

Tomasz Warsza, Kamil Wilde

Specustawa kolejowa i drogowa a inwestycje infrastrukturalne

Uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej warunkuje jakość i tempo procesu inwestycji w infrastrukturę kolejową. Proces obejmuje wiele czynności prawnych i materialno-technicznych, w wyniku których właściwy organ administracji publicznej wydaje zgodę na lokalizację linii kolejowych o konkretnym przebiegu i parametrach technicznych. Uchwycenie istoty tego procesu wymaga podejścia szerszego, obejmującego całokształt działań inwestycyjnych. Tylko z tej perspektywy można określić paradygmat do uzyskania lokalizacji, co nie jest wyizolowanym procesem istniejącym tylko i wyłącznie dla samego siebie, ale stanowi ogniwo w ciągu czynności, które w efekcie materializują wolę dysponentów środków publicznych.

Dlatego też zanim w niniejszej pracy zostanie szczegółowo określony proces lokalizacji poprzez wskazanie przepisów materialnych, proceduralnych i ustrojowych w tym zakresie, w pierwszej kolejności wyjdziemy od rozważań ogólnych na temat szeroko rozumianych inwestycji. Proces inwestycyjny w dziedzinie transportu kolejowego zostanie zaprezentowany od pomysłu na nową inwestycję kolejową, przez powody, dla których zostaje ona zainicjowana, a następnie przeprowadzona przez wszystkie niezbędne etapy i fazy.

Punktem wyjścia do rozważań jest pojęcie inwestycji, które w literaturze przedmiotu jest różnie definiowane. Szeroko rozumiane może zarówno odnosić się do nakładów ponoszonych na odtworzenie istniejących składników majątku trwałego podmiotu gospodarczego lub utworzenie nowych, ale także alokowania nadwyżek finansowych w walory innych jednostek. Najczęściej inwestycje definiuje się jako ponoszenie nakładów teraźniejszości, których efektem powinny być zyski lub inne korzyści w przyszłości [1].

Inwestycje budowlane są to nakłady finansowe, które przechodzą przez budowlany proces inwestycyjny, dokonywane w celu uzyskania zamierzonych efektów [2]. Materialnym wyrazem tych inwestycji są roboty budowlane, przez które przepisy prawa budowlanego rozumieją budowę, jak również prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (art. 3 pkt 7 ustawy – *Prawo budowlane* [3]).

Realizacja inwestycji budowlanej stanowi proces obejmujący komplementarny zbiór czynności niezbędnych do jej wykonania. Czynności procesu budowlanego łączą się w większą całość powiązaną funkcjonalnie, tzw. fazy. Te natomiast łączą się w etapy: przygotowania i realizacji inwestycji. W zależności od złożoności określonej inwestycji dla procesu inwestycyjnego używane są określenia: projekt inwestycyjny, przedsięwzięcie inwestycyjne, zadanie inwestycyjne.

Celem projektu inwestycyjnego jest uzyskanie zaplanowanych efektów w ramach założonego harmonogramu pracy i osza-

cowanych środków na jego realizację. Podstawowe cechy projektu to [1]:

- kompleksowość, czyli złożoność z wielu zadań koniecznych dla uzyskania celu;
- indywidualność, wynikająca z niepowtarzalności przedsięwzięcia;
- niepewność związana z przerwą między planowaniem i wykonaniem projektu;
- tymczasowość wynikająca z doraźnej potrzeby posiadania i wykorzystania zasobów, które po zakończeniu projektu są przesuwane w inne miejsce;
- cykl życia projektu, zmieniający się w zależności od specyfiki i stopnia skomplikowania projektu.

Inwestycje infrastrukturalne są projektami o dużej niepewności i złożoności. Ich specyfikę tworzą:

- duża kapitałochłonność;
- długi okres zwrotu;
- niepodzielność techniczna, wpływająca na wydłużenie czasu osiągnięcia pełnej zdolności produkcyjnej, a tym samym – na wydłużenie okresu zwrotu z inwestycji;
- długi cykl inwestycyjny;
- specyficzność nakładów powiększająca i tak wysokie ryzyko inwestycyjne oraz wpływająca na nieodwracalność nakładów, powodująca powstanie tzw. kosztów utopionych.

Z uwagi na publiczny charakter usług generowanych jako rezultat inwestycji infrastrukturalnych, lokalizacja, wielkość, rodzaj inwestycji, uzależnione są od decyzji politycznych. Wszelkie działania w tym zakresie są więc bardzo podatne na zmiany władz publicznych.

W procesie inwestycyjnym można wyodrębnić dwa etapy – etap przygotowania i etap realizacji. Nazwy etapów pochodzą od celów sformułowanych dla każdego z nich, a sam podział ujawnia zachodzące między nimi zależności. Etapy nierozzerwalnie łączą się ze sobą – każdy z nich musi być ukończony tak, aby następny mógł zostać przeprowadzony prawidłowo. Inaczej mówiąc, czym lepiej przygotowana inwestycja, tym efektywniej będzie przebiegał sam proces jej realizacji. Z drugiej strony – błędy popełnione na etapie przygotowania będą powodowały negatywne skutki podczas wykonywania robót budowlanych. Każdy z przedstawionych etapów dzieli się na cztery fazy składające się z czynności ukierunkowanych na realizację założonego dla danej fazy wspólnego celu.

Etap przygotowania inwestycji

Jak w każdym procesie inwestycyjnym, również w przypadku inwestycji kolejowych, etap przygotowania obejmuje fazę.

- Analizy i oceny zasadności podjęcia inwestycji – inwestor musi tu zadać sobie dwa podstawowe pytania.

Czy należy inwestować w budowę, modernizację sieci kolejowej, czy posiadane zasoby skierować w inny obszar działalności gospodarczej? Jeżeli inwestor dojdzie do wniosku, że zasadne

jest inwestowanie w infrastrukturę kolejową, to musi postawić sobie kolejne pytanie – jaki przyjąć kierunek inwestowania? Na tym etapie inwestor ma możliwość przyjęcia wielu rozwiązań. Odpowiedz na to pytanie tylko z pozoru jest łatwe. Wymaga ona bowiem znajomości obecnego rynku, na którym działała inwestor, jak również umiejętności precyzyjnej oceny przyszłej sytuacji na rynku. Należy pamiętać przy tym, iż żywotność linii kolejowej to okres 30 lat i więcej, dlatego też dla takiego okresu trzeba zaprognozować stronę kosztową i przychodową przedsięwzięcia.

■ Programowania – ma ona na celu stworzenie programu dla konkretnego zamierzenia inwestycyjnego.

Przez program inwestycji należy rozumieć zestawienie nakładów koniecznych do osiągnięcia zamierzonego rezultatu wraz z podaniem źródeł finansowania. Prawidłowe zbudowanie programu inwestycji wymaga odpowiedzi na pytanie: jak i gdzie inwestować? Odpowiedź na pytania wymaga określenia sposobu wykonania inwestycji, w tym dokonania wyboru materiałów, techniki i technologii procesów operacyjnych, jakie mają się odbywać w trakcie realizacji przedsięwzięcia. Odpowiedź na drugie pytanie musi zawierać wybór jednego z wariantów lokalizacji inwestycji. Ustawodawca przewidział szczególną procedurę tego procesu, która dla linii kolejowych o znaczeniu państwowym określona jest w tzw. specustawie kolejowej. Dokonanie powyższych czynności prowadzi do opracowania programu wybranego wariantu inwestycji stanowiącego uwieńczenie fazy programowania inwestycji. Na jego podstawie inwestor będzie mógł określić, ile będzie ostatecznie kosztowała inwestycja. Równocześnie dysponent środków uzyska niezbędne informacje o inwestycji oraz ekonomiczne uzasadnienie, umożliwiające podjęcie decyzji o skierowaniu tych środków na jej realizację.

Etap realizacji inwestycji obejmuje fazy:

- budowy,
- wyposażenia,
- sprawdzenia i odbioru,
- dochodzenia inwestycji do osiągnięcia projektowanych zdolności produkcyjnych lub usługowych.

Procedury dla projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w etapie przygotowawczym wyróżniają 10 elementów projektu inwestycyjnego. Ich znaczenie jest krytyczne dla realizacji inwestycji w aspekcie jej przygotowania i zapewnienia źródeł finansowania. Obejmują one [4]:

- 1) studium wykonalności,
- 2) raport o oddziaływaniu na środowisko,
- 3) decyzja środowiskowa,
- 4) wniosek o wydanie decyzji lokalizacyjnej,
- 5) decyzja lokalizacyjna,
- 6) program funkcjonalno-użytkowy lub projekt budowlany,
- 7) rezultaty do studium wykonalności,
- 8) wniosek o dofinansowanie,
- 9) umowa o dofinansowanie,
- 10) ogłoszenie o wszczęciu postępowania na roboty.

Zagadnienie lokalizacji inwestycji, co do zasady, uregulowane jest w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez organa administracji publicznej (samorządowe i rządowe), procedurę przyznania terenu na określone cele oraz zawiera normy prawa materialnego odnoszące się do zasad ich zagospoda-

rowania i zabudowy. Nadrzędnym celem regulacji jest zapewnić ład przestrzenny i zrównoważonego rozwoju na obszarze terytorium RP, które muszą uwzględniać [2]:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury,
- walory architektoniczne i krajobrazowe,
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych,
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych,
- walory ekonomiczne przestrzeni,
- prawo własności, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa,
- potrzeby interesu publicznego.

Co do zasady, ustalenie przeznaczenia terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Podstawowym ogniwem w planowaniu przestrzennym są gminy. W przygotowanie planów zagospodarowania przestrzennego o charakterze ponadlokalnym zaangażowane są organa jednostek samorządu terytorialnego wyższego stopnia (starosta, marszałek województwa), jak również terenowe organa administracji rządowej (województwie). W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, warunki zagospodarowania przestrzennego terenu ustalane są w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawanej przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub wojewodę w zależności od rodzaju inwestycji i cech terenu, który objęty jest wnioskiem (np. tereny zamknięte – wojewoda). Istnieje odrębna kategoria inwestycji, które – w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego – mogą być lokalizowane na podstawie decyzji o lokalizacji celu publicznego (definicję celu publicznego zawarto w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Dla obiektów infrastruktury transportowej, z inicjatywy ministra właściwego do spraw transportu, powstały odrębne przepisy, które uwzględniają specyfikę tej gałęzi gospodarki. Powstały one w oparciu o założenie, iż kluczowym czynnikiem sukcesu rozwoju gospodarczego każdego kraju jest dobrze rozwinięta infrastruktura transportowa, w szczególności infrastruktura drogowa i kolejowa.

Z uwagi na jej niedostosowanie do nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, konieczne okazało się znaczne przyspieszenie inwestycji zarówno drogowych, jak i kolejowych. Podejmowane w tym celu działania napotkały jednak na bariery prawne. Te powodowały, iż proces przygotowania inwestycji był nieproporcjonalnie wydłużony w stosunku do czasu prowadzenia samych robót budowlanych i trwał nawet kilkanaście lat.

Główne trudności tworzyły: wytyczenie terenu niezbędnego do realizacji inwestycji oraz pozyskiwanie gruntów niezbędnych na ten cel. Prace nad eliminacją barier rozpoczęły się w 2003 r. Ich rezultatem było uchwalenie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie dróg krajowych (tzw. specustawa drogowa – jednolity tekst ustawy opublikowano w Dz.U. z 2008 r. nr 193, poz. 1194). Zakończyły się one 22 stycznia 2009 r. wejściem w życie znowelizowanych przepisów ustawy o transporcie kolejowym, zawierającej regulacje odnoszące się do zasad i warunków przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych o znaczeniu państwowym.

Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. nr 80, poz. 721) pierwotnie ograniczała swój zakres przedmiotowy tylko do dróg krajowych, czyli dróg o najwyższej kategorii. Szczególne regulacje wprowadzone ustawą odnosiły się jedynie do ustalania lokalizacji, zatwierdzania podziałów nieruchomości i nieznacznego uproszczenia procedury nabywania nieruchomości przeznaczonych pod budowę dróg.

Po 3 latach obowiązywania ustawy okazało się, iż dla nadrobienia wieloletnich zaległości Polski w rozwoju infrastruktury drogowej konieczne są bardziej zdecydowane rozstrzygnięcia legislacyjne. Efektem była nowelizacja z 2006 r., która rozszerzyła zakres działania regulacji na pozostałe drogi publiczne (drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne). Ponadto określony został szczególny tryb pozyskiwania nieruchomości, a mianowicie wprowadzono zasadę przejęcia własności nieruchomości niezbędnych do budowy drogi z mocy prawa z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi stała się ostateczna.

7 grudnia 2007 r. Decyzją Komisji Europejskiej został przyjęty Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013. Aby w pełni wykorzystać szanse rozwoju infrastruktury drogowej związanej z programem, Ministerstwo Infrastruktury na początku 2008 r. podjęło decyzję o rozpoczęciu prac nad zmianą specustawy. Efektem było wejście w życie 10 września 2008 r. znowelizowanych przepisów ustawy. Zmiany zaproponowane w nowelizacji obejmują dwie grupy rozwiązań.

1) Udogodnienia dla inwestora:

- połączenie dwóch dotychczasowych decyzji (o ustaleniu lokalizacji drogi i o pozwoleniu na budowę) w jedną – decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, efektem czego będzie skrócenie czasu na wydanie decyzji z pięciu miesięcy do trzech;
- uregulowanie kwestii własności organów w przypadku, gdy decyzja obejmuje obszar więcej niż jednego województwa;
- udzielenie zezwolenia na przebudowę istniejących sieci uzbrojenia terenu oraz przebudowy dróg innej kategorii niż realizowana bezpośrednio w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji bez potrzeby uzyskiwania odrębnych decyzji;
- sankcje karno-administracyjne dla organu, który nie wyda decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku;
- z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej staje się ostateczna, wygasają ograniczone prawa rzeczowe ustanowione na objętej decyzją nieruchomości bądź na prawie użytkowania wieczystego;
- w przypadku, gdy inwestycja drogowa wymagała przejścia przez tereny wód płynących bądź tereny linii kolejowej, właściciel zarządca drogi będzie uprawniony do nieodpłatnego zajęcia terenu na czas realizacji tej inwestycji;
- nałożenie na Lasy Państwowe obowiązku dokonania nieodpłatnie wycinki drzew i krzewów oraz ich uprzętnięcia;
- przedłużenie działania ustawy do 2020 r.

2) Udogodnienia dla osób pozbawionych praw do nieruchomości, sprowadzające się do:

- obowiązku wysyłania przez organ zawiadomienia o wszczęciu postępowania do wnioskodawcy oraz do właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem na adres określony w katastrze nieruchomości;

- przedłużenia terminu na wydanie nieruchomości z 30 dni do 4 miesięcy;
- decyzji o ustaleniu odszkodowania za nieruchomości wydana będzie w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna;
- połączenia wypełnienia przesłanki „słusznego odszkodowania” ze stworzeniem „zachęty” dla dotychczasowego właściciela bądź użytkownika wieczystego do wcześniejszego wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń:
 - powiększanie odszkodowania o kwotę równą 5% wartości nieruchomości, gdy zostanie ona wydana zarządcy drogi w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna;
 - dodatkowe 10 tys. zł dla właścicieli budynków lub lokali mieszkalnych (przyznawane w każdej sytuacji).

Przez dziesiątki lat władze publiczne konsekwentnie dawały priorytet transportowi drogowemu. Transport kolejowy był traktowany jako „gorszy” środek transportu, na utrzymywanie i modernizację którego do początku lat XXI w. państwo nie poczuwało się kierować środkami publicznymi. Dopiero od 2005 r. tworzone mechanizmy finansowania infrastruktury transportu kolejowego (fundusz kolejowy, uregulowania dotyczące środków budżetowych według postanowień ustawy o finansowaniu transportu lądowego, która zapewnia określony procent wpływów z akcyzy na utrzymanie infrastruktury drogowej i kolejowej). Pojawienie się środków finansowych na modernizację spowodowało konieczność stworzenia ram prawnych dla procesu inwestycyjnego uwzględniającego specyfikę linii kolejowych. Dopiero ustawa z 28 marca 2003 r., zmieniająca ustawę o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 720) wprowadzała zapis w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowiący, że lokalizacja linii kolejowej jest celem publicznym. Do tej pory, z punktu widzenia planistyki, budowa linii kolejowych czy ich rozbudowa była traktowana, jak inwestycja prywatna, linie kolejowe zostały zrównane z domkami jednorodzinnymi, fabrykami, innymi zakładami prowadzącymi działalność gospodarczą.

Ustawa z 16 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. z 2006 r. nr 12, poz. 63) wprowadziła „specrozdział” w ustawie o transporcie kolejowym, tj. rozdział 2a – Budowa i przebudowa linii kolejowych określonych w Narodowym Planie Rozwoju oraz w programach operacyjnych realizowanych na podstawie przepisów o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Przepisy te, choć ułomne i niedoskonałe, dały początek przyspieszeniu procesu uzyskiwania lokalizacji linii kolejowej. Najistotniejsze zmiany w tym zakresie to:

- zmiana własności rzeczowej organu wydającego decyzję lokalizacyjną z wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na wojewodę; przy budowie linii kolejowej przekraczającej granicę jednej gminy trzeba było występować z wnioskiem lokalizacyjnym do każdego z wymienionych podmiotów, przez którego teren przebiegała linia kolejowa; często wymagało to od kilku do kilkunastu wniosków rozpatrywanych w różnym terminie i z różnym rezultatem; przedmiotowa zamiana spowodowała, że właściwym organem w sprawie stał się wojewoda, a organem odwoławczym – minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej;

- częściowe wyłączenie stosowania przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (ustawa o transporcie kolejowym – *lex specialis*);
- decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej uszczegóławiała granice terenu przeznaczanego pod inwestycję;
- wnioskodawcą został minister właściwy do spraw transportu;
- do przejścia na własność gruntów konieczne było ich nabycie w drodze umowy bądź wywłaszczenia; wcześniej traktowano PKP PLK S.A. jako podmiot prywatny, na rzecz którego nie może nastąpić wywłaszczenie, tak więc upór jednego właściciela niewielkiej nieruchomości, przez którą miała przebiegać linia kolejowa mógł zniweczyć wysiłek wszystkich osób zaangażowanych w przygotowanie całej inwestycji.

Zmiany zaproponowane w ustawie z 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r. nr 191, poz. 1374) miały na celu doprecyzowanie obowiązujących przepisów oraz ich częściową zmianę eliminującą bariery prawne spowalniające proces inwestycyjny. Obowiązujące wówczas przepisy, zgodnie z rozdziałem 2a ustawy o transporcie kolejowym, przewidywały dwu- lub trzyetapowy proces lokalizacji i nabywania nieruchomości na cele budowy linii kolejowej. Pierwszym etapem było wydanie przez właściwego wojewodę decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Kolejnym był proces negocjacji z właścicielami i użytkownikami wieczystymi nieruchomości, które zostały objęte decyzją o lokalizacji linii kolejowej, w sprawie ich wykupu. W sytuacji, gdyby negocjacje nie przyniosły rezultatu, ustawa przewidywała wywłaszczenie nieruchomości w trybie administracyjnym. Nowelizacja, uchylająca rozdział 2a i dodająca rozdział 2b, proponowała połączenie tych etapów i objęcie procesu lokalizacji i wywłaszczenia jedną decyzją. Natomiast wysokość odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości miała być ustalana w drodze odrębnej decyzji.

Rozdział 2b był wzorowany na rozwiązaniach przyjętych w ówczesnie obowiązującej ustawie z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Przyjęcie takiego wzorca było w pełni uzasadnione, ponieważ na etapie przygotowania inwestycji w obu sytuacjach, tj. budowy drogi i budowy linii kolejowej, istniały duże podobieństwa wymaganych działań i uwarunkowań (które do chwili obecnej istnieją). Wynika to z liniowego charakteru obiektów powodującego m.in. ingerencję inwestycji jednocześnie w obszar dużej liczby nieruchomości będących przedmiotem prawa własności lub użytkowania wieczystego wielu podmiotów. Rozdział 2b rozszerzył zakres przedmiotowy stosowania przepisów ustawy o transporcie kolejowym. Dotyczył budowy i przebudowy linii kolejowych o znaczeniu państwowym, a nie linii kolejowych określonych w Narodowym Planie Rozwoju. Wykaz linii kolejowych o znaczeniu państwowym, stosownie do przepisów art. 6 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, określa Rada Ministrów. Są to linie kolejowe mające znaczenie gospodarcze, społeczne, obronne i ekologiczne, których budowa i przebudowa powinna następować w trybie szczególnym, umożliwiającym szybką realizację inwestycji.

Główne zmiany

1. Nałożenie obowiązku dołączenia do wniosku map zawierających projekty podziału nieruchomości ze względu na fakt, że decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej zatwierdza się podział nieruchomości (art. 9s ust. 1).

2. Nałożenie obowiązku dołączenia do wniosku opinii właściwych organów. Uzyskane opinie zastąpiły uzgodnienia wymagane odrębnymi przepisami. W rozdziale 2a sprawy te regulował art. 9e, w którym odsyłano do przepisów art. 53 ust. 4 i 5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wymagających stosownych uzgodnień z właściwymi organami. Ze względu na konieczność przyspieszenia procesu przygotowania inwestycji kolejowych zrezygnowano z uzyskiwania wskazanych uzgodnień, na rzecz pozyskania opinii. Było to jedyne (do tej pory stosowane w tzw. specustawach) wyjście przeciwnające trwające miesiącami uzgodnienia i radykalnie przyspieszające proces inwestycyjny.

3. Wprowadzenie 3-miesięcznego terminu wiążącego dla wojewody do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, mającego na celu przyspieszenie procesu realizacji inwestycji przez skrócenie postępowania administracyjnego.

4. Zastrzeżono, że nieruchomości Skarbu Państwa objęte wnioskiem nie mogą być przedmiotem obrotu na rynku nieruchomości – przepis ma na celu ograniczenie działań prawnych w stosunku do przedmiotowych nieruchomości w celu niezakłócenia postępowania administracyjnego dotyczącego wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji; od tej zasady ustanowiono odstępstwo dla gruntów wnoszonych przez PKP S.A. aportem do PKP PLK S.A.

5. Wprowadzono przepis wskazujący, że w określonych przypadkach roboty budowlane oraz prace niewymagające pozwoleń na budowę nie wymagają wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej (art. 9p).

6. Wprowadzono regulację mówiącą, że przed organem odwoławczym oraz sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji w całości, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji – celem przepisu było zapobieżenie nieuzasadnionemu powtarzaniu całego postępowania zmierzającego do wydania nowej decyzji lokalizacyjnej dla całego zadania w sytuacji, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji lokalizacyjnej (art. 9r).

7. Ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej nadano charakter decyzji wywłaszczeniowej (art. 9s) – w rezultacie uzyskano znaczne przyspieszenie procedury administracyjnej związane z przejściem terenu pod inwestycję.

8. Wprowadzono obowiązek wykupu przez ministra właściwego do spraw transportu części nieruchomości, która nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania przez dotychczasowego właściciela (analogia do rozwiązań ustawy o gospodarce nieruchomościami – art. 9t ustawy TK).

9. Dodano regulację umożliwiającą wojewodzie nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej – regulacja ta miała na celu przyspieszenie realizacji inwestycji; wydana decyzja nie jest ostateczna i nie przenosi własności, dlatego w uzasadnionych przypadkach wojewoda może udzielić zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości. Na ministra właściwego do spraw transportu nałożono obowiązek zapewnienia lokalu zastępczego (art. 9w).

10. Sprawy odszkodowań – doprecyzowano sposób ustalania odszkodowania z tytułu utraty praw do nieruchomości, tj. zobowiązano organ do ustalania wartości nieruchomości według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej przez organ pierwszej instancji oraz według jej wartości w dniu wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania (art. 9y). Ponadto zapisano, że jeżeli przejście nieruchomości dotyczy przejścia terenu, na którym zlokalizowane są obiekty in-

infrastruktury służące wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, zrealizowane przy wykorzystaniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub innych źródeł zagranicznych, odszkodowanie powiększa się o kwotę podlegających zwrotowi środków.

11. Dodano przepis, pozwalający ministrowi właściwemu do spraw transportu na upoważnienie PLK S.A. do dokonywania, w jego imieniu, określonych czynności faktycznych i prawnych związanych z lokalizacją linii kolejowej i wywłaszczaniem nieruchomości. Przyjęcie takiego rozwiązania skróciło proces pozyskiwania nieruchomości pod inwestycje kolejowe i wyeliminowało zbędną biurokrację, tym bardziej, że to PLK S.A., pomimo braku uregulowań w tym zakresie, w praktyce przygotowywała wnioski o ustalenie lokalizacji linii kolejowej.

12. Wprowadzono przepis ograniczający możliwości stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Przepis ten miał na celu wyeliminowanie zagrożeń związanych z zatrzymaniem procesu budowlanego. Ustawa w ten sposób sankcjonuje fakt, że rozpoczęcie budowy linii kolejowej jest procesem faktycznie nieodwracalnym. Ustawa otworzyła stronie wnoszącej o stwierdzenie nieważności decyzji możliwość dochodzenia odszkodowania na drodze sądowej z tytułu szkody, jaką poniósł z powodu wydania decyzji z naruszeniem prawa (art. 9ad ust. 2).

13. Obowiązki rozdziału 2b przewidywano na cały okres funkcjonowania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, czyli do 2013 r., został on jednak wydłużony o dwa lata, tj. na okres niezbędny do zakończenia prac rozpoczętych, czyli do 2015 r.

Po roku obowiązywania ustawy, ze względu na złożoność stosunków między ministrem właściwym do spraw transportu a zarządcą infrastruktury, w szczególności w zakresie ewidencji i gospodarowania nieruchomościami wywłaszczonymi pod lokalizację linii kolejowej oraz problemami związanymi z tymi zagadnieniami opóźniającymi decyzje o lokalizacji linii kolejowych, 6 grudnia 2008 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2009 r. nr 1, poz. 3).

Celem zmian wpisanych do ustawy o transporcie kolejowym było wprowadzenie nowych regulacji z zakresu:

1) podmiotu, który może występować w trybie rozdziału 2b ustawy o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Poprzednio obowiązujące przepisy ustawy o transporcie kolejowym stanowiły, że wnioskodawcą decyzji o ustalenie lokalizacji linii kolejowej o znaczeniu państwowym był minister właściwy do spraw transportu. Praktyka składania wniosków w tym zakresie wykazała, że nie jest to najlepsze z punktu widzenia efektywności pozyskiwania decyzji lokalizacyjnych. Wynikało to z faktu, iż minister właściwy do spraw transportu nie sporządzał niezbędnej dokumentacji do uzyskania stosownych decyzji, a bazował jedynie na dokumentacji dostarczonej przez inwestora (PLK S.A.) – nie miał więc bezpośredniego wpływu na jej tworzenie. Tym samym występował w charakterze pośrednika między inwestorem a właściwym organem. Udział ministra właściwego do spraw transportu w postępowaniu niepotrzebnie wydłużał proces uzyskiwania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Z powyższych względów nowelizacja zakładała, iż wnioskodawcą będzie PKP PLK S.A.;

2) czynności dokonywanych przez organ wydający decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej w toku prowadzonego postę-

powania. Nowela wprowadziła przepisy mające na celu odciążenie wojewodów w zakresie podejmowanych działań – głównie dotyczyło to sposobu powiadamiania stron o:

- wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej,
- wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej,
- wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę,
- wprowadzeniu trybu negocjacji pomiędzy PLK S.A. a właścicielami/użytkownikami wieczystymi przy ustalaniu wysokości odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości (zamiast wydawania decyzji administracyjnej);

3) wywłaszczania nieruchomości pod lokalizację linii kolejowych. Zgodnie z nowelą ustawy PLK S.A. nabywa (z mocy prawa) prawo użytkowania wieczystego na gruntach wywłaszczonych na rzecz Skarbu Państwa objętych decyzją lokalizacyjną. Rozwiązanie to zapewni większą rolę PLK S.A. w procesie lokalizacyjnym i przyspieszy realizację inwestycji na liniach kolejowych;

4) sposobu wypłaty odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości pod lokalizację linii kolejowych o państwowym znaczeniu. Poprzednio obowiązujące przepisy ustawy o transporcie kolejowym stanowiły, iż to Skarb Państwa reprezentowany przez ministra właściwego do spraw transportu dokonuje wypłaty odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. Po wybudowaniu lub przebudowaniu linii o państwowym znaczeniu minister właściwy do spraw transportu wnosił powyższe nieruchomości w formie wkładu niepieniężnego do PLK S.A.

Zgodnie z poprzednimi uregulowaniami, odszkodowanie ustalone było w drodze decyzji administracyjnej, a termin ustalenia odszkodowania nie był oznaczony, co mogło budzić niepokój właścicieli/użytkowników wieczystych, których nieruchomości podlegały wywłaszczeniu. Nowelizacja wprowadziła nowe rozwiązania w tym zakresie. Zgodnie z jej przepisami wskazane odszkodowania wypłaca PLK S.A., a nie jak dotychczas Skarb Państwa reprezentowany przez ministra właściwego do spraw transportu. Wypłata odszkodowań za wywłaszczane nieruchomości przez PLK S.A. częściowo uniezależnia lokalizację linii kolejowych od warunkowań budżetowych i zapewnia procesowi lokalizacji inwestycji bardziej elastyczne źródło finansowania. Należy podkreślić, że z doświadczeń zgromadzonych podczas ustalania lokalizacji linii kolejowej w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynikało, że większość nieruchomości nabywana była w drodze umów cywilnoprawnych, w efekcie przeprowadzonych pomiędzy stronami negocjacji. W związku z tym przyjęto, że ustalenie wysokości odszkodowania, odbywa się w trybie negocjacji pomiędzy PLK S.A. a właścicielami/użytkownikami wieczystymi, także po wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Natomiast decyzja administracyjna ustalająca wysokość odszkodowania jest wydawana jedynie w przypadku niepowodzenia negocjacji. Powyższe rozwiązanie w znacznym stopniu odciąża wojewodów w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w tym przedmiocie i przyspiesza wypłatę odszkodowań osobom uprawnionym.

Nowelizacja ustawy określa także źródła finansowania wypłaty odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości pod lokalizację linii kolejowych o państwowym znaczeniu, odwołując się w tym zakresie do art. 38 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym. Wynika to z faktu, iż pozyskanie nieruchomości pod lokalizację linii kolejowych o znaczeniu państwowym stanowi ele-

ment przygotowania inwestycji kolejowej i dlatego powinno być finansowane z tych samych źródeł, co inne działania procesu inwestycyjnego dokonywane na liniach o państwowym znaczeniu. Jest to konsekwencja zmiany podmiotu wypłacającego odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości na cele związane z lokalizacją linii kolejowej.

Dodatkowo w celu zapewnienia godziwych odszkodowań, ich wysokość za przejęte nieruchomości powiększyła się o:

- 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 28 dni, od dnia, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stała się ostateczna albo od dnia doręczenia zawiadomienia o nadaniu tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności;
- kwotę równą 10 tys. zł w odniesieniu do nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym wydzielony został lokal mieszkalny.

Trzeba podkreślić, że zaproponowane przez resort infrastruktury modyfikacje ogólnej procedury administracyjnej związanej z wydawaniem decyzji lokalizacyjnych, a wynikające z zebranych przez ostatnie lata doświadczeń, służą usprawnieniu i przyspieszeniu postępowania oraz wzmocnieniu pewności stanu prawnego wynikającego z treści decyzji. Dotychczasowe ogólne unormowania prawne doprowadziły do sytuacji, w której jedną z głównych przeszkód dla inwestorów, w tym inwestycji liniowych, było przewlekłość postępowań administracyjnych. Nowe regulacje (specustawy, specrozdziały) likwidują bariery i nadają procedurom ich właściwy, tj. pomocniczy charakter. Nie zapomniano przy tym o interesach jednostkowych uszczuplonych w związku z wydawaniem decyzji lokalizacyjnych, czyli o słusznych odszkodowaniach, będących swoistym ekwiwalentem dla wymienionych podmiotów.

Obecnie przewlekłość przebiegu procesu lokalizacyjnego w naszym kraju, co do zasady, nie wynika z tzw. „złego prawa”, lecz ze złożoności materii, jakim jest sam proces inwestycyjny przedsięwzięć infrastrukturalnych. W szczególności na sprawność procesu lokalizacyjnego duży wpływ ma jakość studium wykonalności, które konkretyzuje przebieg linii kolejowej czy drogi. Błędy popełnione w obszarze przygotowania inwestycji negatywnie skutkują dla procesu lokalizacyjnego. □

Literatura

- [1] Brzozowska K.: *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach project finance*. CEDEWU.PL Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2005.
- [2] Weiss I., Jurga R.: *Inwestycje budowlane*, wyd. 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005.
- [3] Ustawa z 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz.U. z 2006 r. nr 156, poz. 1118, z późn. zm.).
- [4] Materiały Biura Funduszy Unijnych PKP PLK S.A.

Autorzy

Tomasz Warsza
zastępca dyrektora Departamentu Kolejnictwa,
Ministerstwo Infrastruktury
e-mail: twarsza@mi.gov.pl

Kamil Wilde
główny specjalista
Departament Kolejnictwa, Ministerstwo Infrastruktury,
e-mail: kwilde@mi.gov.pl

➤ *Dokończenie ze s. 27*

- [7] Rychlewski J.: *Potencjał transportowy sieci kolejowej aglomeracji poznańskiej*. Materiały XII Konferencji Naukowej „Drogi kolejowe”, Gdańsk-Sobiszewo 15–17 października 2003 r. s. 291–306.
- [8] Rychlewski J.: *Wpływ modernizacji na przepustowość linii kolejowych – szanse i zagrożenia*. Materiały Konferencji Naukowo-Technicznej „Modernizacja linii kolejowych na przykładzie Poznańskiego Węzła Kolejowego”, Poznań 14–15 listopada 2006 r., s. 105–114.
- [9] Woch J.: *Narzędzia analizy efektywności i optymalizacji sieci kolejowej*. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2001.
- [10] Woch J., *Podstawy inżynierii ruchu kolejowego*. WKiŁ, Warszawa 1983.
- [11] *Instrukcja o wyznaczaniu optymalnej intensywności ruchu w węzłach i na odcinkach linii oraz optymalizacji układów torowych*. Dyrekcja Generalna PKP, Warszawa 1994.
- [12] *Studium wykonalności modernizacji linii kolejowej nr 356 Poznań Wchód – Bydgoszcz na terenie województwa wielkoposkiego*. Opracowanie biura projektowego ERG na zlecenie PKP PLK S.A.
- [13] Materiały Zakładu Dróg Kolejowych Politechniki Poznańskiej.

Autor

Jeremi Rychlewski
Zakład Dróg Kolejowych IIL Politechniki Poznańskiej
e-mail: jeremi.rychlewski@put.poznan.pl