji, w których właściwy zarządca drogi jest zobowiązany do wskazania lokalu zamiennego. Zgodnie z przyjętymi założeniami właściwy zarządca drogi jest zobowiązany w terminie faktycznego objęcia nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym wydzielony został lokal mieszkalny w posiadanie, do wskazania lokalu zamiennego. Jednakże w sytuacji, gdy objęcie w faktyczne posiadanie następuje po upływie terminu wskazanego w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wydanie nieruchomości lub opróżnienie lokali i innych pomieszczeń, właściwy zarządca drogi nie będzie miał obowiązku wskazania lokalu zamiennego. Ponadto w omawianym przepisie wskazano jednoznacznie, przez jaki okres osoba, której wskazano lokal zamienny, może go użytkować – zgodnie z przyjętymi założeniami lokal ten będzie przysługiwał do dnia wskazanego w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na

wydanie nieruchomości lub opróżnienie lokali i innych pomieszczeń. Ponadto w projektowanym przepisie, analogicznie jak w przepisie art. 16 ust. 3, zaproponowano, aby postępowanie egzekucyjne mające na celu objęcie nieruchomości w posiadanie było przeprowadzane w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku właściwego zarządcy drogi. Ma to na celu przyspieszenie prowadzenia postępowań egzekucyjnych, które w chwili obecnej stanowią poważną barierę w szybkiej realizacji inwestycji.

Kolejną bardzo istotną zmianę zawiera proponowany art. 18. Zaproponowano w nim, aby wysokość odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi odpowiadała przesłance „słusznego odszkodowania” określonej w art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Związane jest to m.in. z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w którym podnoszono, że słusne odszkodowanie powinno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wywłaszczonego dobra. Innymi słowy oznacza to, że odszkodowanie powinno dawać właścicielowi bądź użytkownikowi wieczystemu możliwość odtworzenia analogicznego stanu, jaki miał przed pozbawieniem praw do nieruchomości. Gwarancji takiej nie daje natomiast ustalenie wysokości odszkodowania na poziomie równym jedynie wartości wywłaszczonego prawa określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Jednocześnie, mając na uwadze główny cel projektowanej ustawy (znaczne przyspieszenie realizacji inwestycji drogowych), zaproponowano połączenie wypełnienia przesłanki „słusznego odszkodowania” ze stworzeniem „zachęty” dla dotychczasowego właściciela bądź użytkownika wieczystego do wcześniejszego niż określony w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń. W związku z tym w zmienianym art. 18 zaproponowano, aby wysokość odszkodowania za przejęte nieruchomości była powiększana każdorazowo o kwotę równą 5 % ustalonego odszkodowania, w przypadku gdy dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości wyda tę nieruchomość lub opróżni lokal i inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna, albo od dnia doręczenia zawiadomienia o nadaniu tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, albo

od dnia doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności.

Ponadto biorąc po uwagę fakt, że wydanie nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym wydzielony został lokal mieszkalny, będzie wiązało się z poniesieniem dodatkowych kosztów związanych z przeprowadzką zaproponowano, aby wysokość odszkodowania za prawo własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości przysługująca dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zamieszkałemu w tym budynku albo lokalu była powiększana o kwotę równą 10 000 zł w odniesieniu do tej nieruchomości.

Jednocześnie w projektowanym przepisie doprecyzowano kwestie związane z ustalaniem odszkodowania z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych. W szczególności wskazano, że jeżeli na nieruchomościach przeznaczonych pod budowę dróg zostały ustanowione ograniczone prawa rzeczowe, wysokość odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zmniejszana jest o kwotę równą wartości tych praw. Ponadto zaproponowano, aby kwota ta była wypłacana na rzecz osób, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe – jako odszkodowanie z tytułu wygaśnięcia tych praw. Dodatkowo jednoznacznie wskazano, że suma wysokości odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wraz z odszkodowaniem z tytułu wygaśnięcia ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na tej nieruchomości lub na prawie użytkowania wieczystego nie może przekroczyć wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego. Jednocześnie biorąc pod uwagę pojawiające się wątpliwości związane z zasadami ustalania odszkodowania za wygaśnięcie hipoteki zaproponowano, aby było ono ustalane, w wysokości świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, wraz z odsetkami zabezpieczonymi tą hipoteką, jednakże nieprzekraczającego wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego. Odszkodowanie to będzie zaliczane na spłatę świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami.

Jednocześnie zaproponowano uchylenie art. 18a. Przepis ten został wprowadzony ustawą z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Wprowadzenie tego przepisu miało na celu zabezpieczenie interesu właścicieli, którzy z mocy prawa zostają pozbawieni praw do nieruchomości, a wysokość odszkodowania za nie ustalana była w drodze decyzji administracyjnej, której termin wydania nie był określony. W związku z proponowanym rozwiązaniem polegającym na zmianie art. 12 oraz art. 18, w szczególności dotyczącym powiększania wysokości odszkodowania, omawiany przepis stał się zbędny.

Zmiany brzmienia art. 19-20 mają charakter zmian porządkujących polegających na zmianie nazwy decyzji regulowanej nowelizowanymi przepisami oraz będących konsekwencją wcześniejszego uregulowania kwestii związanych z ograniczonymi prawami rzeczowymi.

Z kolei proponowane brzmienie dodanego art. 20a reguluje kwestie związane z zajęciem terenu wód płynących oraz linii kolejowych. Z dotychczasowych doświadczeń wynika bowiem, że w sytuacji gdy projektowane przedsięwzięcie wymaga przejścia przez te tereny, często dochodzi do trudności w uzgodnieniach warunków zajęcia tego terenu. Zatem proponowane rozwiązanie, przez wskazanie jednolitego trybu, przyczyni się do przyspieszenia realizacji inwestycji drogowych. Zgodnie z przyjętymi założeniami właściwy zarządca drogi byłby uprawniony do nieodpłatnego zajęcia tego terenu na czas realizacji inwestycji. Jednakże należy mieć również na uwadze, że zajęcie tego terenu, w szczególności terenów linii kolejowych, może generować pewne koszty czy nawet straty dla podmiotów władających tymi nieruchomościami. Z tego też powodu zaproponowano, aby właściwy zarządca drogi pokrywał koszty i straty związane z zajęciem terenu na czas realizacji inwestycji ustalone na zasadach ogólnych. W przypadku linii kolejowych będą to w szczególności koszty opracowania tymczasowego regulaminu prowadzenia ruchu kolejowego, koszty komunikacji zastępczej czy koszty opracowania nowego rozkładu jazdy pociągów.

Z kolei projektowany art. 20b formułuje obowiązek Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasów Państwowych zarządzających nieruchomościami na podstawie

ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach do dokonania nieodpłatnej wycinki drzew i krzewów oraz ich uprzątnięcia. W celu wyeliminowania nadmiernego obciążenia Lasów Państwowych zaproponowano, aby drewno pozyskane z tej wycinki stawało się nieodpłatnie własnością Lasów Państwowych.

Zmiana brzmienia art. 21, art. 31-32 oraz art. 43 ma, analogicznie jak zmiana brzmienia art. 19-20, charakter zmian porządkujących.

Z kolei uchylenie art. 24 oraz art. 28-30 jest konsekwencją zastąpienia decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi i decyzji o pozwoleniu na budowę jedną decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Projektowany art. 41 i 45 zakłada przedłużenie działania nowelizowanej ustawy do 31 grudnia 2020 r. Termin ten związany jest m.in. z zapewnieniem jak najszerszego wykorzystania funduszy UE z perspektyw finansowych 2007-2013 oraz 2014-2020. Ponadto termin ten wiąże się także z założeniami określonymi w decyzji nr 1692/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wytycznych Wspólnoty dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej zmienionej następnie przez decyzję nr 1346/2001/WE z dnia 22 maja 2001 r. oraz decyzją nr 884/2004/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r, zgodnie z którymi do roku 2020 planowane jest zrealizowanie m.in. projektów drogowych pokrywających się z transeuropejską siecią transportową. Zatem w celu wywiązania się z tego obowiązku zasadnym jest, aby procedura przygotowania i realizacji inwestycji drogowych pozostała do tej daty uproszczona, co w konsekwencji przełoży się na szybką i sprawną realizację zadań przez zarządców dróg.

Proponowane w art. 2 projektu zmiany ustawy – Prawo geologiczne i górnicze mają na celu przyspieszenie prowadzenia procesu inwestycyjnego przez wprowadzenie zasady milczącej akceptacji przesłanej do uzgodnień dokumentacji oraz wskazaniu terminów, w których ta akceptacja ma nastąpić.

Z kolei zaproponowane w art. 3 projektu zmiany w art. 135 ust. 5, 5a i 5b ustawy – Prawo ochrony środowiska mają na celu doprecyzowanie kwestii sposobu tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięć polegających na budowie dróg krajowych. W chwili obecnej przepisy w tym zakresie są bardzo ogólne, w szczególności nie jest znany zakres dokumentacji, jaką należy załączyć do wniosku o utworzenie obszaru

ograniczonego użytkowania. Zgodnie z art. 135 ust. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, obszar ograniczonego użytkowania tworzy się na podstawie analizy porealizacyjnej. Jednakże jej zakres nie jest w przepisach uregulowany i wynika obecnie z zapisów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzji o pozwoleniu na budowę. Zazwyczaj w ww. decyzjach określa się jedynie zakres pomiarów i obserwacji, jakie powinny być przeprowadzone w ramach analizy porealizacyjnej – nigdy zaś organ nie określa sposobu prezentacji wyników. Należy mieć natomiast na uwadze, że kwestia utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wiąże się z roszczeniami odszkodowawczymi osób, których nieruchomości zostają objęte obszarem ograniczonego użytkowania, co może wiązać się z koniecznością dokonywania wykupów nieruchomości. W związku z powyższym, dokumentacja przygotowywana na potrzeby utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania musi być bardzo szczegółowa. Zatem w związku z faktem, że utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania może pociągać za sobą konieczność poniesienia znacznych wydatków środków publicznych uzasadnione jest, aby dokumentacja do utworzenia tego obszaru przygotowywana była zgodnie z jednolitymi standardami określonymi w proponowanym rozporządzeniu w sprawie zakresu dokumentacji do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla drogi krajowej.

Jednocześnie projekt przewiduje w art. 4 dokonanie zmiany w przepisie art. 35 ust. 2a ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z postanowieniami art. 35 ustawy koszty realizacji kompensacji przyrodniczej ponosi inwestor. Ustawa nie uregulowała jednak, kto jest odpowiedzialny za utrzymywanie siedlisk utworzonych w ramach kompensacji. W związku z faktem, że utworzone siedliska stanowią część obszaru Natura 2000, wskazane jest, aby gospodarowanie nimi leżało w kompetencjach sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000, z uwagi na fakt, że jedynie takie rozwiązanie gwarantuje spójne zarządzanie całym obszarem. Z kolei zarządzającym tym obszarem na terenie znajdującym się poza obszarem Natura 2000 będzie wojewoda.

Proponowany art. 5 ma na celu uporządkowanie pojęć dotyczących lokalizacji dróg i pozwoleń na budowę zawartych w odrębnych aktach prawnych.

Art. 6 projektu zawiera przepisy przejściowe.

W art. 7 przewidziano, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Przedmiotowy projekt ustawy nie podlega notyfikacji, o której mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) projekt ustawy został udostępniony na stronach urzędowego informatora teleinformatycznego – Biuletynu Informacji Publicznej. Na obecnym etapie prac żadne podmioty nie zgłosiły zainteresowania pracami nad tym projektem.

Projekt był rozpatrywany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Komisja wydała pozytywną opinię odnośnie rozwiązań w nim przyjętych.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja

- 1) Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jako zarządca dróg krajowych,
- 2) zarząd województwa jako zarządca dróg wojewódzkich,
- 3) zarząd powiatu jako zarządca dróg powiatowych,
- 4) wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako zarządca dróg gminnych,
- 5) wojewodowie i starostowie jako organy prowadzące postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedsięwzięcia drogowego oraz w sprawie ustalenia odszkodowania za przejęte nieruchomości,
- 6) minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz wojewoda jako organy odwoławcze od decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i decyzji ustalającej odszkodowanie za przejęte nieruchomości,
- 7) minister właściwy do spraw administracji jako organ sprawujący w stosunku do wojewody nadzór nad egzekucją należności o charakterze niepieniężnym,
- 8) Państwowe Gospodarstwa Leśne Lasy Państwowe zarządzające nieruchomościami na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, z późn. zm.).

2. Konsultacje społeczne

Projekt zmian został przygotowany ze względu na konieczność zapewnienia sprawnej realizacji inwestycji drogowych.

Projekt został przesłany w ramach konsultacji społecznych do:

- Stowarzyszenia Polski Kongres Drogowy,
- Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych,
- Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa,

- Polskiej Izby Inżynierów Drogownictwa,
- PKP PLK SA,
- PKP SA.

Ponadto biorąc pod uwagę, że projekt będzie bezpośrednio dotyczył właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości przejętych pod budowę dróg został on zamieszczony na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, w celu zapewnienia możliwości zapoznania się z proponowanymi rozwiązaniami szerokiej grupie podmiotów.

W ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych uwagi zostały zgłoszone przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych oraz PKP PLK SA. Uwagi Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych dotyczyły w szczególności problemów, jakie mogą pojawić się w organach wydających decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, oraz ustalania wysokości odszkodowania na podstawie wartości odtworzeniowej nieruchomości.

Z kolei uwagi PKP PLK SA odnosiły się do projektowanego art. 20a. PKP PLK SA podnosiło, że nieodpłatne zajęcie terenu kolejowego przez właściwego zarządcę drogi może przyczynić się do ponoszenia przez niego kosztów związanych z koniecznością np. zmiany organizacji ruchu na czas zajęcia terenu.

Uwagi zgłoszone do projektu ustawy zostały w części uwzględnione przez nadanie nowego brzmienia przepisom art. 12, 18 oraz 20a. Z kolei odpowiedź na uwagi, które nie zostały uwzględnione, znajduje się w uzasadnieniu do ustawy oraz w samej treści projektowanych przepisów.

3. Wpływ regulacji na koszty społeczne

Proponowana regulacja nie wpłynie na koszty społeczne.

4. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, skutki finansowe

Proponowana regulacja przyczyni się do wzrostu wydatków publicznych w związku z proponowanym brzmieniem art. 18, zgodnie z którym wysokość odszkodowania za przejęte nieruchomości powiększa się o:

- a) 5 % ustalonego odszkodowania w przypadku, gdy dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości wyda tę nieruchomość lub opróżni lokal i inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni, od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna albo od dnia doręczenia zawiadomienia o nadaniu tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności albo od dnia doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności,
- b) kwotę równą 10 000 zł w odniesieniu do nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wydzielony lokal mieszkalny.

Zgodnie z obecnymi przewidywaniami roczne wydatki na nieruchomości przeznaczone bądź zajęte pod budowę dróg publicznych będą kształtować się na poziomie 1,3 mld zł. Około 70 % tej kwoty jest przeznaczone na odszkodowania za nieruchomości niezabudowane, natomiast 30 % – na nieruchomości zabudowane.

Biorąc pod uwagę fakt, że możliwość powiększenia odszkodowania za wcześniejsze wydanie nieruchomości prawdopodobnie przyczyni się do udostępniania tych nieruchomości inwestorowi w odniesieniu do 100 % nieruchomości objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zatem wydatki publiczne z tego tytułu ulegną wzrostowi o kwotę równą 65 mln zł rocznie. Z kolei z tytułu wypłacania dodatkowej kwoty równej 10 000 zł w odniesieniu do nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wydzielony lokal mieszkalny wydatki publiczne mogą ulec powiększeniu o kwotę 180 mln zł.

Zatem zgodnie z wstępnymi szacunkami proponowana zmiana art. 18 przyczyni się do wzrostu wydatków publicznych o ok. 245 mln zł rocznie.

5. Wpływ regulacji na rynek pracy

Projekt ustawy może wpłynąć na rynek pracy w regionach, w których zostaną zlokalizowane inwestycje przygotowywane i realizowane w oparciu o przepisy ustawy, bowiem realizacja tych inwestycji może skutkować tworzeniem nowych miejsc pracy.

6. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, sytuację i rozwój regionalny

Projekt będzie miał wpływ na konkurencyjność gospodarki. Regulacje przyjęte w ustawie, wpłyną na usprawnienie i unowocześnienie połączeń drogowych oraz dostosowanie kolejnych odcinków sieci dróg krajowych do standardów unijnych. Będzie to skutkowało poprawą dostępności transportowej Polski, co oznacza ułatwienia w prowadzeniu działalności przez podmioty gospodarcze krajowe i zagraniczne. Koncentracja inwestycji w niektórych regionach kraju, spowoduje wzrost konkurencyjności gospodarczej tych regionów w odniesieniu do pozostałej części kraju. Będzie to służyć dalszej poprawie zewnętrznej konkurencyjności polskiej gospodarki i pełniejszej realizacji polityki zrównoważonego wzrostu w aspektach międzyregionalnej konkurencyjności w skali kraju.

7. Wpływ na sytuację i rozwój regionalny

W regionach, w których przewiduje się realizację inwestycji nastąpi poprawa stanu sieci dróg krajowych. Sprawniej funkcjonujący układ komunikacyjny ułatwi transport i skróci czas podróży. Nowe odcinki dróg krajowych, w tym w szczególności autostrady, oraz dróg samorządowych poprawią dostępność regionów, na terenie których zostaną zlokalizowane. Dzięki temu przewiduje się, że wzrośnie atrakcyjność tych regionów dla potencjalnych przyszłych inwestorów. Lepsza dostępność może także korzystnie wpłynąć na wzrost ruchu turystycznego, skierowanego docelowo

do atrakcyjnych miejsc wewnątrz tych regionów. Przewiduje się, że dzięki nowym inwestycjom poprawie ulegnie stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, zmniejszy się zanieczyszczenie powietrza, jako wynik wzrostu płynności ruchu.