



INWESTYCJE KOLEJOWE W PROJEKCIE KODEKSU URBANISTYCZNO-BUDOWLANEGO (KUB)

Fot. Jacek Goździewicz

W aktualnym stanie prawnym inwestycje kolejowe są realizowane na podstawie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, której rozdział 2b pełni rolę tzw. specustawy kolejowej. Projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego* (KUB) zrywa z modelem regulacji kluczowych inwestycji w drodze „specustaw” i wprowadza jednolitą regulację kodeksową w zakresie planowania i realizacji inwestycji, usuwając z polskiego porządku prawnego wszystkie obowiązujące specustawy, w tym także kolejową. Czym różni się nowa regulacja kodeksowa zawarta w KUB od dotychczasowych rozwiązań opartych o specustawę kolejową?

Specustawa lekiem na całe zło?

W ostatnich latach można dostrzec swoistą modę na „usprawnianie” procesu inwestycyjnego w drodze uchwalania kolejnych specustaw dla wybranych branż (np. specustawy kolejowej, drogowej, przesyłowej itp.). Specustawy wprowadzają odstępstwa od zasad ogólnych dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji budowlanych, dzięki czemu umożliwiają szybsze wdrożenie kluczowych z punktu widzenia interesów państwa inwestycji o dużej doniosłości społecznej i gospodarczej, których realizacja odbywa się zwykle

w cieniu konfliktów z ich przeciwnikami oraz pod presją czasu (np. z uwagi na konieczność wykorzystania środków unijnych w określonym terminie). Powyższa metoda regulacji oparta na specustawach, mimo iż istotnie przyczynia się do przyspieszenia realizacji projektów, jest również krytykowana, ponieważ specustawy co do zasady umożliwiają realizację inwestycji z pominięciem ustaleń planów miejscowych, a często nawet wbrew ich zapisom, równocześnie ograniczając możliwość wstrzymywania inwestycji przez podmioty trzecie (np. sąsiadów).

Inwestycje celu publicznego w projekcie KUB

Między innymi z tego powodu projekt KUB zrywa z obecną praktyką specustaw branżowych i zmierza do uchylecia dziewięciu obowiązujących obecnie tego rodzaju aktów prawnych. W zamian KUB ujednocila zasady przygotowania wszelkich inwestycji publicznych, wprowadzając jeden kodeksowy tryb postępowania w zakresie planowania i lokalizacji tzw. inwestycji celu publicznego. Inwestycja celu publicznego (ICP) to zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt. 16 KUB „inwestycja realizująca cel publiczny wraz z obiektami i urządzeniami budowlanymi oraz urządzeniami niezbędnymi do jej uruchomienia i prawidłowej eksploatacji”. Sam projekt KUB nie definiuje (a szkoda) pojęcia „celu publicznego”, a zatem zasadne będzie skorzystanie z definicji zawartej w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którą celem publicznym jest m.in. wydzielanie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie (art. 6 pkt. 1b ustawy).

Art. 448 projektu KUB wprowadza podział ICP na trzy klasy inwestycyjne, z których ICP I klasy to tzw. inwestycje strategiczne, do których należą m.in. linie kolejowe, drogi krajowe i wojewódzkie, lotniska do użytku publicznego, obiekty służące zapewnieniu obronności państwa, ochrony granicy państwowej lub bezpieczeństwa publicznego, gazociągi wysokiego ciśnienia czy sieci przesyłowe lub dystrybucyjne energii elektrycznej o określonym napięciu. ICP klasy II to inwestycje liniowe, m.in. droga publiczna kategorii gminnej i powiatowej albo linia tramwajowa, natomiast ICP klasy III to inwestycje o nieliniowym charakterze inne niż ICP klasy II, czyli inwestycje kubaturowe.

Inwestycje kolejowe jako rodzaj inwestycji strategicznych

Warto zauważyć, że pojęcie „inwestycji strategicznych” dopiero od niedawna funkcjonuje w polskim porządku prawnym. Zostało użyte w Ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, która weszła w życie w sierpniu 2015 r. Jest to kolejna z serii specustawa, która miała na celu przyspieszyć realizację inwestycji w zakresie kluczowych sieci przesyłowych przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. Co ciekawe, specustawa przesyłowa nie zawiera w sobie definicji inwestycji strategicznych, odwołując się jedynie do enumeratywnego wyliczenia konkretnych inwestycji wskazanych w załączniku do ustawy, które art. 2 określa jako „strategiczne”. Autorzy KUB wybrali inną, bardziej ambitną metodę legislacyjną, podejmując próbę stworzenia własnej definicji tego pojęcia. W tym zakresie autorzy KUB odwołali się do rozwiązań, które znalazły się w projekcie ustawy o strategicznych inwestycjach celu publicznego, przygotowanej jeszcze

przez poprzedni gabinet w 2015 r. Miała ona pełnić rolę „superspecustawy”, wprowadzając definicję „strategicznych inwestycji celu publicznego”, do których należeć miały m.in. inwestycje polegające na budowie lub przebudowie dróg krajowych, linii kolejowych, lotnisk użytku publicznego, budowli przeciwpowodziowych, portów morskich wraz z infrastrukturą zapewniającą dostęp do nich, gazociągów wysokiego ciśnienia oraz magazynów gazu, sieci przesyłowych energii elektrycznej o napięciu 110 kV lub wyższym, sieci przesyłowych ropy naftowej i produktów naftowych – wraz z obiektami budowlanymi, instalacjami i urządzeniami technicznymi niezbędnymi do ich uruchomienia i prawidłowej eksploatacji. Projekt ustawy o strategicznych inwestycjach celu publicznego nie zdążył co prawda trafić do Sejmu przed końcem poprzedniej kadencji, jednak jego ślady można odnaleźć w niektórych postanowieniach KUB.

Lokalizacja inwestycji strategicznych wg KUB

Lokalizacja ICP w ramach podziału na trzy klasy inwestycyjne będzie przeprowadzana zgodnie z Krajowym Programem Rozmieszczenia (KPR) i wojewódzkim programem rozmieszczenia (WPR). Będą to dokumenty uchwalane odpowiednio przez Radę Ministrów lub organy województwa mające określać wstępny przebieg – niewykluczone, że w wielu wariantach – lokalizacji lub wskazywać obszary, na których dopuszczalna jest lokalizacja ICP o znaczeniu ponadlokalnym. Jako podstawę rozmieszczania ICP w obu programach zakłada się ideę zrównoważonego rozwoju i potrzebę zapewnienia ładu przestrzennego, m.in. dzięki tworzeniu tzw. „korytarzy inwestycyjnych”, w których znajdować się będzie kilka korespondujących ze sobą ICP. „Korytarze inwestycyjne” mają ułatwić gminom podejmowanie właściwych decyzji o rozwoju przestrzennym, wyznaczających obszary nowej urbanizacji. KRP i WPR będą aktami wiążącymi przy sporządzaniu aktów lokalnych dotyczących lokalizacji ICP.

W zależności od rodzaju ICP (klasy danej ICP) projekt KUB różnicuje wymagania formalne dotyczące lokalizacji samej ICP. W przypadku najniższej kategorii ICP, tj. ICP III klasy, wymagana jest obligatoryjna zgodność planowanej lokalizacji z postanowieniami planu miejscowego, co oznacza, że podstawowym warunkiem realizacji ICP III klasy jest obowiązywanie planu miejscowego. Natomiast w przypadku ICP klasy I i II ich lokalizacja następuje fakultatywnie albo w planie miejscowym, albo w tzw. „decyzji dokonującej lokalizacji ICP”, którą zgodnie z art. 451 §1 pkt 2 projektu KUB jest decyzja środowiskowo-lokalizacyjna, ewentualnie decyzja zintegrowana, jeżeli dana inwestycja nie wymaga ustalenia środowiskowych uwarunkowań. Powyższe oznacza, że w przypadku ICP klasy I i II dopuszczalna

jest ich lokalizacja wbrew postanowieniom planów miejscowych oraz w razie ich braku.

Decyzja środowiskowo-lokalizacyjna (DŚL)

DŚL stanowi nowy rodzaj decyzji administracyjnej, łączącej w sobie elementy decyzji środowiskowej i lokalizacyjnej znanych z obecnie obowiązujących przepisów (tj. ustalenie lokalizacji inwestycji oraz warunków środowiskowych jej realizacji). Jeżeli analiza ICP na podstawie tzw. ustawy ocenowej) wykazuje konieczność przeprowadzenia postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, DŚL wydaje się po przeprowadzeniu tego postępowania. Organ, wydając DŚL, dokonuje lokalizacji inwestycji, a ponadto określa środowiskowe uwarunkowania realizacji danej inwestycji, w tym także dodatkowe warunki przeprowadzenia procesu inwestycyjnego na każdym jego etapie (np. konieczność wykonania kompensacji przyrodniczej za szkody wobec środowiska przyrodniczego lub analizy porealizacyjnej).

Co istotne, ICP I klasy (tzw. inwestycje strategiczne) oraz ICP II klasy na wniosek inwestora będą mogły zostać zrealizowane wbrew ustaleniom planu miejscowego. W przypadku, gdy lokalizacja ICP I lub II klasy jest niezgodna z postanowieniami istniejących dokumentów planistycznych, DŚL wskazuje niezbędny zakres dostosowania studium oraz planów miejscowych, nakładając na gminę obowiązek następczego dostosowania planowania lokalnego do wydanej DŚL. Ponadto, DŚL wiąże organy gminy przy sporządzaniu albo zmianie studium lub planów miejscowych, co zapewni zgodność dalszych czynności planistycznych z dokonaną już lokalizacją ICP.

DŚL sama w sobie nie jest podstawą do przystąpienia do realizacji robót budowlanych, DŚL jest jedynie załącznikiem do wniosku o wydanie decyzji zintegrowanej, która zawiera w sobie m.in. tzw. zgodę inwestycyjną uprawniającą inwestora do przystąpienia do zasadniczych prac. Wniosek o wydanie decyzji zintegrowanej powinien zostać złożony co do zasady w terminie 6 lat od dnia, w którym DŚL stała się ostateczna (w razie etapowania inwestycji powyższy termin wydłuża się do 10 lat).

DŚL stanowi jednak podstawę do wykonania prac przygotowawczych na nieruchomościach objętych DŚL, jak np. wycinki drzew i krzewów, przeprowadzenie badań archeologicznych lub geologicznych, co może istotnie przyspieszyć późniejszą realizację właściwej inwestycji. Natomiast ostateczna DŚL w pewien sposób „blokuje” stan prawny nieruchomości objętych DŚL: nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego nie mogą być przedmiotem obrotu (pod rygorem nieważności czynności prawnej), nie wydaje się również innych DŚL lub decyzji zintegrowanych dla tych nieruchomości.

Decyzja zintegrowana

Wprowadzona do projektu KUB nowa decyzja zintegrowana jest decyzją mającą zastępować kilka rozstrzygnięć wydawanych przez różne organy administracyjne. W decyzji zintegrowanej zostaje udzielona zgoda inwestycyjna na realizację przedmiotowej ICP, ale także podział nieruchomości, wywłaszczenie lub ograniczenie w korzystaniu z niektórych nieruchomości. Decyzja zintegrowana ustala także obowiązek i wysokość odszkodowania za nabycie praw do nieruchomości oraz stanowi tytuł prawny do dysponowania terenem przeznaczonym na cele ICP. W sytuacjach, w których nie dokonano lokalizacji ICP w planie miejscowym ani w DŚL, lokalizacja ICP ustalana jest co do zasady w drodze decyzji zintegrowanej.

Decyzja zintegrowana, podobnie jak ostateczna DŚL, w analogiczny sposób „blokuje” stan prawny przedmiotowych nieruchomości objętych decyzją w okresie od zawiadomienia o wszczęciu postępowania o wydanie decyzji zintegrowanej do dnia, w którym ta decyzja zintegrowana stała się ostateczna.

Na wniosek inwestora uzasadniony istotnym interesem społeczno-gospodarczym organ nadaje decyzji zintegrowanej rygor natychmiastowej wykonalności, który zobowiązuje do wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali w terminie nie krótszym niż 90 dni (dla ICP I klasy) albo 120 dni (dla pozostałych ICP), a także uprawnia inwestora do wykonania prac przygotowawczych i robót budowlanych.

Resort infrastruktury walczy z nowymi specustawami

Na marginesie warto zauważyć, że obecna ekipa Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa wykazuje dużą determinację w usunięciu specustaw z polskiego porządku prawnego na rzecz nowej jednolitej regulacji kodeksowej zawartej w KUB. Przykładem jest m.in. negatywne stanowisko tego resortu wobec projektu kolejnej specustawy przygotowanej przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w celu realizacji kluczowych inwestycji morskich anonsowanych przez nowy rząd: przekopu przez Mierzęję Wiślaną oraz modernizacji toru wodnego Szczecin–Świnoujście. Resort infrastruktury chciałby bowiem, aby powyższe „strategiczne” i „polityczne” inwestycje zostały zrealizowane już zgodnie z nowymi regulacjami przewidzianymi w KUB. Pozostaje czekać i obserwować, czy ten ambitny projekt zyska akceptację najpierw na etapie uzgodnień międzyresortowych, a następnie w trakcie prac parlamentarnych. ▣

* Projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego zaprezentowany przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa w dniu 30 września br.