

Analiza czynników formalnoprawnych wpływających na przygotowanie inwestycji kolejowej realizowanej w trybie rozdziału 2b Ustawy o transporcie kolejowym

Ilona Hejducka

W artykule przedstawiono wybrane problemy dotyczące prac przygotowawczych, na jednym z etapów przygotowania dokumentacji do uzyskania decyzji lokalizacyjnych i pozwolenia na budowę. Omówiono wybrane problemy związane bezpośrednio z pozyskaniem nieruchomości gruntowych niezbędnych dla realizacji inwestycji polegającej na modernizacji linii kolejowej E59 na odcinku Wrocław - Poznań. Wyszczególniono podstawowe problemy, omówiono wybrane szczególne przypadki działań formalnoprawnych znacznie wydłużających procesy pozyskiwania decyzji. Wskazano kierunki usprawnienia procesu przygotowania inwestycji.



mgr inż. Ilona Hejducka
SYSTRA SA
ihejducka@systra.com

Przygotowanie dokumentacji projektowej dotyczącej realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, przebudowy linii kolejowej do nowych parametrów technicznych, zostało ujęte w system FIDIK. Na etapie projektowania, w fazie opracowywania dokumentacji niezbędnej do pozyskania pozwolenia na budowę, znacznie wydłużył się etap związany z przygotowaniem formalnoprawnym [1÷9].

Wynikał on, między innymi, z zastosowania po raz pierwszy zapisów rozdz. 2b ustawy kolejowej [9], jako przewodnika dla czynności formalnych, co wywołało liczne problemy w związku z tym, że na proces pozyskania dokumentów formalnoprawnych ma wpływ wiele czynników. W referacie ograniczono się do wybranych problemów związanych bezpośrednio z pozyskaniem nieruchomości gruntowych niezbędnych dla realizacji inwestycji E59. Trudności w procesie przygotowania inwestycji wynikają ponadto z ogromnej skali przedsięwzięcia, (tab.1) czego przykładem jest ilość nieruchomości gruntowych niezbędnych dla opisywanego projektu inwestycyjnego, ilość podziałów oraz ilość operatów szankunkowych, które należy wykonać.

Sformułowanie problemu

Na podstawie doświadczeń z zastosowania Ustawy o transporcie kolejowym, Dz. U. 2003, Nr 86, poz. 789 z 28 marca 2003 r., rozdział 2b z późniejszymi zmianami, można stwierdzić, że pojawia się szereg sprzeczności w interpretacji postanowień Ustawy i rozporządzeń.

Ustawa ta opracowana została w celu przygotowania inwestycji kolejowej o szczególnym znaczeniu, mającej istotny wpływ na rozwój gospodarczy kraju a zarazem regionu Europy. Jednakże, jej interpretacja przez niektóre instytucje samorządowe powoduje liczne utrudnienia i znacznie wydłuża czas przygotowania przedsięwzięcia.

Podstawą działań inwestycyjnych, w tym przypadku, są przepisy prawa, regulujące sposób prowadzenia i realizacji inwestycji finansowanych ze środków publicznych.

Daje się zaobserwować, że proces przygotowania inwestycji E59 stanowi dużo większy problem, niż przygotowanie dokumentacji technicznej. Pojawia się potrzeba określenia zjawisk i ich przyczyn związa-

nych z wydłużającym się procesem pozyskiwania decyzji. Ma to miejsce na etapach przygotowania niezbędnych dokumentów do uzyskania ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę. Wpływ wielu instytucji powołanych do ochrony zasobów kraju, ich zalecenia i wytyczne, mogą stanowić utrudnienia wynikające niekiedy ze sprzecznych decyzji podejmowanych przez urzędników. Ponadto, brak szczegółowego rozpoznania spraw dotyczących „specrozdziału” ustawy kolejowej [9] i „specustawy” drogowej [8] przez ministerstwo oraz dezaktualizowanie się informacji w wieloletnim procesie przygotowania inwestycji, jest jedną z przyczyn wydłużającej się i trudno przewidywalnej fazy uzyskiwania pozwolenia na budowę.

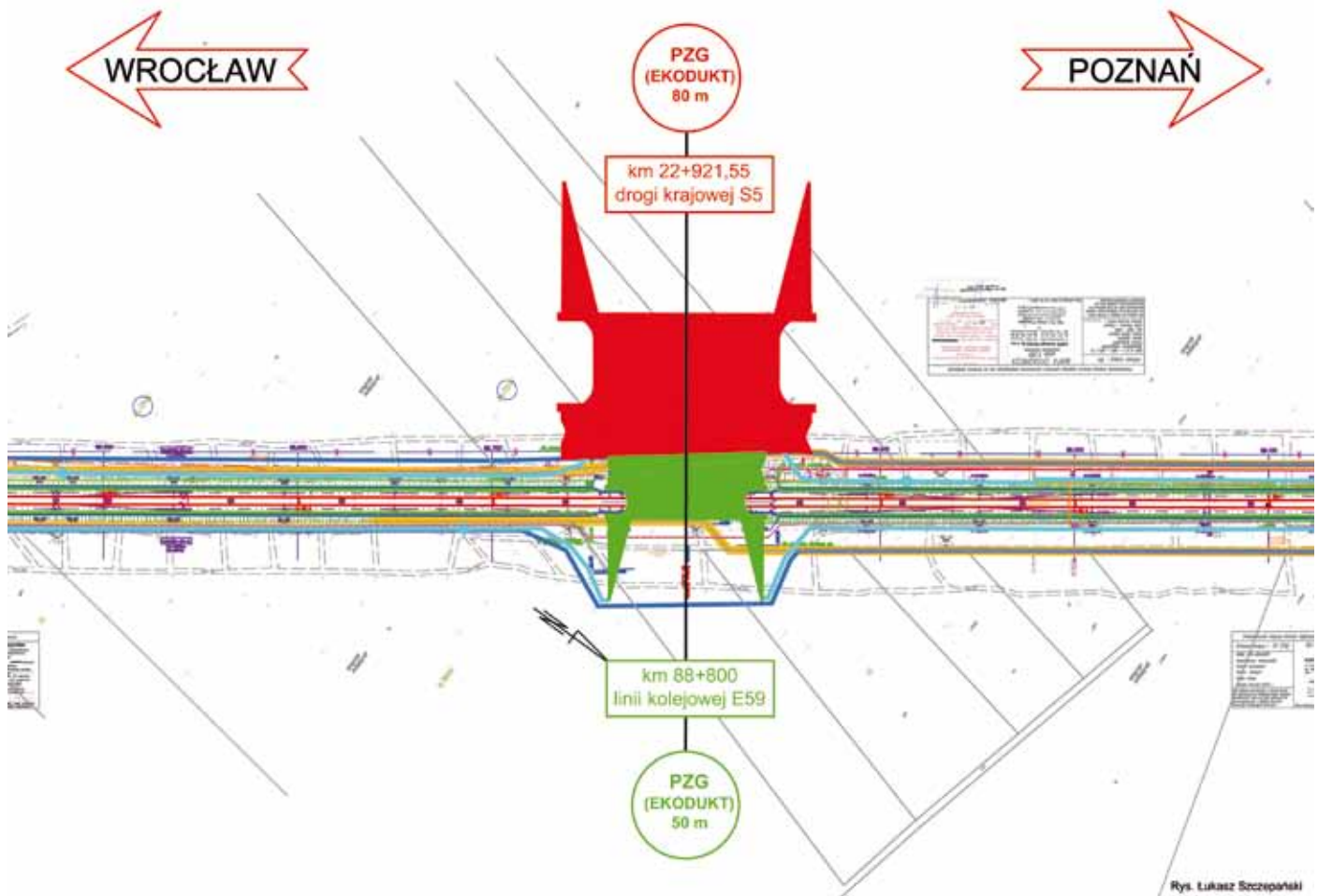
Podstawowe problemy

Analizując zdobyte doświadczenia daje się zauważyć, że występujące problemy można pogrupować wg następujących zagadnień:

- gospodarka nieruchomościami (nieuregulowane stany prawne nieruchomości, podziały nieruchomości, miejscowe pla-

Tab. 1: Liczba działek przeznaczonych pod inwestycję

Odcinek inwestycji E59	Ilość nieruchomości przeznaczonych pod inwestycję				Ilość nowo powstałych działek w wyniku podziałów
	Działki Skarbu Państwa	Działki PKP	Pozostałe	Razem	
B1	100	115	338	553	839
B2	20	57	189	266	405
B3	93	80	373	546	853
Razem				1365	2097



2. Przykład sprzecznych wytycznych zawartych w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach

- ny zagospodarowania przestrzennego, działki leśne) [5], [6], [7],
- brak spójności, zależności pomiędzy Ustawą o transporcie kolejowym, rozdz. 2b, a Ustawą o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w związku z koniecznością uwzględniania zbliżenia terenów inwestycji drogowej i kolejowej,
 - niespójności kompetencyjne instytucji w aspekcie wspólnych nieruchomości inwestycji kolejowej i drogowej oraz infrastruktury znajdującej się na nich,
 - zmiany przepisów w „trakcie” – Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu na środowisko,
 - brak jednoznacznie ustalonej procedury formalnoprawnej, dotyczącej sposobu przygotowania inwestycji kolejowych na działkach drogowych będących w zarządzie wojewodów lub samorządów lokalnych,
 - nadinterpretacja zapisów,
 - możliwość wyboru podstawy prawnej inwestycji i konsekwencje – Ustawa

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Ustawa o transporcie kolejowym, rozdz. 2b,

- Ustawa o transporcie kolejowym, rozdz. 2b – brak zapisu jednoznacznie określającego sposób postępowania z drogami niepublicznymi.

Wymienione powyżej zagadnienia stanowią, z punktu widzenia praktyki przygotowania inwestycji, znaczne utrudnienie mające wpływ na wydłużenie harmonogramu przygotowania inwestycji, który to proces sam w sobie jest znacznie dłuższy od procesu realizacji.

Wydłużenie tej fazy znacząco zwiększa koszty projektowania, obsługi kapitałowej, zarządzania inwestycją a w konsekwencji marnowanie środków publicznych.

Analiza szczególnych przypadków

W analizowanej grupie zagadnień znaleźć można nadinterpretację niektórych przepisów Ustawy oraz znaczną ingerencję instytucji państwowych i samorządowych. Poniżej przedstawiono wybrane przykłady sygnalizowanego zjawiska.

Studium przypadku I

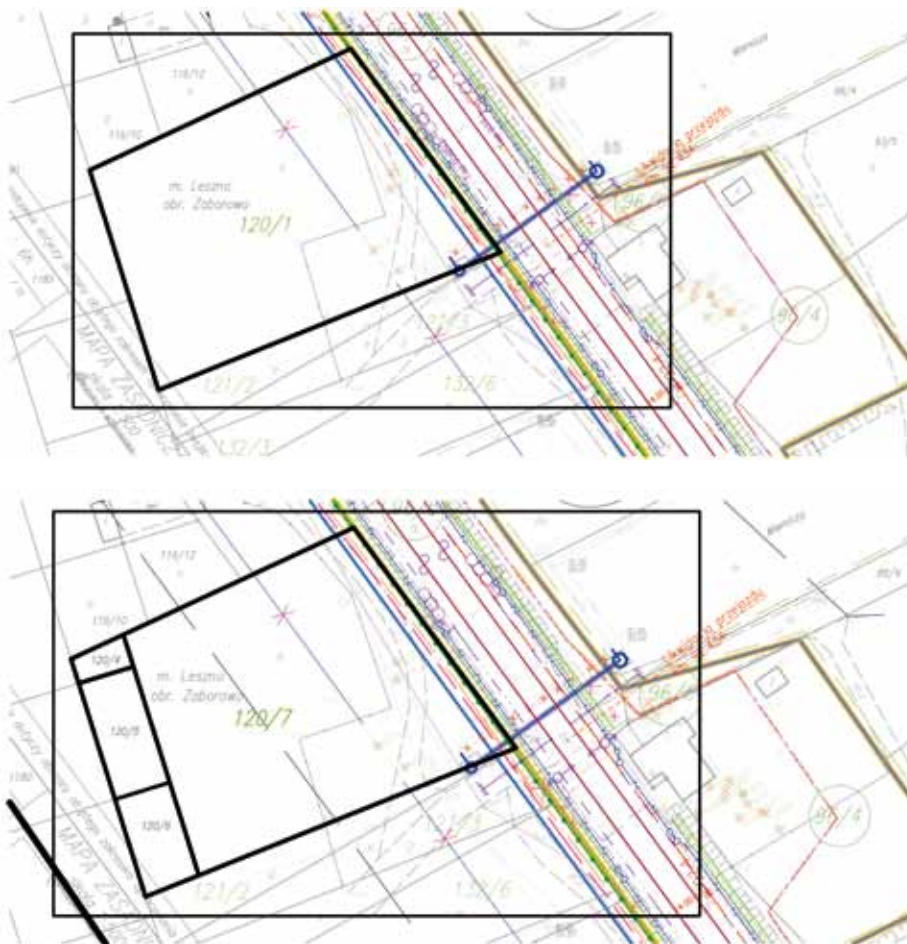
Jednym z wielu niespójnych procesów decyzyjnych mających wpływ na przygotowanie inwestycji – wydłużenie nawet do 3 lat – ma sprawa projektu ekoduktu w km 88+800 inwestycji E59 w gminie Lipno, obręb Klonówiec, w miejscu zbliżenia nowo budowanej drogi S5.

Związane jest to z wydaniem dwóch Decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na ten sam obiekt inżynierski dla dwóch różnych inwestycji: kolejowej, dla której w Decyzji środowiskowej podano jako założenie projektowe szerokość ekoduktu 50 m oraz drogowej (S5), gdzie dla tego samego obiektu podano założenie projektowe szerokości 80 m.

Ta niespójność założeń do dzisiejszego dnia nie znalazła rozstrzygnięcia przez Urząd. Poniżej przedstawiono wycinek mapy z naniesionymi niespójnymi wytycznymi Urzędu.

Studium przypadku II

W zakresie gospodarki nieruchomościami, na etapie przygotowania materiałów



3. Przykład zmian danych wyjściowych do projektu podziału

do wniosku o ustalenie lokalizacji linii kolejowej pojawia się szereg zmian na skutek długotrwałego procesu uszczegóławiania i poprawiania map do celów projektowych oraz map ewidencyjnych.

Na skutek obowiązującego prawa własności, szczególnie w odniesieniu do osób fizycznych, zdarzają się przypadki podziałów nieruchomości gruntowych zarezerwowanych do podziału dla inwestycji kolejowej (rys. 3). Powoduje to konieczność wielokrotnego uzgadniania zmian z Inwestorem, co wydłuża czas przygotowania materiałów do wniosku o decyzję. Dokonany podział zarezerwowanej na potrzeby inwestycji działki, powoduje każdorazowo szereg zmian polegających na aktualizacji wszystkich materiałów katastralnych, w tym mapy zasadniczej i ewidencyjnej co powoduje konieczność poprawienia operatu podziałowego i uzupełnienie operatu pomiarowego z uwzględnieniem nowych danych z EGiB. Zmianie ulega numer oraz powierzchnia dzielonej nieruchomości, w związku z tym należy pozyskać nowe dokumenty potwierdzające ten stan, co generuje dodatkowe koszty i wydłuża czas przygotowania dokumentacji wymaganej do uzyskania decyzji lokalizacyjnej.

Podsumowanie

Artykuł dotyczy szczególnych zagadnień związanych z czynnikami mającymi wpływ na długotrwałość procesu formalnoprawnego związanego z decyzją lokalizacyjną i ostatecznie uzyskaniem pozwolenia na budowę. Przedstawiono wybrane zagadnienia wynikające z ustaw i zmian wprowadzonych w trakcie procesu projektowania, które miały bezpośredni wpływ na zaistnienie wieloletniego procesu przygotowawczego inwestycji.

Jest on konsekwencją braku szczegółowych zapisów dotyczących synchronizacji wszystkich działań, które spowodowały nie uwzględnienie buforów czasu na dodatkowe czynności. Brakuje szczegółowych rozporządzeń dotyczących procedur formalnoprawnych w odniesieniu do fazy pozyskiwania nieruchomości gruntowych na etapie decyzji lokalizacyjnych. Obawa przed naruszeniem przepisów prawa w sytuacji realizacji nietypowej inwestycji, skłania uczestników procesu do mnożenia dodatkowych dokumentów i ostrożności w podejmowaniu decyzji.

Przedsięwzięcie E59 należy traktować jako bezprecedensowe z uwagi na wielkość i skalę problemów związanych, m.in. z pozyskaniem nieruchomości gruntowych pod inwestycję. ◀

Materiały źródłowe

- [1] Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ-30-OO.II-66191-57/09/ek z 10.11.2009.
- [2] Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach WOO-II.4200.4.2011.EK z 19 sierpnia 2011 r. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu.
- [3] Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu na środowisko, Dz. U. 2012, Nr 0, poz. 1109 z 1 października 2012 r.
- [4] Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. 2012, Nr 213, poz. 1397 z 9 listopada 2012 r. z późniejszymi zmianami.
- [5] Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości, Dz. U. 2004, Nr 268, poz. 2663 z 7 grudnia 2004 r.
- [6] Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. 1997, Nr 115, poz. 741 z 21 sierpnia 1997 r. z późniejszymi zmianami.
- [7] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 717 z 23 marca 2003 r. z późniejszymi zmianami.
- [8] Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz. U. 2003, Nr 80, poz. 721 z 10 kwietnia 2003 r. z późniejszymi zmianami.
- [9] Ustawa o transporcie kolejowym, Dz. U. 2003, Nr 86, poz. 789 z 28 marca 2003 r., rozdział 2b z późniejszymi zmianami.