

**PROJEKT ZAŁOŻEŃ PROJEKTU USTAWY O
ZMIANIE USTAWY O SZCZEGÓLNYCH ZASADACH
PRZYGOTOWYWANIA I REALIZACJI INWESTYCJI
W ZAKRESIE DRÓG PUBLICZNYCH**

MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY

Warszawa, grudzień 2010 r.

I. Wstęp.

1.1 Aktualny stan stosunków społecznych w dziedzinie, której dotyczyć ma projektowana ustawa - cel ustawy.

Zasadniczym celem opracowania projektu ustawy jest doprecyzowanie bądź zmiana obowiązujących przepisów ustawy o *szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, z późn. zm.), zwanej dalej „specustawą”, w związku z kierowanymi do resortu wystąpieniami dotyczącymi problemów w ich stosowaniu. Pomimo obowiązywania ustawy od 2003 r. część organów nadal ma wątpliwości co do sposobu w jaki powinny orzekać w niektórych sytuacjach co powoduje przewlekłość postępowań administracyjnych i niejednorodne orzecznictwo organów w tym zakresie.

Projektowana ustawa dotyczy procedury wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych.

1.2 Aktualny stan prawny w dziedzinie, której dotyczyć ma projektowana ustawa.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami jeżeli przedsięwzięcie drogowe realizowane przez zarządcę drogi spełnia przesłanki inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu specustawy, konieczne jest uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która łączy w sobie zarówno elementy decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, jak i pozwolenia na budowę. Specustawa jako regulacja szczególna wyłącza zarówno przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.), jak i w pewnym zakresie przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2006 r. Nr 156 poz. 1118, z późn. zm.).

Nowelizowana ustawa reguluje przygotowanie i realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotyczy budowy nowej drogi tj. wykonania połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jej odbudowy i rozbudowy. Przejście własności nieruchomości pod drogi publiczne na rzecz Skarbu Państwa lub odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego następuje z mocy prawa na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zwanej dalej „decyzją zrid”.

Z wnioskiem o wydanie decyzji zrid na podstawie obowiązujących przepisów może wystąpić jedynie zarządca drogi. Zatem ustawa adresowana jest do wąskiego kręgu podmiotów mimo, że zainteresowanie realizowaniem inwestycji drogowych jest sygnalizowane również przez podmioty prywatne. Możliwość realizacji inwestycji drogowych przez inne podmioty niż zarządca drogi wynika także z przepisów odrębnych. Ponadto inwestor przedsięwzięcia niedrogowego nawet w sytuacji gdy powoduje ono konieczność budowy lub przebudowy dróg publicznych, nie jest podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o wydanie decyzji zrid. W praktyce powoduje to utrudnienia w realizacji inwestycji. Mimo wykazywanego przez inwestora zainteresowania wykonaniem całości inwestycji bez konieczności zaangażowania środków publicznych, inwestor nie może samodzielnie wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji zrid.

Zarówno inwestorzy, na których ciąży obowiązek zgromadzenia stosownej dokumentacji jak również organy, które ją weryfikują i na jej podstawie wydają decyzje zrid sygnalizowały, że niektóre z elementów wniosku o wydanie decyzji zrid wymienionych przez ustawodawcę nie są niezbędne do przedkładania w tego typu postępowaniach. Przewiduje się zatem ograniczenie do niezbędnego minimum elementów wymaganych do złożenia wniosku o wydanie decyzji zrid.

1.3 Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej ustawy.

Projekt zmian został przygotowany ze względu na konieczność zapewnienia sprawnej realizacji inwestycji drogowych w zakresie dróg publicznych, poprzez doprecyzowanie istniejących zapisów oraz dodanie nowych. Stosowanie obowiązujących przepisów budzi niekiedy wątpliwości i powoduje trudności w ustaleniu jednolitej i skutecznej linii orzecznictwa w postępowaniach administracyjnych dotyczących inwestycji drogowych.

Wprowadzenie w ustawie proponowanych zmian przyczyni się do usprawnienia procesu inwestycyjnego.

Zmiana wyeliminuje najczęściej sygnalizowane wątpliwości utrudniające stosowanie ustawy zarówno przez inwestorów jak również przez organy administracji.

Niniejszy projekt założeń zmiany ustawy został ujęty w planie prac Rządu na II półrocze 2010 r.

1.4 Możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do uchwalenia projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie celu.

W ocenie projektodawców nie jest możliwe podjęcie interwencji innej niż nowelizacja ustawy. Mając na uwadze, że tryb postępowania, który budzi wątpliwości jest uregulowany w ustawie należy uznać, że tylko poprzez jej nowelizację można go usprawnić. Dokonywana przez resort infrastruktury wykładnia obowiązujących przepisów okazuje się niewystarczającym środkiem zmierzającym do usunięcia wątpliwości interpretacyjnych bowiem jest ona niewiążąca dla stron postępowań.

1.5 Podmioty, na które oddziaływać ma projektowana ustawa.

Przepisy projektowanej ustawy będą miały zastosowanie do podmiotów zaangażowanych w realizację inwestycji prowadzonych na podstawie specustawy, a więc do zarządów dróg publicznych oraz do wojewodów i starostów jako organów wydających decyzję zrid. Projektowana ustawa będzie również dotyczyć właścicieli, użytkowników wieczystych gruntów oraz osób, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe, a także podmiotów prywatnych zamierzających zrealizować inwestycję na mocy art. 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, z późn. zm.).

1.6. Przewidywane skutki finansowe uchwalenia projektowanej ustawy i źródła ich pokrycia.

Przewiduje się, że wprowadzenie proponowanych zmian nie spowoduje konieczności zabezpieczenia dodatkowych środków z budżetu państwa.

Podmioty prywatne realizujące inwestycje na mocy art. 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych korzystając z nowej regulacji i realizując zamierzenia na jej podstawie będą realizować inwestycje z własnych środków. W chwili obecnej nie jest możliwe oszacowanie, o ile zmniejszy się zapotrzebowanie na środki przez instytucje sektora finansów publicznych z powodu realizacji inwestycji przez podmioty prywatne. Można jedynie przypuszczać, iż w przypadku GDDKiA nie będzie to kwota znacząca w stosunku do prowadzonych i planowanych inwestycji.

Jeśli zmiany przepisów wpłyną na przyspieszenie realizacji inwestycji to zarządcy dróg mogą przeznaczać na inwestycje większe środki finansowe, jednak brak jest w obecnej chwili możliwości określenia skutków liczbowych wprowadzenia tych rozwiązań.

II Zakres proponowanych zmian.

2.1 Zakres podmiotowy projektowanej ustawy.

Projekt ustawy oddziałuje na podmioty realizujące inwestycje drogowe na podstawie *ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, z późn. zm.)* oraz orzekające w sprawach prowadzonych na podstawie ww. ustawy.

Projektowana ustawa będzie również dotyczyć właścicieli, użytkowników wieczystych gruntów oraz osób, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe, a także podmiotów prywatnych chcących zrealizować inwestycję na mocy art. 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

2.2 Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy.

Propozycje mają na celu doprecyzowanie obecnie obowiązujących przepisów w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych.

Projektowana ustawa dotyczy procedury wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

2.3 Przepisy merytoryczne

Projekt założeń ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych przewiduje następujące zmiany:

2.3.1 Zakres stosowania specustawy

a) proponuje się nadanie nowego brzmienia art. 1 ust. 1

„Ustawa określa zasady i warunki przygotowania budowy i przebudowy dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, Nr 23, poz. 136 i Nr 192, poz. 1381 oraz z 2008 r. Nr 54, poz. 326), zwanych dalej "drogami", a także organy właściwe w tych sprawach.”

Przepis w dotychczasowym brzmieniu wskazuje na zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych. Pojęcie „inwestycja w zakresie dróg publicznych” nie jest pojęciem zdefiniowanym co wzbudza spory interpretacyjne. Można bowiem zauważyć, że ustawodawca w specustawie używa sformułowania „inwestycja”, w ustawie o drogach publicznych używa określeń „budowa”, „przebudowa” natomiast w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko posługuje się określeniem „przedsięwzięcie”.

Propozycja nowego zapisu art. 1 doprecyzowuje zakres stosowania ustawy poprzez wskazanie, że ustawa dotyczy budowy i przebudowy z pominięciem np. remontu drogi. Zakres ten eliminuje zatem wątpliwość co do tego czy dana inwestycja, może być kwalifikowana jako inwestycja w zakresie dróg publicznych i sprzyja ujednolicaniu pojęć używanych przez ustawodawcę w różnych aktach prawnych.

Przepis nie niesie za sobą stworzenia nowych regulacji a jedynie wyeliminowanie wątpliwości, które rodziły się na gruncie jego stosowania.

b) proponuje się uchylenie ust. 2 w art. 1

Przepis dotyczy uprawnień i obowiązków Generalnego Dyrektora Dróg i Autostrad jako zarządcy drogi. Natomiast w kolejnych przepisach nowelizowanej ustawy ustawodawca posługuje się pojęciem właściwego zarządcy drogi bowiem Generalny Dyrektor Dróg i Autostrad nie jest jedynym podmiotem uprawnionym do składania wniosku o wydanie decyzji zrid. Nowelizowany przepis jest zatem sformułowany w sposób odbiegający od konstrukcji pozostałych przepisów i nie zawiera normy niezbędnej do prawidłowego stosowania ustawy.

Mając powyższe na uwadze wskazany ust. 2 w kontekście pozostałych przepisów nowelizowanej ustawy należy uznać za zbędny.

c) proponuje się dodanie po ust. 3 ust. 4:

„Uprawnienia, obowiązki i zadania właściwego zarządcy drogi wynikające z niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio do inwestora inwestycji niedrogowej, o której mowa w art. 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 o drogach publicznych, pod warunkiem zawarcia umowy pomiędzy zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej.”

Obecnie realizacja inwestycji polegającej na budowie lub przebudowie drogi publicznej jest możliwa w drodze decyzji wydawanej jedynie na wniosek właściwego zarządcy drogi. Prywatny podmiot nie może być więc inwestorem korzystającym z przepisów ustawy a decyzji zrid nie można przenieść na inny podmiot. Projektowane zmiany mają na celu rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania decyzji zrid.

Rozszerzenie zakresu podmiotowego powoduje konieczność wskazania praw i obowiązków przysługujących inwestorom innym niż zarządca drogi. Podkreślić należy, iż zakres przedmiotowy decyzji zrid jest o wiele szerszy aniżeli decyzji o pozwoleniu na budowę, zaś konsekwencją jej wydania jest nie tylko zatwierdzenie projektu budowlanego, ale i szereg innych skutków prawnych – w tym, w zakresie stosunków własnościowych nieruchomości przejętych pod realizację inwestycji drogowej. Jednakże kwestię przejmowania nieruchomości pod drogi reguluje szczegółowo art. 12 specustawy, zgodnie z którym nieruchomości wskazane w decyzji zrid stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Opis uprawnień i obowiązków dokonany w omawianym przepisie należy uznać za korzystny dla jednostek takich jak PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., które dzięki wprowadzeniu do ustawy zapisu rozszerzającego krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o uzyskanie decyzji zrid, również będą mogły na jej podstawie realizować swoje inwestycje.

d) proponuje się dodanie nowego art. 1a w brzmieniu:

„Art. 1a. 1. Realizacja inwestycji drogowej polegającej na przebudowie drogi może nastąpić na podstawie niniejszej ustawy albo ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.

2. W przypadku realizacji inwestycji drogowej, o której mowa w ust. 1, realizowanej na podstawie niniejszej ustawy, nie stosuje się art. 11d ust. 1 pkt. 3, art. 11f ust. 1 pkt. 2, 5 i 6 oraz rozdziału 3 ustawy.”

Przebudowa drogi (wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego) i remont drogi (wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym) nie wymagające zmiany granic pasa drogowego, nie były uznawane za inwestycje w rozumieniu specustawy. Obecnie obowiązujące przepisy specustawy stosuje się do budowy dróg w związku z czym inwestor planujący jedynie przebudowę ma za zadanie zgromadzenie dokumentacji wskazanej w przepisach ustawy prawo budowlane co często może się wiązać z koniecznością uzyskania dodatkowych dokumentów. Natomiast w projekcie ustawy proponuje się, aby inwestor mógł samodzielnie zdecydować, czy w przypadku przebudowy korzystniejsze jest dla niego zastosowanie specustawy, czy też przepisów prawa budowlanego.

W przypadku realizacji inwestycji drogowej, o której mowa w proponowanym wyżej art. 1a, nie stosuje się art. 11d ust. 1 pkt. 3, art. 11f ust. 1 pkt. 2 i pkt. 5 - 6 oraz rozdziału 3 specustawy. Z uwagi na to, iż przebudowa drogi to wykonywanie robót, w wyniku których następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających jednak zmiany granic pasa drogowego – proponuje się, aby do tego rodzaju przedsięwzięć nie miały zastosowania przepisy dotyczące tych elementów wniosku i decyzji zrid, które związane są z podziałem nieruchomości jak również nabywaniem nieruchomości pod drogi.

2.3.2 Obowiązki inwestora występującego o wydanie decyzji ZRID

a) proponuje się w art. 11a nadać nowe brzmienie ust. 1 i 2

„1. Wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta, realizujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi.

2. W przypadku inwestycji drogowej realizowanej na obszarze dwóch lub więcej województw, bądź powiatów, decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi wydaje wojewoda bądź starosta, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu przeznaczonego na realizację inwestycji drogowej.”

W związku z sygnalizowanymi wątpliwościami co do kwestii, czy starosta wydając decyzje zrid oraz decyzje o odszkodowaniu na podstawie specustawy drogowej działa jako organ wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej – należy nadać nowe brzmienie art. 11a ust. 1. Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206) „*Zadania administracji rządowej w województwie wykonują: starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw*”. Natomiast specustawa nie zawiera zapisu wskazującego, iż zadania z niej wynikające stanowią zadania administracji rządowej. Zatem za zasadne należy uznać dodanie zapisu wprost wskazującego charakter działań wykonywanych przez starostę. Przyjmując, że ustawodawca działa racjonalnie, a istotną wartością powinna być jednolitość rozwiązań prawnych dotyczących porównywalnych sytuacji faktycznych, należy stwierdzić, że skoro zadania dotyczące wywłaszczeń i odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości należą do zakresu zadań administracji rządowej, a ustawa o gospodarce nieruchomościami powierzyła w pewnym zakresie wykonywanie tych zadań starostom, to zadania wynikające ze specustawy jako analogiczne do ww. wymienionych również należą do zakresu zadań administracji rządowej.

Projektowany zapis określać powinien właściwość organu jakim jest starosta w sposób analogiczny do kompetencji wojewody w przypadku, gdy inwestycja dotyczy obszaru więcej niż jednego województwa. Ponadto należy doprecyzować zapis przesadzający o właściwości organu tzn. określenie obszaru, którego dotyczy wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Z ustawy nie wynika jasno co oznacza określenie „największa część nieruchomości”, co powoduje trudności interpretacyjne w zakresie ustalenia organu właściwego do rozpatrzenia sprawy. Zatem w celu wyeliminowania tych wątpliwości zwrot „nieruchomości” proponuje się zastąpić słowem „terenu”. Pojęcie to powinno być odnoszone do wielkości powierzchni w stosunku do całkowitej powierzchni nieruchomości przewidzianych do objęcia projektowaną drogą, aby wniosek był oceniany przez tego z wojewodów czy starostów, którego właściwość terytorialna obejmuje największy teren inwestycji drogowej. Pojęciem terenu ustawodawca posługuje się również w art. 51 ust.

3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 r. Nr 80 poz.717, z późn. zm.).

b) proponuje się nadać nowe brzmienie ust. 1 w art.11b

„1. Właściwy zarządca drogi składa wniosek, o którym mowa w art. 11a ust. 1, po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz pozostałych właściwych zarządców dróg z wyłączeniem wnioskodawcy. Wniosek o wydanie opinii zawiera elementy, o których mowa w art. 11d pkt 1,2 i 4.”

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 11b § 1 ww. ustawy „Właściwy zarządca drogi składa wniosek, o którym mowa w art. 11a ust. 1, po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta).”

Dotychczas ustawa nie precyzowała jakie dokumenty powinny być załączane do wniosku o wydanie opinii. W praktyce powstawała zatem wątpliwość, czy inwestor powinien dołączyć do wniosku załączniki bądź, czy dołączone przez inwestora załączniki są wystarczające i w jakim zakresie organ powinien mieć możliwość wypowiedzania się na temat danego projektu. Organy zwracały się do inwestorów o dołączenie kolejnych dokumentów, uznając że przedstawione dane są niewystarczające do wydania opinii. Jednak zarówno organy, jak też inwestorzy mieli wątpliwości jakie dokumenty powinny stanowić załączniki do wniosku. Ustawa nie nakładała na wnioskodawcę obowiązku dołączenia do wniosku załączników. Natomiast organ uzyskawszy np. jedynie wniosek bez szczegółowego uzasadnienia bądź bez załączników, nie miał danych umożliwiających wnikliwą ocenę inwestycji. Zatem uzasadnione jest aby przedmiotem opinii jednostki, na której obszarze działania projektowana jest droga publiczna, była dokumentacja zawierająca mapę przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu, analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi, określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu. Umożliwi to wydanie przez organy rzetelnej opinii w terminie przewidzianym przez ustawodawcę. Uzyskanie wniosku uzupełnionego o załączniki umożliwi zarówno lepsze niż dotychczas zapoznanie się miejscowych władz i innych zarządców dróg z projektowaną inwestycją jak też zgłoszenie przemyślanych uwag na jej temat. Zgłoszone uwagi mogą się

natomiast przyczynić do przyjęcia przez inwestora rozwiązań korzystniejszych dla lokalnej społeczności niż te dotychczas planowane.

Zatem proponowane rozwiązanie może przyczynić się do lepszego poinformowania lokalnych władz o planowanej inwestycji.

Zwiększono również liczbę podmiotów wydających omawiane opinie, umożliwiając tym samym ocenę inwestycji również innym zarządom dróg, których dotyczyć może projektowana inwestycja. Jednocześnie zastrzeżono, iż takiej opinii nie musi wydawać sam wnioskodawca co byłoby nieuzasadnione.

Enumeratywne wymienienie w ustawie załączników do wniosku rozwieje wątpliwości organów wydających opinię w zakresie procedury składania omawianego wniosku a więc ułatwi inwestorom uzyskanie tych opinii.

c) w art. 11 d w ust. 1 proponuje się:

- dodać nowy pkt 4a w brzmieniu:

„4a) porozumienie z zarządcą drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w przypadku inwestycji obejmującej budowę lub przebudowę drogi innej kategorii;”

Dodaje się obowiązek załączenia stosownego porozumienia pomiędzy zarządcami dróg. Projektowany przepis ma na celu umożliwienie uzyskania pozwolenia na budowę bądź przebudowę dróg różnych kategorii przez jednego zarządcę.

Proponowany zapis przesądza, że umowa, o której mowa w art. 16 ust. 2, powinna zostać zawarta przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji zrid. Dzięki takiemu rozwiązaniu organ wydający zrid uzyska informację, czy dany wnioskodawca ma uprawnienia do budowy bądź przebudowy drogi, nie będzie zatem wątpliwości do zakresu działań jakie będzie mógł podejmować wnioskodawca.

Zapisy ww. umowy dotyczące kwestii finansowych bądź organizacyjnych nie będą musiały być przedmiotem badań organu wydającego decyzję zrid, dla którego istotny będzie sam fakt zawarcia przedmiotowego porozumienia.

- uchylić pkt 6 i 7

Proponuje się ograniczenie do niezbędnego minimum elementów wymaganych do złożenia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Zapisy o konieczności dołączania dokumentów wskazanych w pkt 6 i 7 znalazły się w tekście ustawy w wyniku wzorowania przyjętych w niej rozwiązań na przepisach ustawy prawo budowlane (np. zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt 1a ustawy prawo budowlane „Pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto złożył wniosek w tej sprawie w okresie ważności pozwolenia, o którym mowa w art. 23 i art. 23a ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, jeżeli jest ono wymagane”). Jednak w praktyce nie zdarza się aby występowała konieczność dołączania takich dokumentów.

2.3.3. Elementy decyzji ZRID

Proponuje się modyfikacje elementów decyzji zrid poprzez:

a) nadanie nowego brzmienia pkt 8 w ust. 1 art. 11f,

„8) w razie potrzeby inne ustalenia dotyczące:

- a) określenia szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych,
- b) określenia czasu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych,
- c) określenia obowiązku i terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych,
- d) określenia szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie,
- e) obowiązku dokonania budowy i przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu,
- f) obowiązku budowy i przebudowy dróg innych kategorii,
- g) obowiązku dokonania budowy i przebudowy zjazdów,
- h) określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. e -g,
- i) udzielenia pozwolenia na wykonanie obowiązków, o których mowa w lit. c, e - h.”

W dotychczasowym art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. e i f dodaje się wyraz „budowa” tak aby decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w razie potrzeby zawierała ustalenia dotyczące obowiązku dokonania budowy i przebudowy sieci uzbrojenia terenu oraz budowy i przebudowy dróg innych kategorii. Oprócz ustaleń w tym zakresie decyzja może również zawierać pozwolenie na budowę tych elementów dzięki czemu inwestor nie będzie zmuszony czekać z rozpoczęciem inwestycji do uzyskania kolejnych decyzji administracyjnych. Proponowane rozwiązanie nawiązuje do obowiązującego art. 33 ust. 1 Prawa budowlanego stanowiącego, iż *„Pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Jeżeli pozwolenie na budowę dotyczy wybranych obiektów lub zespołu obiektów, inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1, dla całego zamierzenia budowlanego.”* Przebudowa infrastruktury jako część inwestycji głównej powinna być wykonana na podstawie jednej decyzji. Takie rozwiązanie podczas realizowania inwestycji, polegające na składaniu jednego wniosku dotyczącego jednego zamierzenia budowlanego (przedsięwzięcia), należy uznać za właściwe zarówno pod względem prawnym jak również finansowym, bowiem przyspiesza realizowanie projektu oraz pozwala na obniżenie kosztów poprzez przygotowanie jednego zestawu dokumentów dołączanych do wniosku, które ze względu na wielkość i stopień skomplikowania inwestycji są również kosztowne.

b) proponuje się nadać nowe brzmienie ust. 2

„Do ograniczeń, o których mowa w ust. 1 pkt 8 lit. g, przepisy art. 124 ust. 4-6 i art. 124a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.) stosuje się odpowiednio.”

Proponuje się skreślenie w art. 11f ust. 2 odwołania do art. 124 ust. 7-8 bowiem przepisy te nie znajdują zastosowania do ograniczeń związanych z korzystaniem z nieruchomości podczas realizacji inwestycji drogowej.

c) proponuje się nadać nowe brzmienie ust. 6

„Przepisy ust. 3-5 stosuje się odpowiednio do doręczania i zawiadamiania stron o decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydanej przez organ drugiej instancji oraz do doręczeń decyzji uchylających, zmieniających, stwierdzających nieważność decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz postanowień, od których służy stronom zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego wydawanych w toku postępowania przez organ pierwszej i drugiej instancji.”

Przepisy specustawy wskazują uproszczony tryb zawiadamiania stron jako właściwy jedynie w przypadku zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 11d ust. 5) oraz doręczenia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy (art. 11f ust. 3). Mając natomiast na uwadze, że zgodnie z art. 11c *„Do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy.”* może powstać wątpliwość, czy w pozostałych przypadkach gdy organ kieruje do stron postępowania pisma, zasady ich doręczeń winny wynikać z przepisów kpa. Jednak w ocenie resortu do pozostałych rozstrzygnięć kierowanych do stron w trakcie postępowania o wydanie zrid, należałoby stosować przepisy dotyczące zawiadamiania stosowane przy wszczęciu i zakończeniu postępowania opisane w specustawie. Uzasadnione wydaje się zatem wyraźne objęcie tym wskazanym w specustawie trybem „uproszczonym” pozostałych rozstrzygnięć kierowanych w toku postępowania do stron w celu ujednolicenia i przyspieszenia postępowania zmierzającego do wydania decyzji zrid.

Wprowadzenie pozostałych zapisów dotyczących treści decyzji zrid ma na celu rozwiązanie wątpliwości zgłaszanych przez podmioty stosujące ustawę.

d) proponuje się dodanie art. 11ga w brzmieniu:

„Art. 11ga. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może być w każdym czasie, na wniosek właściwego zarządcy drogi, uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji, przemawia za tym interes

społeczny oraz wyszły na jaw okoliczności faktyczne lub dowody, które uniemożliwiają lub w istotny sposób ograniczają możliwość realizacji inwestycji drogowej.”

Dotychczas ustawa nie przewidywała wprost możliwości dokonania zmiany decyzji zrid. Podczas realizacji tak skomplikowanych projektów jak budowy wielokilometrowych pasów dróg, wykonywanych w przeciągu długiego okresu czasu nie można wykluczyć konieczności dokonania pewnych zmian w wydanych już decyzjach zrid. W związku z licznymi postulatami konieczności umożliwienia zmian decyzji zrid wprowadzenie omawianej zmiany należy uznać za uzasadnione.

2.3.4 Nabywanie nieruchomości pod inwestycje drogowe oraz wypłata odszkodowań z tego tytułu.

a) Proponuje się w art. 12:

- dodać w ust. 3 zdanie drugie:

„Wpis w katastrze nieruchomości dokonywany jest przez właściwy organ w terminie nie dłuższym niż 14 dni, od dnia w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna.”

Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027, z późn. zm.) podstawę wymiaru podatków stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Podatek od nieruchomości ustalany jest w oparciu o dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków co do kwalifikacji tych nieruchomości oraz ich powierzchni, które to dane są wiążące dla organu podatkowego. Zatem wskazanie w ustawie terminu na dokonanie wpisu w katastrze nowego właściciela nieruchomości przyczyniające się do przyspieszenia ujawniania w katastrze aktualnego stanu prawnego, jest istotne w kontekście wskazania podmiotu zobowiązanego do zapłaty podatku w określonym wymiarze.

- dodać ust. 5a w następującym brzmieniu:

„5a W przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 11d ust. 7 i 8, o decyzji w sprawie ustalenia odszkodowania i innych czynnościach właściwego organu zawiadamia się w sposób określony w art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego. Podmiot zobowiązany do wypłaty odszkodowania zawiadamia się na piśmie. Odszkodowanie wpłaca się do depozytu sądowego na okres 10 lat.”.

Obecnie obowiązujące zasady ustalania odszkodowania za nieruchomości nabyte z mocy prawa pod realizację inwestycji drogowych nie regulują sytuacji, kiedy przejmowane nieruchomości mają nieuregulowany stan prawny albo właściciel lub użytkownik nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono po nim postępowania spadkowego. Kwestii tej nie wyjaśnia również ustawa o gospodarce nieruchomościami - przepis art. 8 tej ustawy odnosi się do sytuacji, kiedy istnieje ustalony krąg stron postępowania, a jedynie nie znane są adresy; przepis art. 113 i 114 ustawy o gospodarce nieruchomościami znajduje zastosowanie jedynie przy wywłaszczeniu nieruchomości; przepis art. 133 powołanej ustawy nie precyzuje terminu złożenia kwoty odszkodowania do depozytu sądowego. Proponuje się zatem, aby w specustawie przewidziano regulację dla tego typu sytuacji, które w praktyce zachodzą dość często.

- dodać ust. 7 w następującym brzmieniu:

„7. Do dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna, organy działające w imieniu Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego mogą rzec się odszkodowania.”

Często zgłaszanym przez organy administracji problemem jest trudność we wzajemnym rozliczaniu się organów, których nieruchomości objęte zostały działaniem decyzji zrid. W praktyce można się spotkać z sytuacjami gdy prezydent miasta reprezentujący gminę zobowiązany jest do zapłaty odszkodowania na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez tego prezydenta miasta. Brak środków finansowych powoduje, iż organy nie dysponują kwotami potrzebnymi na wypłaty odszkodowań ustalonych na podstawie specustawy. Obowiązujące przepisy specustawy nie zawierającej przepisu umożliwiającego wywłaszczenie na mocy specustawy bez ustalenia odszkodowania. Natomiast przyjęcie konstrukcji, że po wydaniu decyzji ustalającej odszkodowanie, organ na rzecz którego je ustalono, zrzeknie się jego przyjęcia, budzi wśród organów działających za Skarb Państwa i

jednostkę samorządu terytorialnego obawy naruszenia wyrażonej w art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami zasady prawidłowej gospodarki.

b) proponuje się dodanie w art. 13 ust.4 i 5:

„4. Z dniem zawarcia umowy, o której mowa w ust. 3, nabyta przez Generalną Dyрекję Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz Skarbu Państwa nieruchomość należy do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Z tym dniem starosta na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami gospodaruje przedmiotową nieruchomością.

5. Cena nabycia nieruchomości, o której mowa w ust. 3, nie może być wyższa od wartości rynkowej praw do tej nieruchomości, oszacowanej przez rzeczoznawcę majątkowego.”

Proponowany zapis jest wzorowany na rozwiązaniu zawartym w art. 9t ustawy dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym. Dzięki wprowadzeniu w ustawie tej zmiany GDDKiA nie będzie obciążana obowiązkami związanymi z gospodarowaniem nieruchomościami, które nie będą jej potrzebne do realizowania ustawowych obowiązków.

Zmiany zaproponowane z w art. 13 dotyczą sytuacji, w której tylko część nieruchomości została przejęta pod lokalizację inwestycji drogowej a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. W omawianym artykule GDDKiA jest zobowiązana do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, na rzecz Skarbu Państwa pozostałej części nieruchomości. Omawiane nieruchomości będą wchodziły do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Wysokość ceny zakupu nie może być wyższa od wartości rynkowej prawa do tej nieruchomości ustalonej dla dotychczasowego sposobu jej zagospodarowania. Zgodnie z art. 151 ustawy o gospodarce nieruchomościami wartość rynkową nieruchomości stanowi najbardziej prawdopodobna jej cena, możliwa do uzyskania na rynku. Wartość ta jest określana przez rzeczoznawcę majątkowego w oparciu o przepisy prawa i standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych. Zgodnie z art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa prawodawca powierza właściwym terytorialnie starostom wykonującym zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. W związku z tym, iż ustawa o gospodarce nieruchomościami jest ustawą systemową dotyczącą zagadnień prawnych związanych z problematyką nieruchomości, wydaje się uzasadnione zastosowanie sprawdzonych w praktyce rozwiązań dotyczących przedmiotowej kwestii.

c) w art. 17 w ust. 3 po pkt 4 proponuje się dodać pkt 5 w następującym brzmieniu:

„5) uprawnia do wydania przez właściwy organ dziennika budowy.”

W związku z tym, iż przepisy prawa budowlanego wiążą wydanie dziennika budowy z chwilą uzyskania przez decyzję ostateczności, co powoduje zastrzeżenia organów budowy w kwestii wydania dziennika budowy kiedy nadany jest rygor natychmiastowej wykonalności, z punktu widzenia inwestora planującego jak najszybsze przystąpienie do realizacji inwestycji za zasadne należy uznać dodanie pkt 5 w ust. 3 w art. 17.

d) proponuje się dodanie w art. 18 ust. 1h w następującym brzmieniu:

„W przypadku, o którym mowa w ust. 1c, bank na żądanie organu ma obowiązek udzielenia informacji o wysokości świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, wraz z odsetkami zabezpieczonymi tą hipoteką”.

Rolą organu jest ustalenie wysokości wierzytelności. Informację w tym zakresie organ musi uzyskać od stron stosunku prawnego, w ramach którego ustanowiono hipotekę. Aktualna kwota wierzytelności, która była zabezpieczona, jest znana tylko stronom stosunku prawnego, gdyż zapisy w księdze wieczystej nie muszą, i najczęściej nie oddają aktualnego zadłużenia dłużnika. W postępowaniu w sprawie ustalenia wysokości wierzytelności organ może posługiwać się wszelkimi środkami dowodowymi przewidzianymi w Kpa. Najpewniejsze w tym zakresie są dowody przedstawione przez wierzyciela oraz dłużnika. Szczególna sytuacja występuje co do wierzytelności bankowych, gdyż ich wysokość stanowi tajemnicę bankową, stosownie do art. 104 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.). W przypadku braku podania wysokości wierzytelności przez dłużnika, organ administracji nie może oczekiwać, że bank udzieli w tym zakresie żądanych informacji. Bank może tego dokonać tylko na podstawie pisemnego upoważnienia do przekazania określonych informacji wskazanemu podmiotowi. W sytuacji, w której organ nie ma możliwości ustalenia wysokości wierzytelności zabezpieczonej hipoteki z powodu np. odmowy podania informacji przez strony stosunku prawnego, organ powinien przyjąć wysokość wierzytelności w kwocie w jakiej wyrażona jest hipoteka. Jak wprawdzie wskazano, odszkodowanie ma być ustalone w stosunku do wysokości wierzytelności, a nie kwoty hipoteki, tym niemniej w takim sposobie postępowania chodzi

tylko o kwestie dowodowe, a nie zmianę zasady ustalania wysokości odszkodowania. Odpis z księgi wieczystej, w której zapisana jest kwota hipoteki jest jedynym w takiej sytuacji dowodem świadczącym o wysokości wierzytelności. Należy założyć, że przynajmniej w momencie wpisu hipoteki wierzytelność miała przynajmniej taką wysokość jak kwota hipoteki. Skoro strony nie przedstawiły innych dowodów świadczących, że wysokość wierzytelności uległa zmianie, a organ nie miał możliwości dokonania odmiennych ustaleń, należy przyjąć, że kwota hipoteki jest podstawą do ustalenia wysokości wierzytelności, a w konsekwencji do ustalenia wysokości odszkodowania za wygasłą hipotekę.

Wprowadzenie proponowanego zapisu wyeliminuje sytuację zawyżania odszkodowania za hipotekę w wyniku niemożności ustalenia jej rzeczywistej wysokości.

e) proponuje się nadanie nowego brzmienia ust. 3 w art. 18 oraz dodanie ust. 4

„3. Wysokość odszkodowania ustalona w decyzji podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty z zastrzeżeniem ust. 4.

4. Odszkodowanie nie podlega waloryzacji, jeśli jego zapłata następuje w terminie 14 dni od dnia kiedy decyzja ustalająca wysokość odszkodowania stała się ostateczna bądź w terminie określonym w akcie notarialnym.”

Powyższe zmiany mają na celu wyjaśnienie rozbieżności i niejasności zaistniałych przy ustalaniu terminu od jakiego należy waloryzować kwotę odszkodowania.

Zgodnie z art. 132 ustawy o gospodarce nieruchomościami zapłata odszkodowania następuje jednorazowo, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna. Zatem za zasadne można uznać odniesienie się do ww. zasady i wskazanie, że waloryzacji powinny podlegać odszkodowania płacone po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja odszkodowawcza stała się ostateczna bądź w terminie określonym w akcie notarialnym.

f) proponuje się nadać nowe brzmienie art. 20 ust. 1 i 2

„Art. 20. 1. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad albo właściwy zarząd dróg otrzymują z mocy prawa, nieodpłatnie, w trwały zarząd odpowiednio nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, z dniem,

w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotycząca tych nieruchomości stała się ostateczna, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad albo właściwy zarząd dróg otrzymują z mocy prawa, nieodpłatnie, w trwałe zarząd odpowiednio nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 19, odpowiednio z dniem wygaśnięcia trwałego zarządu albo rozwiązania umów: dzierżawy, najmu lub użyczenia.”

W obowiązującym art. 20 ust. 3 wskazano, iż dotyczy on praw zarządców dróg jednak w ust. 1 i 2 ustawodawca posłużył się pojęciem samorządowej jednostki organizacyjnej. Mając jednak na uwadze, że omawiany przepis odnosi się do zarządców dróg za zasadne należy uznać posłużenie się tym pojęciem w pozostałych ustępach nowelizowanego artykułu. Zatem proponowana zmiana ma na celu ujednolicenie terminologii stosowanej przez ustawodawcę.

g) w art. 22 po ust. 2 proponuje się dodać ust. 3 i 4 w następującym brzmieniu:

„3. Zwalnia się z podatku rolnego oraz z podatku leśnego nieruchomości przeznaczone pod budowę dróg publicznych, nabytych po dniu 1 stycznia 2007 r. odpowiednio na własność lub w trwałe zarząd Skarbu Państwa oraz przekazanych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – w trybie określonym w niniejszym rozdziale, od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu w którym nastąpiło nabycie.

4. Grunty pokryte wodami, stanowiące własność Skarbu Państwa niezbędne do prowadzenia inwestycji drogowych zwalnia się z opłaty o której mowa w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne.”.

Mając na względzie trudności interpretacyjne związane z subsumcją art. 20 oraz powstające w związku z tym spory pomiędzy GDDKiA a organami wykonującymi prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa, co do zasadności ponoszenia opłat rocznych przez GDDKiA, proponuje się wprowadzenie do spec ustawy przepisu, któryby jednoznacznie przesądza tę kwestię.

W art. 20 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.) ustawodawca zwolnił zarządców dróg należących do struktury samorządu terytorialnego z obowiązku ponoszenia opłaty rocznej. Nie istnieje żaden

racjonalny powód, by z ponoszenia opłaty rocznej zostały zwolnione jednostki, bądź co bądź odrębne od Skarbu Państwa, przy jednoczesnym nałożeniu obowiązku ponoszenia tej opłaty na wykonujące te same przedsięwzięcia jednostki organizacyjne w ramach Skarbu Państwa. W wyniku tego Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad stawałby się w praktyce jedynym zarządcą dróg publicznych zobowiązanym do odpłatnego uzyskiwania gruntów pokrytych wodami.

Ponoszenie podobnych opłat w relacjach między jednostkami Skarbu Państwa stanowi zawsze konstrukcję wyjątkową, która winna być ograniczana. Wiąże się to między innymi z faktem, że pozostające ze sobą w ewentualnym sporze jednostki organizacyjne Skarbu Państwa i tak nie mogłyby dochodzić swoich praw na drodze sądowej. Istnienie tego rodzaju odpłatności w przypadku umów użytkowania określonych w prawie wodnym byłoby niekorzystne dla samego Skarbu Państwa. Jeżeli wysokość opłaty rocznej przekraczałaby bowiem 5000 PLN umowa użytkowania musiałaby być sporządzona w formie aktu notarialnego. Te niepotrzebne (z punktu widzenia wewnętrznych rozliczeń Skarbu Państwa) koszty nie występują w przypadku zwolnienia z ponoszenia z opłaty rocznej.

Należy również wspomnieć, że zarówno na mocy przepisów art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych jak i na mocy art. 83 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.) w przypadku ustanowienia trwałego zarządu na rzecz zarządu drogi, zostaje on zwolniony z obowiązku ponoszenia opłaty rocznej.

Mając powyższe na uwadze, zasadne jest, aby GDDKiA zwolniona była z rocznej opłaty, o której mowa w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.) .

h) proponuje się dodanie nowego art. 30a w brzmieniu

„1. Organ, który wydał decyzję określoną w art. 11f, jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia tej decyzji na rzecz innego podmiotu, jeżeli przyjmuje on wszystkie warunki zawarte w tej decyzji.

2. Stronami w postępowaniu o przeniesienie decyzji są jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane przeniesienie decyzji”.

Istota decyzji administracyjnej jako aktu pochodzącego od organu administracji, rozstrzygającego o prawach lub obowiązkach prawnych konkretnych osób fizycznych lub

prawnych w sprawie indywidualnej, definitywnie wyklucza możliwość swobodnego przenoszenia praw i obowiązków z niej wynikających, pomiędzy określonymi podmiotami, bez udziału organu administracji. Jeśli ustawodawca uważa za słuszne umożliwienie takiego działania, wówczas możliwość taka zostaje wprost określona w ustawie. Takim właśnie przypadkiem jest art. 40 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. W ocenie resortu infrastruktury nie jest możliwe zastosowanie przepisu art. 40 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane do zezwolenia na realizację inwestycji drogowej i przeniesienie na inny podmiot. Natomiast dotychczas specustawa nie zawierała przepisu wprost wskazującego na możliwość przeniesienia decyzji zriid na podmiot inny niż inwestor uprawniony do złożenia wniosku. Zatem w praktyce dokonanie takiego przeniesienia nie znajdowało podstawy prawnej.

Mając na uwadze szczególny charakter zezwolenia na realizację inwestycji drogowej za uzasadnione należy uznać wyraźne wskazanie w specustawie możliwości przeniesienia decyzji zriid na inny podmiot. W praktyce zapis ten może znaleźć zastosowanie w sytuacji gdy np. inwestor prywatny planujący budowę dużego centrum handlowego będzie chciał usprawnić dojazd do planowanego obiektu bądź w sytuacji gdy zarządca drogi po formalnym przygotowaniu inwestycji, a więc po uzyskaniu decyzji, podejmie decyzję o dalszej realizacji inwestycji przez podmiot prywatny w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Dzięki wprowadzeniu do porządku prawnego proponowanego zapisu możliwe będzie wykonywanie inwestycji przez podmioty prywatne, co będzie sprzyjać przyspieszeniu wykonywania inwestycji i ociążeniu w tym zakresie zarządców dróg.

i) Proponuje się nadać nowe brzmienie art. 32 ust. 1 i 2

„1. Do oddawania do użytku drogi stosuje się przepisy Prawa budowlanego, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. W przypadku decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydanej dla drogi posiadającej co najmniej dwie jezdnie, przy czym każdą z nich przeznaczoną dla jednego kierunku ruchu, właściwy organ nadzoru budowlanego na wniosek inwestora, wydaje decyzję o pozwoleniu na użytkowanie w odniesieniu do jezdni lub jej odcinka, na którym zakończono budowę.”

Proponowana zmiana przewiduje wyraźne odesłanie do przepisów ustawy - Prawo budowlane w zakresie oddawania do użytku dróg budowanych w trybie przepisów ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Zaproponowane zmiany mają na celu usunięcie wątpliwości co do organów właściwych do wydawania pozwoleń na użytkowanie drogowych obiektów mostowych budowanych w trybie specustawy. W zakresie zasad, trybu i organów właściwych w sprawach oddawania do użytku dróg, w tym pozwoleń na użytkowanie będą obowiązywać przepisy Prawa budowlanego. Zatem jednoznaczne odesłanie do przepisów Prawa budowlanego w zakresie oddawania do użytku dróg powoduje, że organem właściwym do wydawania pozwolenia na użytkowanie drogi byłby w miejsce dotychczasowego wojewody – wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego (odciążenie wojewodów).

2.3.5 Przepisy przejściowe.

Do nieruchomości objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych wydanymi na podstawie dotychczasowych przepisów, stosuje się przepisy w ich dotychczasowym brzmieniu

2.3.6 Przepisy końcowe.

Proponuje się, aby przepisy ustawy weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Ocena Skutków Regulacji

1. Podmioty, na które oddziałuje 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) prezydent miasta na prawach powiatu jako zarządca wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych w granicach miast na prawach powiatu;
- 6) 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;
- 7) 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) właściciele, użytkownicy wieczysti gruntów oraz osoby, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe;
- 8) podmioty inne niż zarządcy dróg zamierzające zrealizować inwestycję na mocy art. 16 ustawy o drogach publicznych.

2. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych projekt został przekazany do następujących podmiotów:

- 1) Polski Kongres Drogowy;
- 2) Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji RP;
- 3) Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa;
- 4) Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa;
- 5) Związku Zawodowego Pracowników Drogownictwa RP;
- 6) NSZZ Solidarność – Sekcja Krajowa Drogownictwa;
- 7) Unia Metropolii Polskich;
- 8) Związek Miast Polskich;
- 9) Związek Gmin Wiejskich RP;
- 10) Związek Powiatów Polskich;

11) Związek Województw RP.

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

Wejście w życie ustawy nie będzie wiązało się z koniecznością zwiększenia wydatków z budżetu państwa bądź budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Podmioty inne niż zarządcy dróg realizujące inwestycje na mocy art. 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych korzystając z nowej regulacji będą realizować inwestycje z własnych środków.

4. 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.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki oraz przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

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 skutkować poprawą dostępności transportowej Polski, co oznacza ułatwienia w prowadzeniu działalności przez podmioty gospodarcze krajowe i zagraniczne. Będzie to służyć dalszej poprawie zewnętrznej konkurencyjności polskiej gospodarki.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Projekt ustawy ułatwi możliwość realizacji inwestycji drogowych, poprzez doprecyzowanie przepisów ustawy co może skutkować przyspieszeniem realizacji inwestycji, wpłynie pozytywnie na 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 inwestorów. Zwiększenie liczby inwestycji także w mniej rozwiniętych regionach kraju, może przyczynić się do wzrostu konkurencyjności gospodarczej tych regionów w odniesieniu do pozostałej części kraju. 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 oraz zmniejszy się zanieczyszczenie powietrza, jako wynik wzrostu płynności ruchu.