

Warszawa, dnia 25 września, 2002 r.

Opinia nt. rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (druk 858)

Uwagi wprowadzające

Opiniowany projekt ustawy, posiadająca charakter epizodyczny, ma służyć realizacji Strategii Gospodarczej Rządu w części dotyczącej "Infrastruktura - klucz do rozwoju". Jej celem jest radykalne uproszczenie zasad przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych do końca 2006 r. Wynika to z potrzeby nadrobienia opóźnień w budownictwie drogowym, występujących pomiędzy Polską i krajami unijnymi.

Osiągnięcie tych założeń jest warunkowane skalą i zasadami finansowania inwestycji drogowych. Dotychczasowe zasady finansowania tych inwestycji oparte były na modelu koncesyjnym. Rozwiązanie to okazało się niewystarczające. Konieczne jest zaciągnięcie przez instytucje kontrolowane przez państwo (na lata 2002-2005) kredytów i pożyczek na międzynarodowych rynkach finansowych w wysokości 9 -12 mld zł oraz wprowadzenie bardziej efektywnego systemu poboru opłat za korzystanie z dróg. Opiniowana ustawa łącznie z równoległym projektem ustawy o budowie i eksploatacji dróg krajowych (druk 857) mają zastąpić obowiązującą ustawę o autostradach płatnych.

1. Zakres działania projektowanej ustawy

Opiniowana ustawa o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych swoim zakresem obejmuje:

- a) warunki lokalizacji dróg krajowych,
- b) warunki nabywania nieruchomości pod drogi krajowe,
- c) zasady prowadzenia inwestycji w zakresie dróg krajowych.

Ad a). Lokalizacja dróg krajowych

Obecna procedura lokalizacyjna obejmuje dwa etapy:

- ustalenie wskazań lokalizacyjnych przez ministra ds. administracji publicznej,
- ustalenie lokalizacji przez wojewodę

i trwa około 2 lat. Jest to procedura czasochłonna i dlatego w projekcie ustawy rezygnuje się z pierwszego etapu włączając go do etapu drugiego. Dzięki temu nastąpi skrócenie procedury lokalizacyjnej do 3 miesięcy (art. 3). Procedura ta ma objąć także niepłatne drogi krajowe, gdzie zastąpi ona dotychczasowe decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Rezygnuje się z dwóch ocen oddziaływania budowanej drogi na środowisko (prowadzonych dotychczas na etapie wskazań i na etapie lokalizacji), zastępując je jednym raportem.

Wprowadzono też dwie zupełnie nowe regulacje:

- 1) przyjęto zasadę, że nieruchomości znajdujące się na tej lokalizacji, a stanowiące własność Skarbu Państwa nie mogą być przedmiotem obrotu (art. 5, ust. 6). Rozwiązanie to ma zapobiegać spekulacyjnym obrotom gruntami.
- 2) przyjęto, że nie można uzależniać ustalenia lokalizacji drogi od spełnienia nieprzewidzianych obowiązującym prawem świadczeń lub warunków (art. 6). Rozwiązanie to ma chronić inwestorów przed przypadkami wymuszania na nich dodatkowych świadczeń.

Ad b). Nabywanie nieruchomości pod drogi

Obowiązujący stan prawny nie powodował automatycznego podziału nieruchomości, przez którą przebiegała droga. W związku z tym stosowano dwa postępowania tj. postępowanie podziałowe i postępowanie lokalizacyjne. Projektowana ustawa zakłada włączenie postępowania podziałowego do postępowania lokalizacyjnego. W ten sposób decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi staje się decyzją o zatwierdzeniu podziału nieruchomości.

Zarząd Dróg Krajowych (dalej ZDK) ma prawo nabywania na rzecz Skarbu Państwa, tzw. „resztówek”, leżących poza pasem drogowym części nieruchomości, które

nie nadają się do wykorzystania na dotychczasowe cele (art. 13, ust. 3). Takie rozwiązanie powinno przyczynić się, zdaniem autorów ustawy, do usprawnienia procesu wykupu gruntów.

W dotychczasowym stanie prawnym nie ma możliwości zajęcia nieruchomości będącej w trakcie komunalizacji. W tym względzie ustawa wprowadza nowy przepis, stwierdzający, że w przypadku nieuregulowania przez jednostkę samorządu terytorialnego stanu prawnego nieruchomości, wojewoda może udzielić zezwolenia na niezwłoczne jej zajęcie (art. 14, ust. 2).

Wydanie decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości wywołuje następujące skutki prawne (art. 17):

- a) uprawnia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane,
- b) zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń,
- c) uprawnienie do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez spółkę ZDK.

Dalszym problemem występującym przy przejmowaniu gruntów są koszty związane ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych. W obowiązującym stanie prawnym z opłat za zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i części opłat za zmianę przeznaczenia gruntów leśnych zwolnione są jedynie autostrady. W omawianym projekcie przewiduje się zwolnienie z tych opłat także nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg krajowych (art.21, ust.1).

Podobny los ma spotkać usuwane drzewa i krzewy znajdujące się na nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi. Wykluczona jest jedynie sytuacja, gdy chodzi o drzewa i krzewy znajdujące się na terenie nieruchomości wpisanej na listę zabytków (art. 21, ust. 2).

Ad c). Realizacja inwestycji drogowej

Do wniosku o pozwolenie na budowę dołącza się jedynie uproszczony raport o oddziaływaniu na środowisko. Celem tego raportu jest weryfikacja i dodatkowe uszczegółowienie danych przedstawionych w raporcie sporządzonym na etapie wniosku do decyzji o ustaleniu lokalizacji.

Z punktu widzenia dyrektywy 85/337/EWG wymagana jest tu pełna procedura oceny oddziaływania budowanej drogi na środowisko, wraz z uwzględnieniem konsultacji społecznych, co pominięto w rozdziale 2 przedłożonego projektu. Zapis ten jest także sprzeczny z Prawem ochrony środowiska, wdrażającym wspomnianą dyrektywę

2. Uwagi do przedłożonego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych

Do przedłożonego projektu ustawy można zgłosić następujące uwagi:

- po pierwsze, brak jest w nim rozdziału definiującego i porządkującego omawianą problematykę, zakres obowiązków i uprawnień stron procesu inwestycyjnego, co powoduje, że wiele proponowanych rozwiązań jest niejasnych;

- po drugie, rządowy projekt wprowadza zbyt daleko idące ograniczenia uprawnień instytucji zainteresowanych tradycyjnie tą problematyką (Ministerstwo Środowiska, Lasów Państwowych, Ministerstwo Infrastruktury, właściciele nieruchomości), co nie stwarza dobrej atmosfery wokół projektu;

- po trzecie, projekt wyłącza część zapisów z obowiązujących ustaw, nie informując o tym w rozdziale 5 projektu ustawy poświęconym zmianom w obowiązujących przepisach. Ponadto niektóre z tych wyłączeń są nie do przyjęcia (np. w zakresie ochrony środowiska oraz wszystkich przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego w tym trybu sporządzania programów oraz warunków wprowadzania zadań rządowych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego);

- po czwarte, proponowane przepisy stwarzają nierówne szanse zainteresowanym stronom z wyraźną niekorzyścią dla właścicieli nieruchomości, przy braku mechanizmów kompensujących te niedogodności;

Jakość projektu ustawy jest niska. Brak w niej jasnego zdefiniowania przedmiotu ustawy oraz roli (praw i obowiązków) wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego w realizacji inwestycji drogowych, do których jest kierowana. Struktura projektu ustawy jest dostosowana do prezentowania interesów inwestora budującego drogi i nie przedstawia w sposób usystematyzowany interesów właściciela nieruchomości lub też przedstawia je w sposób niedostateczny. To samo można powiedzieć o pozostałych uczestnikach procesu inwestycyjnego.

Przykładowo oba przepisy (art. 5, ust. 6 oraz art. 6) są nieprecyzyjnie sformułowane. W art. 5, ust. 6 pod pojęciem "nieruchomości" rozumie się grunty. Jest oczywiste, że taka definicja nie wyczerpuje w tym przypadku tego pojęcia (nie uwzględniono tu takich rodzajów nieruchomości jak: budynki, budowle itp.). Należy więc w art. 5, ust 6 doprecyzować o jakie rodzaje nieruchomości chodzi lub mówić wyraźnie o wszystkich rodzajach nieruchomości.

W art. 6 proponowany stan prawny nie stwarza równych szans inwestorom i właścicielom nieruchomości: powyższym zapisem "specustawa" preferuje inwestorów kosztem właścicieli nieruchomości. Epizodyczna ustawa może bowiem stworzyć kolizje interesów obu stron stosunków własnościowych. Stroną słabszą i bardziej poszkodowaną będzie właściciel zabieranej mu nieruchomości, co jest nie do przyjęcia. Art. 6 winien zatem zawierać przepis chroniący słuszne interesy właściciela, nawet jeśli one wykraczają poza obowiązujące prawo, gdy zostało one naruszone.

Rozwiązanie zawarte w art. 12 jest także niekorzystne dla właścicieli nieruchomości w porównaniu z inwestorami. W istniejącym stanie prawnym właściciel miał czas, w przypadku pojawienia się wątpliwości przy postępowaniu podziałowym, na przeciwdziałanie występującym jego zdaniem nieprawidłowościom, w postępowaniu lokalizacyjnym. W nowej sytuacji prawnej takich możliwości zostanie pozbawiony. Mimo tych niekorzystnych rozwiązań dla właściciela, projekt ustawy nie przewiduje jakiegś specjalnej taksy finansowej (np. w wysokości 1,5 tradycyjnej taksy), zadość czyniącej powstałym niedogodnościom.

W zapisie art. 13, ust 3 p dotyczącym tzw. resztówek pominięto interesy lokalne. Należałoby w pierwszej kolejności zapytać przedstawicieli społeczności lokalnej, czy nie są zainteresowani scaleniem powstałych resztówek. W przypadku odpowiedzi negatywnej, można byłoby je dopiero przekazać na rzecz Skarbu Państwa. Jest tak dlatego ponieważ rządowy projekt (art. 10) w zakresie lokalizacji drogi zawiesza przepisy o zagospodarowaniu przestrzennym w tym Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie trybu sporządzania programów oraz warunków wprowadzenia zadań rządowych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 1995 r. Nr 8, poz. 36), co powoduje ograniczenie kontroli lokalizacji budowanych dróg na poziomie samorządów lokalnych.

Wątpliwości wzbudza zapis art. 21. ust. 2 znoszący opłaty za usuwanie drzew i krzewów znajdujących się na nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi. Pomija się bowiem w ten sposób przepisy dotyczące ochrony przyrody (grunty rolne i leśne), nakładające obowiązek uzyskiwania pozwolenia na wycinkę oraz wniesienie stosownej opłaty za wycięcie drzew.

W rozdziale czwartym dotyczącym realizacji inwestycji drogowych i ich związków z ochroną środowiska (art. 25., ust 1) przewiduje się zastosowanie uproszczonego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia drogowego na środowisko, co jest sprzeczne z

rozwiązaniami unijnymi (obowiązuje pełna procedura) i odpowiadającym mu prawem krajowym.

3. Wnioski

Z przeprowadzonej analizy projektu ustawy dotyczącej szczegółowych zasad przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (druk 858) wynikają następujące konkluzje:

1. W projekcie ustawy brak jest rozdziału wprowadzającego, definiującego i klasyfikującego omawianą problematykę, oraz precyzującego rolę i prawa oraz obowiązki właściciela nieruchomości, samorządów gminnych oraz takich uczestników procesu inwestycyjnego, jak: Ministerstwo Środowiska, Lasy Państwowe, Ministerstwo Infrastruktury itp., co powoduje, że niektóre proponowane rozwiązania są niejasne oraz pozbawione kontroli merytorycznej i społecznej ich realizacji.

2. Projekt ustawy wyłącza część zapisów z obowiązujących ustaw. W sprawach dotyczących lokalizacji dróg pomijane są przepisy o planowaniu przestrzennym w tym Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie trybu sporządzania programów oraz warunków wprowadzenia zadań rządowych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 1995 r. Nr 8, poz. 36 do Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym - Dz. U z 1999 r. Nr 15, poz. 139). W ten sposób omijana jest planistyczna kontrola tego procesu na szczeblu lokalnym, zaś mechanizm proponowany ma charakter pobeżny.

3. Dla gruntów rolnych i leśnych objętych decyzją lokalizacyjną o budowie dróg nie stosuje się przepisów Prawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2002 r., Nr 16, poz. 78). Ponadto do usuwania drzew i krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych decyzją o budowie dróg, z wyjątkiem drzew i krzewów usuwanych z nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, nie stosuje się przepisów Prawa o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r., Nr 99, poz. 1079) nakładających obowiązek uzyskania pozwolenia na wycinkę oraz wniesienie stosownej opłaty za wycięcie drzew.

4. Projektowana ustawa pomija także wymóg pełnej procedury oddziaływania budowanych dróg na środowisko oraz potrzebę konsultacji społecznych w tym zakresie, co jest sprzeczne z Dyrektywą Rady 85/337/EWG oraz Prawem ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627).

5. Projekt ustawy zbytnio ogranicza rolę takich instytucji jak: Ministerstwo Środowiska, Lasów Państwowych, Ministerstwo Infrastruktury itp., które dotychczas wyrażały zgodę na inwestycje, obecnie będą miały tylko prawo do przedstawienia opinii. Także mieszkańcy terenów i miast, przez które wytyczono nowe drogi i autostrady, nie będą mieli prawa głosu co do ich przebiegu. Ponadto prywatni właściciele nieruchomości, przez które będą przebiegały drogi krajowe znajdują się w gorszej sytuacji prawnej niż inwestorzy dróg, co rodzić będzie napięcia społeczne. Projekt nie przewiduje żadnej dodatkowej rekompensaty dla właścicieli nieruchomości w celu wyrównania powstałych nierówności.

Opracował: Eugeniusz Zawadzki