

**Określenie kierunków  
dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu  
efektywności zarządzania  
procesami inwestycyjnymi  
w sektorze transportu  
w celu realizacji przyjętych  
w Strategii Rozwoju Kraju 2020  
priorytetowych kierunków interwencji**

Warszawa 2014

dr Michał Wolański  
Patryk Bednarz  
dr Bartosz Mazur

współpraca: Bartosz Jakubowski, Mateusz Czubak



NARODOWA  
STRATEGIA SPÓJNOŚCI



MINISTERSTWO  
INFRASTRUKTURY  
I ROZWOJU

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna.

## Spis treści

Wykaz skrótów .....	2
Streszczenie .....	3
Wprowadzenie .....	5
1 Skrócony opis metodologii badania .....	6
2 Wyniki badań wraz z interpretacją.....	7
2.1 Przegląd literatury i aktów prawnych.....	7
2.1.1 Niezbędne decyzje administracyjne .....	10
2.1.2 Regulacje szczególne .....	29
2.1.3 Procedury zamówień publicznych.....	41
2.2 Diagnoza problemów .....	48
2.2.1 Problemy kluczowe.....	48
2.2.2 Pozostałe problemy.....	60
2.3 Propozycje rozwiązań.....	65
2.3.1 Problemy kluczowe.....	65
2.3.2 Pozostałe problemy.....	72
2.4 Ocena proponowanych rozwiązań .....	74
2.4.1 Problemy kluczowe.....	74
2.4.2 Pozostałe problemy.....	86
3 Wnioski i rekomendacje .....	91
3.1 Wnioski.....	91
3.2 Rekomendacje.....	92
3.2.1 Rekomendacje kluczowe .....	92
3.2.2 Pozostałe rekomendacje .....	94

*Niniejsza praca powstała na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.*

*Przedstawione w ekspertyzie wnioski wyrażają opinie autorów i nie odzwierciedlają stanowiska MliR.*

## Wykaz skrótów

CUPT	Centrum Unijnych Projektów Transportowych
DB	Design-Bulid (zaprojektuj i zbuduj)
DBB	Design-Bid-Bulid (zaprojektuj, ofertuj, zbuduj – klasyczny model realizacji inwestycji)
DDA	Departament Dróg i Autostrad (Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju)
DL	Departament Lotnictwa (Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju)
DPM	Departament Polityki Przestrzennej (Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju)
DTK	Departament Transportu Kolejowego (Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju)
Dz.U.	Dziennik Ustaw
FIDIC	Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils (Międzynarodowa Federacja Inżynierów-Konsultantów)
GDDKiA	Generalna Dyrekcja (Generalny Dyrektor) Dróg Krajowych i Autostrad
GDOŚ	Generalna Dyrekcja (Generalny Dyrektor) Ochrony Środowiska
KIO	Krajowa Izba Odwoławcza
KPA	Kodeks postępowania administracyjnego
KPK	Krajowy Program Kolejowy
MF	Ministerstwo Finansów RP
MiIR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju RP
MKiDN	Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
MŚ	Ministerstwo Środowiska RP
OOŚ	Ocena oddziaływania na środowisko
OOU	Obszar ograniczonego użytkowania
PKP PLK	PKP Polskie Linie Kolejowe SA
PPL	Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”
POŚ	Ustawa Prawo ochrony środowiska
PZP	Prawo zamówień publicznych
RDOŚ	Regionalna Dyrekcja (Regionalny Dyrektor) Ochrony Środowiska
SOZ	Szczegółowy Opis Zadania
UE	Unia Europejska
UZP	Urząd Zamówień Publicznych
WPIK	Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych
ZRID	Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej
ZRILUP	Zezwolenie na realizację lotniska użyteczności publicznej

## Streszczenie

Niniejsze badanie miało na celu:

- przygotowanie i przedstawienie propozycji dostosowania obowiązujących przepisów prawnych do pożądaných warunków realizacji inwestycji transportowych (w szczególności drogowych, kolejowych i lotniczych) w Polsce;
- wypracowanie rekomendacji zmian instytucjonalnych oraz modelu finansowania tych inwestycji służących poprawie efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w transporcie.

Metoda badania opierała się przede wszystkim na analizie danych zastanych, zwłaszcza aktów prawa krajowego i unijnego, oraz na licznych wywiadach z interesariuszami – inwestorami, wykonawcami (w tym projektantami), podmiotami wydającymi decyzje administracyjne i zapewniającymi finansowanie, a także z regulatorami rynku.

W toku diagnozy stwierdzono, że główną przyczyną nieefektywności i nieskuteczności procesu inwestycyjnego w przypadku infrastruktury transportowej jest późna konkretyzacja planów strategicznych, a co za tym idzie - późne rozpoczynanie fazy planowania przedsięwzięć przez inwestorów. Wyrazem dominacji działań doraźnych jest stan prawny oparty na ustawach epizodycznych, tworzonych w układzie gałęziowym – nieprzejrzystych, niespójnych, ulegających częstym zmianom i nie zawsze skutecznych (zwłaszcza w transporcie kolejowym). Ponadto ważną przyczyną systemową jest brak koordynacji planowania sieci transportowej i planowania przestrzennego, zwłaszcza w kontekście ochrony przed hałasem.

Do głównych przyczyn opóźnień na etapie przygotowania inwestycji należy zaliczyć przede wszystkim złą jakość dokumentacji projektowej (w tym środowiskowej) spowodowaną wybieraniem najtańszych wykonawców, a także brakiem kompetencji zamawiających do współpracy z projektantami oraz kontroli ich prac. Staje się ona powodem długiego procesu wydawania decyzji, licznych pytań w postępowaniach przetargowych oraz roszczeń wykonawców, a także nadmiernych kosztów budowy i eksploatacji inwestycji.

Główną przyczyną nieoptymalnego przebiegu procesu realizacji inwestycji jest niewłaściwy podział ryzyka pomiędzy inwestorem i wykonawcą – przerzucenie na wykonawców ryzyka od nich niezależnego. Z punktu widzenia interesu narodowego oznacza to opóźnienia w budowie (szczególnie uciążliwe w przypadku transportu kolejowego), roszczenia podwykonawców wobec inwestora oraz osłabienie efektu popytowego.

Liczne postulaty zmian w prawie (poza zmianami w zakresie decyzji lokalizacyjnych dla linii kolejowych oraz prawa środowiskowego) stanowią w dużej mierze odpowiedź na problemy wynikające z konieczności korygowania wskazanych wyżej błędów systemowych lub operacyjnych, aczkolwiek ich uwzględnienie pozwoli w krótkim okresie przyspieszyć proces realizacji inwestycji. Należy przy tym zauważyć, że postawione w SOZ tezy są często częścią większych problemów systemowych – zwłaszcza braku regulacji na kształt ZRID w transporcie kolejowym oraz małej elastyczności Ustawy o OoŚ.

Należy również podkreślić, że najwięcej problemów dotyczy sektora infrastruktury kolejowej – zarówno ze względu na mniej udogodnień prawnych (w szczególności chodzi tu o różnice pomiędzy specustawą drogową i zapisami rozdziału 2b ustawy o transporcie kolejowym), jak i na złe struktury organizacyjne oraz małe doświadczenie części kadr. Stosunkowo najmniej problemów dotyczy sektora lotniczego, co – oprócz stosunkowo dogodnego stanu prawnego – wynika również ze stabilnych strategii rozwoju, lepszego poziomu personelu, dobrego przygotowania procesu inwestycji i

zorientowania w prawie, a także z realizacji inwestycji zasadniczo na istniejących terenach lotniskowych.

W efekcie podstawowe problemy związane z realizacją inwestycji można rozwiązać, realizując cztery kluczowe rekomendacje niniejszego badania stanowiące wyzwanie dla Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityk Rozwoju:

- wzmacniając kompetencje i rangę jednostek odpowiedzialnych za międzygałęziowe, strategiczne planowanie inwestycji transportowych, w tym ich kompleksowej oceną oraz udział w pracach z zakresu planowania przestrzennego i tworzenia docelowych rozwiązań legislacyjnych – na przykład w formie przywrócenia Departamentu Polityki Transportowej w MliR oraz wprowadzenia w tym departamencie wydziałów: prawnego, studiów oraz standaryzacji dokumentacji przetargowej, gdyż te funkcje wymagają koordynacji międzygałęziowej;
- tworząc centralnie uzgodnione repozytorium wzorów dokumentów przetargowych oraz umów – tworzących ramy do wyłaniania oraz współpracy z wykonawcami prac projektowych, budowlanych oraz inżynierami kontraktu, w tym do ukierunkowania zamówień na jakość oraz minimalizację kosztów cyklu życia, a nie danego zlecenia;
- wprowadzając zmiany w ustawie o OOS obejmujące nie tylko wydłużenie czasu na wykorzystanie decyzji środowiskowej, ale również m.in. zwiększające przejrzystość i operacyjność zapisów w zakresie zmian decyzji środowiskowej poprzez dostosowanie ich do faktycznych realiów procesu projektowania oraz możliwości stosowania rozwiązań zamiennych do określonych w decyzji środowiskowej, a także zmiany w ustawie POŚ dotyczące ochrony przed hałasem;
- przyjmując nową „specustawę korytarzową” przygotowywaną obecnie przez Departament Polityki Przestrzennej MliR łączącą w sobie specustawy gałęziowe, w tym nadającą inwestycjom kolejowym reżim prawny analogiczny do inwestycji drogowych oraz oferującą fakultatywność zintegrowanych decyzji.

Jednocześnie jednak wypracowano kilkanaście rekomendacji o charakterze operacyjnym, w tym odpowiadających na enumeratywnie wymienione przez Zamawiającego tezy badania – rekomendacje te znajdują się w części 3.2.2 niniejszego opracowania i są adresowane zasadniczo do poszczególnych organów i departamentów.

## Wprowadzenie

Głównym celem badania jest przygotowanie i przedstawienie propozycji dostosowania obowiązujących przepisów prawnych do pożądaných warunków realizacji inwestycji transportowych (w szczególności drogowych, kolejowych i lotniczych) w Polsce oraz wypracowanie rekomendacji zmian instytucjonalnych oraz modelu finansowania tych inwestycji, służących poprawie efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w transporcie.

Szczegółowy zakres badania nie został określony ze względu na jego eksploracyjny charakter. Niemniej jednak badanie ma na celu weryfikację m.in. następujących zastrzeżeń w stosunku do obecnego stanu, jakie sformułowały wstępnie komórki i instytucje zaangażowane w realizację procesów inwestycyjnych w sektorze transportu:

- zbyt krótki termin obowiązywania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- zbyt krótki termin ważności pozwolenia wodnoprawnego;
- brak możliwości dokonania zmiany decyzji ZRID (Zezwolenie na Realizację Inwestycji Drogowej) bez zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- brak możliwości przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie zmiany ZRID;
- długi termin uzyskiwania zatwierdzenia projektu prac geologicznych;
- brak możliwości realizacji inwestycji kolejowych na nieruchomościach poza liniami rozgraniczającymi teren bez konieczności wyłączenia tych nieruchomości;
- brak ujednoczenia stosowanych wymagań i postępowania przy wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla linii kolejowych o znaczeniu państwowym i pozostałych linii (ustawa o ochronie środowiska);
- zbyt długi termin wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej (ustawa o transporcie kolejowym);
- długotrwałe procedury odwoławcze w procedurach przetargowych;
- częste przypadki rezygnacji wykonawców rozpoczętych inwestycji z prowadzenia robót ze względu na niewłaściwe sformułowania umów realizacyjnych skutkujące koniecznością ponownego wyłaniania wykonawców.

Niniejsze opracowanie składa się – zgodnie z SOZ – z trzech podstawowych rozdziałów.

W pierwszym z nich przedstawiono skrócony opis metodologii badania.

W drugim zaprezentowano wyniki badania wraz z interpretacją, które podzielono na cztery podstawowe bloki stanowiące równocześnie podrozdziały: przegląd literatury i aktów prawnych, diagnozę problemów, propozycję rozwiązań oraz ocenę poszczególnych scenariuszy. Zaprezentowanie wielości rozważanych możliwości wynika z dyskusyjnego charakteru materiału i zamierzenia autorów, aby w razie odrzucenia jednego ze scenariuszy możliwe było powrócenie do dyskusji nad innymi.

W rozdziale trzecim podsumowano wnioski i sformułowano rekomendacje.

Ze względu na wielość zagadnień i złożoność problemów, korzystano w dużej mierze z rozwiązań poprawiających przejrzystość i operacyjność pracy, takich jak priorytetyzacja problemów oraz zestawienia tabelaryczne.

## 1 Skrócony opis metodologii badania

Zestawienie metod badawczych prezentuje rysunek 1 – zestawienie jest zgodne ze złożoną ofertą.

Rysunek 1. Zestawienie metod badawczych



## 2 Wyniki badań wraz z interpretacją

### 2.1 Przegląd literatury i aktów prawnych

Wykonanie zamówionego przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju badania pt. „Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu w celu realizacji przyjętych w Strategii Rozwoju Kraju 2020 priorytetowych kierunków interwencji publicznej” wymaga odpowiedniego wprowadzenia oraz uporządkowania poszczególnych etapów składających się na szeroko rozumianą inwestycję w infrastrukturę transportową. W niniejszym podrozdziale zdefiniowane zostaną również podstawowe pojęcia związane z procesem inwestycyjnym. Przedstawione informacje posłużą do przeprowadzenia właściwej analizy mającej na celu weryfikację wskazanych przez Zamawiającego tez.

Etapy inwestycji w infrastrukturę transportową różnią się przede wszystkim w zależności od sektora transportu ze względu na różne uregulowania sektorowe (m.in. tzw. specustawy). Do niniejszego badania wybrano infrastrukturę drogową, kolejową oraz lotniczą, w związku z czym w części 2.1.2 niniejszego opracowania poddane zostaną analizie warunki szczególne dla poszczególnych sektorów.

Szeroko pojęty cykl inwestycyjny rozpoczyna się w momencie stworzenia koncepcji. Na tym etapie szczególną rolę odgrywa zgodność koncepcji z takimi dokumentami jak Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Strategia Rozwoju Kraju, Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku, czy, w przypadku infrastruktury kolejowej, Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030. Koncepcja powinna też co do zasady uwzględniać założenia przewozowe przyjęte w planach na rzecz zrównoważonego transportu zbiorowego, a także w planach mobilności miejskiej<sup>1</sup>. Pomysł inwestycji powinien być owocem współpracy różnych podmiotów, także przewoźników.

Praktycznie równocześnie z fazą koncepcyjną, projekt jest wpisywany do dokumentów strategicznych – aktualnie jest to Dokument implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą 2030 roku), a następnie do programów gałęziowych – aktualnie obowiązujące programy dla infrastruktury o znaczeniu krajowym, to:

- dla transportu drogowego – Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015;
- dla transportu kolejowego – Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015;
- dla infrastruktury lotniczej – Program Rozwoju Sieci Lotnisk i Lotniczych Urządzeń Naziemnych, operującego zasadniczo perspektywą roku 2020.

W każdym przypadku trwają prace nad wprowadzeniem następców ww. programów, najbardziej zaawansowane – w przypadku programu drogowego, którego wstępna wersja na lata 2014-2020 jest udostępniona publicznie.

---

<sup>1</sup> Plany zrównoważonego transportu publicznego stanowią dokument wskazujący strategię organizacji transportu publicznego w danym regionie, w tym mają za zadanie wskazać linie komunikacyjne, na których będzie organizowany publiczny transport zbiorowy, czy też prognozy potrzeb przewozowych społeczności (*vide* art. 12 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. z 2011r. Nr 5, poz. 13). Plany mobilności miejskiej, choć uregulowane jedynie w dokumentach Komisji Europejskiej niemających mocy powszechnie obowiązującej, spełniają podobną rolę. W związku z powyższym koncepcja inwestycji w daną infrastrukturę powinna być także skorelowana w sposób „miękki” z planami rozwoju przewozów. Szerzej na temat tzw. planów transportowych oraz planów mobilności miejskiej w: Malinowski Ł. (red.), *Biała Księga Mobilności*, dokument dostępny na stronie internetowej: [http://www.rynek-kolejowy.pl/pliki/Biala\\_Ksiega\\_Mobilnosci.pdf](http://www.rynek-kolejowy.pl/pliki/Biala_Ksiega_Mobilnosci.pdf).



Następnie przystępuje się do fazy studialno-koncepcyjnej, której celem jest stworzenie projektu inwestycyjnego. Cykl życia takiego projektu, począwszy od wstępnego pomysłu, a skończywszy na rozpoczęciu jego normalnej eksploatacji, można podzielić na trzy fazy:

- fazę przedinwestycyjną,
- fazę inwestycyjną,
- fazę operacyjną (eksploatację)<sup>2</sup>.

Najważniejszym etapem fazy przedinwestycyjnej jest sporządzenie Studium Wykonalności. Jego funkcją jest dostarczenie wszelkich danych niezbędnych do podjęcia decyzji inwestycyjnej. Przedmiotem analizy dokonywanej w toku przygotowywania studium są uwarunkowania techniczne, ekonomiczne, finansowe oraz związane ze środowiskiem naturalnym i strukturą organizacyjną inwestora, dotyczące planowanej inwestycji. Już w tym etapie bardzo istotnym jest, by dokonać analizy wpływu projektu na środowisko oraz ustalić sposób realizacji inwestycji. Ma to na celu także wskazanie, czy inwestycja będzie wpisywać się w koncepcję zrównoważonego rozwoju, która – zgodnie z Konstytucją – stanowi jedną z podstaw ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, a także polityk unijnych – zgodnie z prawem pierwotnym UE.

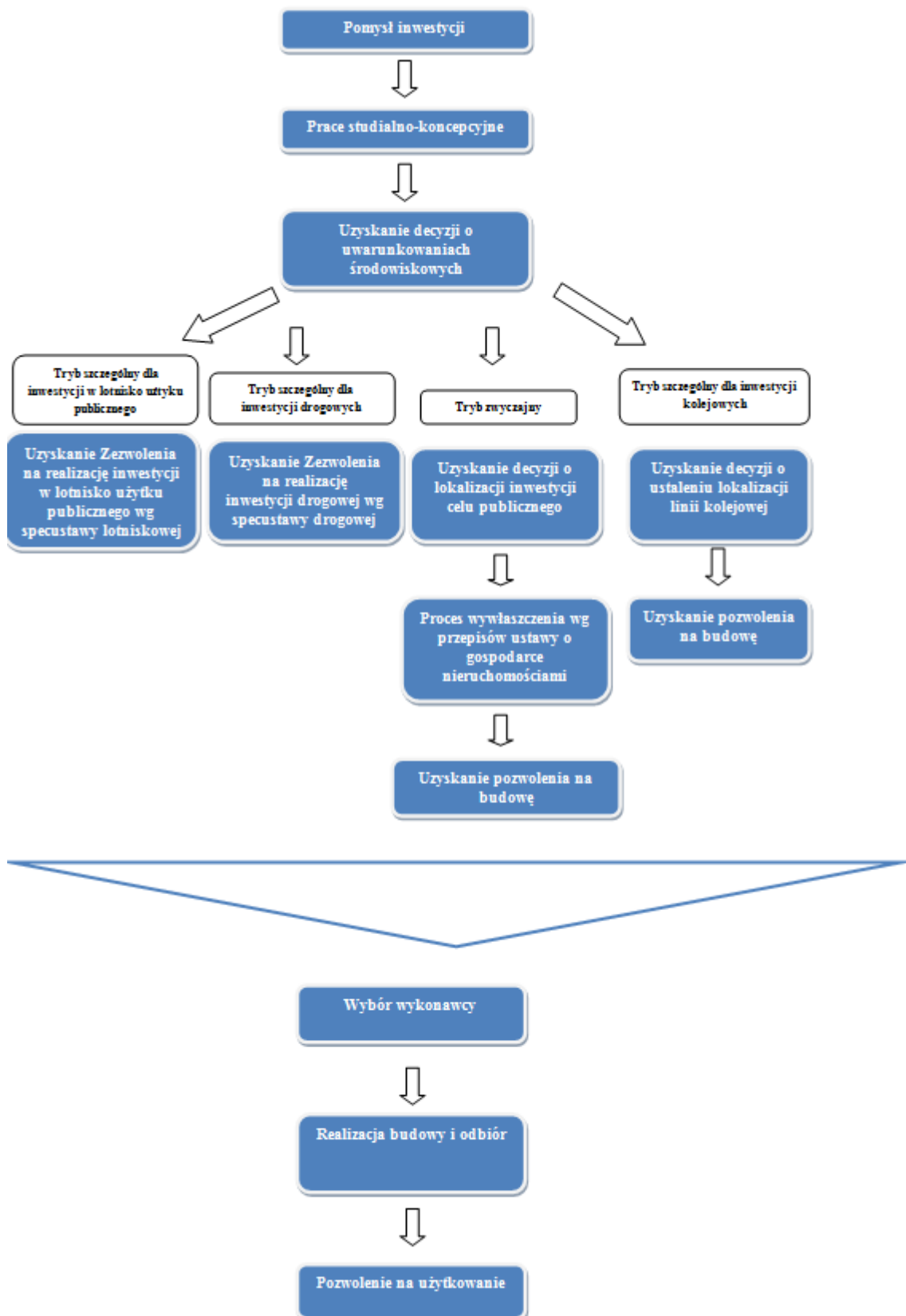
Następnie inwestor powinien wystąpić o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (dalej: decyzja środowiskowa), jeśli przedsięwzięcie może znacząco wpływać na środowisko. Po jej uzyskaniu występuje się o decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (w przypadku braku aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy, w której inwestor planuje lokalizację inwestycji), pozyskuje nieruchomości w drodze umowy i ewentualnie wnioskuje do właściwego organu o wydanie decyzji wyłączeniowej. Po uzyskaniu praw do nieruchomości, a także przygotowaniu projektu budowlanego inwestor powinien złożyć wniosek o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę. W ramach postępowania o wydanie pozwolenia na budowę od wnioskodawcy można wymagać uzyskania dodatkowych dokumentów administracyjnych, m.in. pozwolenia wodnoprawnego czy też decyzji konserwatora zabytków (w przypadku np. linii kolejowych wpisanych na listę zabytków). W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w stosunku do inwestycji drogowych, kolejowych do budowy lotnisk użytku publicznego wprowadzono pewne uproszczenia proceduralne. Inwestycje te objęte są zakresem tzw. specustaw, które wprowadzają zezwolenia integrujące lokalizację przedsięwzięcia, wyłączenie, a w przypadku dróg i lotnisk użytku publicznego także zatwierdzenie projektu budowlanego. Dopiero po uzyskaniu wszelkiego rodzaju decyzji administracyjnych inwestor przystępuje do wyboru wykonawcy we właściwym trybie wybranym spośród instytucji Prawa zamówień publicznych (stosując model zaprojektuj i zbuduj lub bazując na wykonanym wcześniej projekcie budowlanym – w zależności od przyjętego modelu). Po wykonaniu robót budowlanych inwestor odbiera inwestycję oraz występuje o pozwolenie na użytkowanie.

Powyższy krótki opis inwestycji można przedstawić w sposób uproszczony na schemacie stanowiącym rysunek 2.

---

<sup>2</sup> BBJ Polska, *Studium wykonalności*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej 2003, s. 8. Należy jednak podkreślić, że w praktyce fazy te są różnie definiowane, a zatem niniejszą propozycję podziału traktuje się roboczo na potrzeby analizy.

Rysunek 2. Schemat procesu realizacji inwestycji



### 2.1.1 Niezbędne decyzje administracyjne

Zagadnienia związane z procesem inwestycyjnym, dotyczące lokalizacji i budowy obiektów budowlanych we wszystkich sektorach, są przedmiotem regulacji przede wszystkim następujących ustaw:

- Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2012r. Poz. 647, dalej: ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym);
- Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2013r. Poz. 1235, dalej: ustawa OOS);
- Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2013r. Poz. 1409, dalej: Prawo budowlane);
- Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2012r. Poz. 145, dalej: Prawo wodne).

Ponadto, proces inwestycyjny w poszczególnych sektorach transportowych regulują następujące ustawy:

- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. Poz. 687 ze zm., dalej: ustawa o inwestycjach drogowych lub specustawa drogowa);
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2013r. Poz. 1594 ze zm., dalej: ustawa kolejowa);
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 ze zm., dalej: specustawa EURO) – mająca w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego<sup>3</sup> zastosowanie już tylko do inwestycji rozpoczętych przed turniejem EURO 2012;
- Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2009 r. Nr 42, poz. 340 ze zm., dalej: ustawa o inwestycjach lotniskowych).

Należy także zwrócić uwagę na ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2013r. Poz. 907 ze zm., dalej: PZP), na podstawie której dokonuje się wyboru wykonawcy robót planistycznych lub budowlanych.

#### 2.1.1.1 *Omówienie decyzji wspólnych dla wszystkich sektorów infrastrukturalnych z punktu widzenia prawa UE oraz prawa krajowego*

##### 2.1.1.1.1 *Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych*

Instrumentem, który budzi największe kontrowersje w procesie inwestycji w infrastrukturę transportową, jest wspomniana już decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (decyzja środowiskowa), a raczej zakres oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzanej dla niektórych inwestycji. Postępowanie w zakresie uzyskania decyzji środowiskowej reguluje ustawa OOS. Akt ten wdraża do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektywy Rady 85/337/EWG w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska (Dz.U. WE L 175 z 5.07.1985 r., s. 40). Dyrektywa ta została uchylona przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. UE L 026 z 28.01.2012 r., s. 1, dalej: dyrektywa środowiskowa). Pomimo, że dyrektywa środowiskowa nie została jeszcze przez Polskę transponowana, to będzie

<sup>3</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2013 r., KP 1/12, Z.U.2013/3A/25.

ona stanowić punkt odniesienia dla autorów niniejszego raportu ze względu na przyszłościowy charakter przedmiotu zamówienia.

### **Ocena oddziaływania na środowisko inwestycji w infrastrukturę transportową – Prawo UE**

Jak stanowi motyw 7 preambuły dyrektywy środowiskowej, *zezwolenia na inwestycje dotyczące publicznych i prywatnych przedsięwzięć, które mogą powodować znaczące skutki w środowisku, powinny być udzielane jedynie po wykonaniu oceny możliwych znaczących skutków środowiskowych tych przedsięwzięć*. Istotne jest, by zrozumieć, że „zezwolenie na inwestycję”<sup>4</sup> może być także rozumiane jako kilkustopniowy proces uzyskiwania odpowiednich pozwoleń<sup>5</sup>. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) dominuje pogląd, że w przypadku postępowania w sprawie „zezwolenia na inwestycję” obejmującego kilka etapów ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinna być przeprowadzona najwcześniej jak to możliwe i musi obejmować wszystkie możliwe skutki, jakie dane przedsięwzięcie może wyrzucić na środowisko<sup>6</sup>.

Dyrektywa środowiskowa przewiduje obowiązek oceny oddziaływania na środowisko danego przedsięwzięcia mogącego znacząco wpływać na środowisko. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt g) (*vide* wersja ujednolicona z 15.05.2014 r.) „ocena oddziaływania na środowisko” oznacza procedurę obejmującą przygotowanie przez inwestora raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, przeprowadzenie odpowiednich konsultacji, analizę raportu przez właściwy organ i konkluzję dotyczącą znaczącego wpływu przedsięwzięcia na środowisko, którą włącza się do zezwolenia na inwestycję (decyzji środowiskowej lub np. decyzji o pozwoleniu na budowę w przypadku ponownej oceny oddziaływania na środowisko). Zgodnie z art. 3 dyrektywy środowiskowej ocena oddziaływania na środowisko polega na właściwym określeniu, opisanie i ocenie, dla każdego indywidualnego przypadku, bezpośredniego i pośredniego znaczącego wpływu (uwzględniającego prawdopodobieństwo wystąpienia wypadków i katastrof) przedsięwzięcia na:

- ludność i zdrowie ludzkie,
- różnorodność biologiczną,
- grunty, gleby, wody, powietrze i klimat,
- dobra materialne, dziedzictwo kulturowe i krajobraz,
- oddziaływanie między elementami wypunktowanymi powyżej.

Przedsięwzięcie musi być poddane postępowaniu środowiskowemu, jeśli należy do jednej z kategorii wymienionych w załączniku I do dyrektywy środowiskowej. Wśród przedsięwzięć związanych z infrastrukturą transportową załącznik I wymienia:

- budowę dalekobieżnych linii ruchu kolejowego i portów lotniczych z głównym pasem startowym o długości 2 100 m lub więcej;
- budowę autostrad i dróg szybkiego ruchu<sup>7</sup>;

---

<sup>4</sup> „Zezwolenie na inwestycję” oznacza decyzję właściwego organu lub organów, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat: Bielecki M., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach – wybrane zagadnienia*, „Nieruchomości” 2011, nr 1, s. 10.

<sup>6</sup> Wyrok ETS z 7.07.2004 r. w sprawie *Wells*, C-201/02, 2004 I-00723, pkt 53.

<sup>7</sup> Zgodnie z dyrektywą „droga szybkiego ruchu” oznacza drogę spełniającą wymagania zawarte w Umowie europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego z dnia 15 listopada 1975 r. „Port lotniczy” oznacza zaś port lotniczy, który zgodny jest z definicją zawartą w konwencji chicagowskiej z 1944 r. ustanawiającej Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (załącznik 14).

- budowę nowej drogi o czterech lub większej liczbie pasów bądź wyrównanie lub poszerzenie istniejącej drogi złożonej z najwyżej dwóch pasów do co najmniej czterech pasów w przypadku, gdy taka nowa droga lub wyrównywana lub poszerzana część drogi miałaby co najmniej 10 kilometrów długości w jednym odcinku.

Załącznik II wymienia z kolei przedsięwzięcia, które podlegają ocenie zgodnie z art. 5 – 10 dyrektywy środowiskowej pod warunkiem, dane państwo członkowskie tak zdecyduje w drodze:

- badania indywidualnego lub
- progów lub kryteriów ustalonych przez państwo członkowskie (tzw. grupa II – przedsięwzięcia mogące znacząco wpływać na środowisko).

Państwo członkowskie może postanowić o stosowaniu obydwu procedur. Opisany proces badania, czy dane przedsięwzięcie powinno podlegać OOS, nazywa się *screeningiem*.

Wśród takich przedsięwzięć (mogących znacząco wpływać na środowisko) wymienia się m.in.:

- budowę dróg kolejowych i urządzeń do przeładunku w transporcie mieszanym oraz terminali dla transportu mieszanego (przedsięwzięcia niewymienione w załączniku I);
- budowę lotnisk (przedsięwzięcie niewymienione w załączniku I);
- budowę dróg, portów i urządzeń portowych, łącznie z portami rybackimi (przedsięwzięcia niewymienione w załączniku I);
- budowę linii tramwajowych, linii kolei nadziemnej lub podziemnej, kolejek wiszących lub podobnych szczególnego typu, używanych wyłącznie lub głównie do transportu osobowego.

Załącznik III wskazuje kryteria pozwalające ustalić, czy przedsięwzięcia wymienione w załączniku II powinny zostać poddane ocenie oddziaływania na środowisko. Są one następujące:

- cechy przedsięwzięć, ze szczególnym uwzględnieniem:
  - wielkości i projektu całego przedsięwzięcia;
  - kumulacji z innymi już realizowanymi lub zatwierdzonymi przedsięwzięciami;
  - wykorzystania zasobów naturalnych, w szczególności gruntów, gleby, wody i różnorodności biologicznej;
  - produkcji odpadów;
  - zanieczyszczeń i niedogodności;
  - zagrożenia poważnymi wypadkami lub katastrofami istotnymi dla danego przedsięwzięcia, w tym wynikającymi ze zmiany klimatu, zgodnie z wiedzą naukową;
  - zagrożeń dla zdrowia ludzkiego (na przykład z powodu zanieczyszczenia wody lub powietrza).
- lokalizacja przedsięwzięć, ze szczególnym uwzględnieniem:
  - obecnego i zatwierzonego sposobu użytkowania gruntów;
  - względnej obfitości, dostępności, jakości i zdolności do odtwarzania zasobów naturalnych (w tym gleby, gruntów, wody i różnorodności biologicznej) na danym obszarze i w jego podziemiu;
  - zdolności absorpcji środowiska naturalnego,
  - rodzaj i cechy potencjalnego oddziaływania<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Więcej na ten temat w Wytycznych Komisji Europejskiej, do pobrania:  
[http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze\\_europejskie/OOS/Documents/Wytyczne\\_dotyczace\\_OOS\\_screening.pdf](http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie/OOS/Documents/Wytyczne_dotyczace_OOS_screening.pdf).

W przypadku, gdy państwa członkowskie postanowią o wprowadzeniu wymogu podjęcia rozstrzygnięcia dla przedsięwzięć wymienionych w załączniku II, wykonawca<sup>9</sup> podaje informacje o cechach przedsięwzięcia oraz o jego znaczącym potencjalnym wpływie na środowisko<sup>10</sup>. W stosownych przypadkach bierze on pod uwagę dostępne wyniki innych odnośnych ocen wpływu na środowisko przeprowadzanych na podstawie przepisów prawa unijnego innych niż niniejsza dyrektywa. Wykonawca może również przedstawić opis wszelkich cech przedsięwzięcia lub środków przewidzianych w celu uniknięcia lub zapobieżenia ewentualnemu znaczącemu negatywnemu wpływowi na środowisko.

Zgodnie z art. 4 ust. 6 dyrektywy środowiskowej organ dokonujący OOŚ powinien wydać rozstrzygnięcie możliwie jak najszybciej, w terminie nieprzekraczającym 90 dni od dnia, w którym wykonawca przedstawił wszystkie informacje wymagane zgodnie z ust. 4. W wyjątkowych przypadkach, przykładowo w zależności od charakteru, stopnia złożoności, lokalizacji lub wielkości przedsięwzięcia, właściwy organ może przedłużyć termin wydania rozstrzygnięcia. W takim przypadku właściwy organ pisemnie informuje wykonawcę o powodach przedłużenia i o przewidywanym terminie podjęcia decyzji. Ponadto art. 8a<sup>11</sup> dyrektywy wskazuje na podstawowy zakres zezwolenia na inwestycję w kontekście oceny środowiskowej.

Warto zwrócić uwagę na art. 2 ust. 4 dyrektywy środowiskowej, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą w wyjątkowych przypadkach zwolnić dane przedsięwzięcie ze stosowania przepisów niniejszej dyrektywy – wtedy, gdy stosowanie tych przepisów miałoby niekorzystny wpływ na cele przedsięwzięcia, pod warunkiem spełnienia celów niniejszej dyrektywy.

W takim przypadku państwa członkowskie:

- rozważają, czy właściwa byłaby inna forma oceny;
- udostępniają zainteresowanej społeczności informacje uzyskane w drodze innych form oceny, o których mowa w lit. a), informacje odnoszące się do decyzji o wyłączeniu oraz do powodów jego przyznania;
- informują Komisję przed udzieleniem zezwolenia o przyczynach uzasadniających przyznanie wyłączenia i przekazują jej informacje, które, w odpowiednim przypadku, udostępniają swoim obywatelom.

Szczegółowa procedura postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko została przedstawiona w art. 5 – 10 dyrektywy środowiskowej. Dotyczą one m.in. konieczności przeprowadzenia konsultacji społecznych oraz aspektów związanych z podjęciem decyzji w sprawie OOŚ. Dyrektywa nie precyzuje okresu „ważności” decyzji, w której stwierdza się stopień oddziaływania na środowisko (kwestii tak kontrowersyjnej w polskim prawie), pozostawiając to zagadnienie do uregulowania państwom członkowskim.

### **Ocena oddziaływania na środowisko (oraz decyzja środowiskowa) w prawie polskim**

Postępowanie dotyczące oceny oddziaływania na środowisko reguluje ustawa OOŚ oraz Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko z dnia 9 listopada 2010 r. (Dz.U. Nr 213, poz. 1397, dalej: rozporządzenie wykonawcze).

<sup>9</sup> W znaczeniu nadanym przez dyrektywę, rozumiany tutaj przede wszystkim jako inwestor.

<sup>10</sup> Szczegółowy wykaz informacji, które należy podać, znajduje się w załączniku II.A do dyrektywy środowiskowej.

<sup>11</sup> Wprowadzony Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z 16 kwietnia 2014 r. zmieniającej dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. UE L 124 z 25.04.2014, str. 1).

Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy OOŚ uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych:

- przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, czyli tych, o których mówi art. 4 ust. 1 oraz załącznik I do dyrektywy środowiskowej (tzw. grupa I);
- przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, czyli tych, o których mówi art. 4 ust. 2 oraz załącznik II do dyrektywy środowiskowej (tzw. grupa II).

Rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jak również przypadki, gdy zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako takie przedsięwzięcia, określa Rada Ministrów na podstawie art. 60 ustawy OOŚ we wspomnianym rozporządzeniu wykonawczym.

§ 2 ust. 1 pkt 29) rozporządzenia wykonawczego stanowi, że do grupy pierwszej przedsięwzięć bezwzględnie należą linie kolejowe wchodzące w skład transeuropejskiego systemu kolei<sup>12</sup> (w rozumieniu ustawy kolejowej), po których prowadzony jest ruch pociągów międzynarodowych, wraz z terminalami transportu kombinowanego przeznaczonego do obsługi przewozu rzeczy. Do tzw. grupy I należą także lotniska o podstawowej długości drogi startowej nie mniejszej niż 2 100 m, autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi inne niż wymienione w pkt 31 o nie mniej niż czterech pasach ruchu na łącznym odcinku nie mniejszym niż 10 km. Z kolei § 3 ust. 1 pkt 58) rozporządzenia stanowi, że do grupy drugiej należą m.in.

- linie kolejowe i urządzenia do przeładunku w transporcie intermodalnym inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 29 oraz mosty, wiadukty lub tunele liniowe w ciągu dróg kolejowych, a ponadto bocznice z co najmniej jednym torem kolejowym o długości użytecznej powyżej 1 km;
- drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 31 i 32 oraz obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej z wyłączeniem przebudowy dróg oraz obiektów mostowych służących do obsługi stacji elektroenergetycznych i zlokalizowanych poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 – 5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- linie tramwajowe, koleje napowietrzne lub podziemne, w tym metro, kolejki linowe lub linie szczególnego charakteru wraz z towarzyszącą im infrastrukturą, używane głównie do przewozu pasażerów.

---

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 4 pkt 26a ustawy kolejowej transeuropejski system kolei jest to *sieć kolejowa określona w decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 661/2010/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz. Urz. UE L 204 z 05.08.2010 r., str. 1) oraz pojazdy kolejowe przeznaczone do poruszania się po tej sieci kolejowej.*

Zgodnie z § 3 ust. 2 do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się również przedsięwzięcia:

- polegające na rozbudowie, przebudowie lub montażu<sup>13</sup> realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia wymienionego w § 2 ust. 1 (grupa I);
- polegające na rozbudowie, przebudowie lub montażu realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia wymienionego w §3 ust. 1 (grupa II).

Na podstawie powyższego zatem należy wysnuć wniosek, że wszelkiego rodzaju inwestycje modernizacyjne, zarówno w sektorze drogowym, kolejowym, jak i lotniczym, będą zaliczone do tzw. grupy I lub grupy II, a więc postępowanie zmierzające do oceny oddziaływania projektu na środowisko przed wydaniem decyzji będzie konieczne.

Organem właściwym do wydania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięć z zakresu infrastruktury transportowej z grupy I, a także dla przedsięwzięć realizowanych na terenach zamkniętych (znaczną część terenów kolejowych) oraz w pozostałym zakresie wskazanym w art. 75 ust. 1 pkt 1) ustawy OOS<sup>14</sup> jest Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej: RDOŚ).

O obowiązku przeprowadzenia OOS dla przedsięwzięć grupy II decyduje w drodze postanowienia organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej, a jeśli tak właśnie zdecyduje, obowiązkowo zawiesza postępowanie do czasu przedłożenia przez inwestora raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko<sup>15</sup>. Obowiązek przygotowania raportu z oceną oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć z grupy I wynika z samej ustawy OOS.

Właściwy organ określa zakres raportu OOS w drodze postanowienia (na wniosek inwestora po przedstawieniu karty informacyjnej przedsięwzięcia, jeśli przedsięwzięcie należy do grupy I), uwzględniając stan współczesnej wiedzy i metod badań oraz istniejące możliwości techniczne i dostępność danych. Określając zakres raportu, organ może – kierując się usytuowaniem, charakterem i skalą oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – co do zasady odstąpić od części wymagań co do zawartości raportu oceny oddziaływania na środowisko<sup>16</sup>, niestety nie dotyczy to dróg publicznych oraz linii kolejowych z grupy I.

Jak wskazano powyżej, etap przeprowadzania OOS w ramach grupy II poprzedzony jest procesem kwalifikowania do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (ang. *screening*) oraz określeniem zakresu raportu, który musi przygotować inwestor (ang. *scoping*). Jak wskazuje się w

---

<sup>13</sup> Należy zwrócić uwagę na brak ujednoczenia pojęć w prawie środowiskowym, budowlanym i w poszczególnych przepisach sektorowych (np. w ustawie kolejowej mowa o modernizacji infrastruktury), co może powodować brak przejrzystości dla podmiotów gospodarczych. Szerzej *vide* Latawiec T., *Żółty FIDIC „zaprojektuj i wykonaj” wyzwaniem w branży renowacji bezwykopowych przewodów infrastruktury podziemnej*, „Inżynieria Budownictwa” 2008, nr 4, s. 106 – 108.

<sup>14</sup> Dla pozostałych przedsięwzięć z grupy II decyzję środowiskową wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miast – *vide* art. 75 ust. 1 pkt 4). Wydaje się, że przepisy kompetencyjne w ustawie OOS są skomplikowane i w pewnych sytuacjach w praktyce może być trudno wskazać organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej.

<sup>15</sup> Po zasięgnięciu opinii RDOŚ (jeśli sam nie jest właściwy) oraz organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

<sup>16</sup> Organ, zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 1), ograniczając zakres raportu może odstąpić od następujących elementów raportu:

- opis przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia;
- przedstawienie zagadnień w formie graficznej;
- analiza możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem;
- przedstawienie propozycji monitoringu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na etapie jego budowy i eksploatacji lub użytkowania, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz na integralność tego obszaru.



literaturze przedmiotu, *niestety z dotychczasowej praktyki wynika, że często jest to proces uznaniowy i zależy od decyzji urzędniczych, nie znajdujących poparcia w racjonalnych i obiektywnych kryteriach*<sup>17</sup>. Wskazuje się, że nie uwzględnia się priorytetów lokalnej polityki ochrony środowiska oraz dokumentów strategicznych<sup>18</sup>. Autorzy cytowanego raportu szczególną uwagę zwracają na kwestionowanie decyzji w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych przez organy nadrzędne, lecz także przez przedstawicieli inicjatywy JASPERS, a nawet przez Komisję Europejską. Dlatego też należy z dużą uwagą przygotowywać raport. Dla każdego etapu postępowania OOS zostały przygotowane wytyczne Komisji Europejskiej.

Warto zwrócić uwagę, że OOS może być także przeprowadzona w późniejszym etapie przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 61 ust. 3 ustawy OOS ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowiącą część postępowania w sprawie wydania tzw. decyzji budowlanych<sup>19</sup>, decyzji lokalizacji lotniska użytku publicznego, czy też Zezwolenia na Realizację Inwestycji Drogowej<sup>20</sup>, przeprowadza RDOŚ. Organ podejmuje decyzję w formie postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie. Postanowienie to wiąże organ, który wydaje właściwą decyzję inwestycyjną wskazaną w art. 88.. Procedurę ponownej oceny oddziaływania na środowisko reguluje rozdział 4 ustawy OOS. Dotyczy to przede wszystkim trzech sytuacji:

- gdy o ocenę wnioskuje inwestor (ten może przedstawić tzw. Kartę Informacyjną Przedsięwzięcia zgodnie z art. 69 i 70 ustawy OOS i wystąpić o określenie zakresu raportu);
- jeśli organ wydający decyzje stwierdzi, że we wniosku o jej wydanie zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, i wtedy, zgodnie z art. 89 ust. 3 ustawy OOS, sam określa zakres raportu;
- gdy w pierwszej decyzji, wydanej np. przez RDOŚ, została wskazana konieczność przeprowadzenia ponownej oceny.

Wskazano już, że zakres raportu może być ograniczony jedynie w stosunku do pewnych przedsięwzięć. Cała procedura ponownej oceny może okazać się bardzo długotrwała.

### **Oddziaływanie na obszar Natura 2000**

Innym aspektem związanym z decyzją środowiskową, jaki można badać, przystępując do oceny oddziaływania na środowisko, jest wpływ inwestycji na obszary Natura 2000. Jest to europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony siedlisk złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I do Dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. WE L 206 z 22.07.1992, dalej: dyrektywa siedliskowa) oraz siedliska gatunków wymienionych w załączniku II do tejże dyrektywy. Akt ten ma na celu umożliwienie zachowania typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie. Natura 2000 obejmuje również obszary specjalnej ochrony ptaków przez państwa członkowskie, zgodnie z regulacjami Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia

---

<sup>17</sup> Adamczyk W., Bugalski M., Dolecki J., Gańko J., Koba D., Mąka B., Niedziela J., Perčić Z., Podedworna-Łuczak M., Proksa-Binkowska M., Ryś R., Saganowski T., Skorupski M., Strzelczyk H., Strzelczyk-Urbańska A., Zaron A., *Podręcznik dla Inwestorów przedsięwzięć infrastrukturalnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 169, do pobrania z:  
[http://funduszeuropejskie.gov.pl/project\\_pipeline/documents/podrecznik\\_dla\\_inwestorow\\_light.pdf](http://funduszeuropejskie.gov.pl/project_pipeline/documents/podrecznik_dla_inwestorow_light.pdf)

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 169.

<sup>19</sup> Tj. decyzja o pozwoleniu na budowę, o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych.

<sup>20</sup> Na temat tych decyzji patrz rozdział 2.1.2 niniejszego opracowania.

30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. UE L 20 z 26.01.2010r., dalej: dyrektywa ptasia).

Każde przedsięwzięcie, które może w znaczący sposób oddziaływać – zarówno osobno, jak i w powiązaniu z innymi planami lub przedsięwzięciami – na obszary Natura 2000, musi zostać ocenione pod tym kątem. Procedura oceny oddziaływania na obszar została uregulowana w art. 6 ust. 3 – 4 dyrektywy siedliskowej. Właściwy organ wyrazi zgodę na realizację przedsięwzięcia tylko jeśli nie wpływa ono niekorzystnie na integralność danego obszaru oraz po wyrażeniu opinii społeczeństwa. Ze względu jednak na konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, państwo członkowskie może zezwolić na realizację przedsięwzięcia negatywnie wpływającego na obszary Natura 2000, ale jednocześnie powinno podjąć wszelkie środki kompensacyjne konieczne do zapewnienia ochrony całkowitej spójności sieci. O podjętych środkach kompensacyjnych państwo członkowskie informuje Komisję Europejską.

Jak wskazuje art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, jeśli dany obszar obejmuje typ siedliska przyrodniczego o znaczeniu priorytetowym i/lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska albo odnoszące się do innych koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego – w tym ostatnim przypadku po wyrażeniu opinii przez KE.

Ochronie podlegają nie tylko siedliska umieszczone na liście obszarów zatwierdzonych przez Komisję, lecz również umieszczone na liście krajowej (przed zaakceptowaniem przez Komisję). Wynika to z orzecznictwa TSUE.

Przepisy unijne zostały implementowane w Ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2013 r. Poz. 627, dalej: ustawa o ochronie przyrody), a także w ustawie OOS. Zgodnie z art. 33 ustawy o ochronie przyrody zabrania się, z zastrzeżeniem art. 34, podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności:

- pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, lub
- wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
- pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Art. 34 przewiduje możliwość wydania zezwolenia na realizację inwestycji pomimo jej negatywnego wpływu na obszary Natura 2000, jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych. W przypadku gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy tzw. siedlisk i gatunków priorytetowych, zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, może zostać udzielone wyłącznie w celu:

- ochrony zdrowia i życia ludzi;
- zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego;
- uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego;
- wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

Organ administracji może zatem wydać zezwolenie na realizację planu lub przedsięwzięcia, które może mieć negatywny wpływ na siedlisko przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. W orzecznictwie doprecyzowano, że organ musi zbadać istnienie faktycznych rozwiązań alternatywnych, przy czym musi uwzględnić także koszty środowiskowe czy społeczne ich realizacji. Istnienie takiego rozwiązania należy rozważać, mając na względzie nie tylko szczególną potrzebę ochrony dóbr objętych specjalnymi formami ochrony przyrody (np. obszarów o znaczeniu międzynarodowym objętych siecią Natura 2000), ale także potrzeby racjonalnego równoważenia racji ochrony tych obszarów z innymi względami (m.in. społecznymi czy zachowania zasobów przyrody nieobjętych szczególnymi formami ochrony), i nie pomijając zasady zrównoważonego rozwoju<sup>21</sup>.

W ustawie OOS uregulowano proces oceny oddziaływania na obszary programu Natura 2000 także wtedy, gdy postępowanie nie jest przeprowadzane na etapie decyzji środowiskowej, lecz na podstawie art. 96 ustawy OOS, w przypadku, gdy przedsięwzięcie nie należy ani do grupy I, ani do grupy II.

### **Właściwości decyzji środowiskowej**

Co do zasady właściwy organ wydaje decyzję środowiskową po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. Nie dotyczy to jednak decyzji środowiskowej wydawanej m.in. dla drogi publicznej oraz dla linii kolejowej o znaczeniu państwowym.

Decyzja powinna określać – zgodnie z art. 82 ustawy OOS – przede wszystkim rodzaj i miejsce realizacji inwestycji, a także warunki wykorzystywania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich. Organ może także m.in. nałożyć obowiązek sporządzenia analizy porealizacyjnej, w której – zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy OOS – dokonuje się porównania ustaleń zawartych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w szczególności ustaleń dotyczących przewidywanego charakteru i zakresu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz planowanych działań zapobiegawczych, z rzeczywistym oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko i działaniami podjętymi dla jego ograniczenia. Nieco inna jest treść decyzji po przeprowadzeniu ponownej oceny oddziaływania na środowisko (*vide* art. 93 ustawy OOS).

Decyzja jest „ważna” przez okres czterech lat, to znaczy inwestor musi złożyć wniosek o pozwolenie na budowę lub np. o wydanie tzw. decyzji lokalizacyjnej (tzw. decyzja następcza) w terminie czterech lat od dnia, w którym decyzja środowiskowa stała się ostateczna. Termin ten można przedłużyć o dwa lata, jeśli inwestor otrzyma przed upływem czterech lat stanowisko organu środowiskowego, np. RDOŚ, w którym określone zostało, że realizacja planowanego przedsięwzięcia przebiega etapowo oraz że nie zmieniły się warunki określone w tej decyzji. W przedłożonych przez Zamawiającego dokumentach źródłowych wskazuje się na potrzebę przedłużenia ważności decyzji środowiskowej do ośmiu<sup>22</sup>, a

---

<sup>21</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 13 grudnia 2011 r., II SA/OI 878/11, LEX nr 1153012.

<sup>22</sup> MliR, *Zestawienie propozycji w zakresie działań służących realizacji zadania: „zwiększenie efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w szczególności w sektorze transportowym, w tym wypracowanie rekomendacji dla zmian instytucjonalnych, rozwiązań legislacyjnych, modelu finansowania nowych inwestycji i utrzymania już istniejących”* wynikającego z „Planu działań służących realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2020”, niepubl., s. 3.

nawet do dziesięciu lat<sup>23</sup>. Ponadto Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) zauważa, że *ogólność analiz wykonywanych na etapie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przy jednoczesnych szczegółowych zaleceniach tych decyzji powoduje, że na etapie uszczegóławiania projektu pojawia się konieczność zmian w zakresie szczegółowej lokalizacji przejść dla zwierząt, konieczność organizowania przesiedlania zwierząt, w tym organizacji postępowania przetargowego na wybór wykonawcy zajmującego się przesiedlaniem zwierząt, zabezpieczeń akustycznych itd.* To powoduje, że druga przesłanka niezbędna do uzyskania przedłużenia ważności decyzji środowiskowej nie zawsze jest spełniona.

### **Zmiana decyzji środowiskowej**

Zmiana decyzji środowiskowej uregulowana została w art. 87 ustawy OOS, który przewiduje, że dokonanie tej czynności następuje w trybie art. 155 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r. Poz. 267, dalej: KPA). Pewnym uproszczeniem w stosunku do trybu nadzwyczajnego z KPA jest tutaj zamiana przesłanki uzyskania zgody wszystkich stron co do wszczęcia takiego postępowania, na zgodę wyłącznie samego wnioskodawcy. Niemniej jednak muszą zostać spełnione wszystkie pozostałe przesłanki wskazane w art. 155 KPA, tj. za zmianą decyzji musi przemawiać interes społeczny lub słuszny interes strony. Ponadto konieczne jest przeprowadzenie nowej oceny oddziaływania na środowisko. Taki stan rzeczy wydaje się nieprzystosowany do realiów projektowania dużych projektów infrastrukturalnych. Wydaje się, że w świetle obecnych przepisów, przy zmianie projektu w ten sposób, że przeznaczony na inwestycje pas liniowy zostanie zwiększony o kilka działek, należy ponownie przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko. Taki stan rzeczy może powodować duże opóźnienia w realizacji inwestycji, ponieważ brakuje elastycznego mechanizmu modyfikacji decyzji środowiskowej. Respondenci wskazują również, że koszty środowiskowe stanowią od kilku nawet do 20% wartości inwestycji, jeśli wliczyć w to również konieczność poszerzania nasypów, czy wzmocnienia wiaduktów w celu umieszczania ekranów akustycznych.

### **Obszar ograniczonego użytkowania**

Należy zauważyć, że nie w każdym przypadku możliwe jest ograniczenie negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia do granic nieruchomości, na której jest ono zlokalizowane. Z tego względu ustawa Prawo ochrony środowiska powołała do życia instytucję zwaną obszarem ograniczonego użytkowania (dalej: OOU). Prawo nie przewiduje definicji tej instytucji, aczkolwiek przyjmuje się, że chodzi o obszary objęte ograniczeniami w sposobie korzystania z nieruchomości wprowadzonymi w drodze przepisów prawa miejscowego ze względu na wymagania ochrony zasobów środowiska<sup>24</sup>.

W świetle art. 135 ust. 1 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2013 r. Poz. 1232, dalej: POŚ), jeżeli z przeglądu ekologicznego, z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub analizy porealizacyjnej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania. Jak wskazuje się w literaturze, jedną z podstawowych przesłanek uzasadniających ustanowienie takiego obszaru jest wystąpienie szkodliwego oddziaływania

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 5

<sup>24</sup> Adamczyk W. et al., *Podręcznik...*, s. 521.

wywołanego przekroczeniem dopuszczalnych norm immisyjnych<sup>25</sup>. Ponadto zauważa się, że utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania wiąże się z wieloma wrażliwościami i obawami mieszkańców sąsiadujących z lotniskiem, drogą, czy też oczyszczalnią ścieków, co często znajduje wyraz w wielu skargach oraz reakcjach mieszkańców. Często jest to jedyne rozsądne wyjście naprzeciw niekomfortowej sytuacji ludzi mieszkających i pracujących na terenie okalającym teren przedsięwzięć takich jak duże porty lotnicze<sup>26</sup>.

Zgodnie z brzmieniem art. 135 ust. 3a POŚ właściwy organ ochrony środowiska, czyli rada powiatu lub sejmik województwa, tworząc obszar ograniczonego użytkowania w drodze aktu prawa miejscowego określa jego granice, ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów wynikające z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub z analizy porealizacyjnej albo z przeglądu ekologicznego.

Zgodnie z art. 135 ust. 5 POŚ konieczność wyznaczenia obszaru ograniczonego użytkowania może wynikać również z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi krajowej. W ZRID nakłada się wówczas obowiązek sporządzenia analizy porealizacyjnej po upływie roku od dnia oddania obiektu do użytkowania i jej przedstawienia w terminie 18 miesięcy od tego dnia. Postępowanie w celu utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania wyznaczanych wokół dróg krajowych będzie zatem przebiegało w czterech etapach:

1. Ocena drogi krajowej na etapie przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko.
2. Oddanie obiektu do użytkowania.
3. Sporządzenie analizy porealizacyjnej.
4. Właściwe ustanowienie OOU.

Najważniejszym elementem treści aktu prawnego ustanawiającego OOU jest precyzyjne wyznaczenie granic obszaru ograniczonego użytkowania. Granice te powinny być bardzo precyzyjne<sup>27</sup> oraz powinny być wytyczone na podstawie poświadczonej przez właściwy organ kopii mapy ewidencyjnej. Na wymaganym obszarze ograniczonego użytkowania mają zostać wyznaczone ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenu. W literaturze wskazuje się, że w związku z tym, że na obszarze ograniczonego użytkowania negatywne oddziaływania nie w każdym miejscu są tak samo intensywne, za dopuszczalne należy uznać określenie pewnych podstref, w których warunki korzystania z nieruchomości będą różne<sup>28</sup>.

Warto również wskazać na brzmienie art. 135 ust. 4, zgodnie z którym ustanowienie OOU ma wpływ na postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych. Taka decyzja nie może zostać wydana przed utworzeniem OOU, a więc przed dniem skutecznego wejścia w życie przepisu prawa miejscowego, który powołał go do życia, a w tych przypadkach, w których pozwolenie na użytkowanie nie jest wymagane, nie można przystąpić do użytkowania obiektu przed tym dniem.

Wreszcie, dużą doniosłość prawno-ekonomiczną należy przypisać brzmieniu art. 136, który stanowi, że w razie ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania właściwymi w sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowania lub wykupu nieruchomości są sądy powszechne, a obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu

<sup>25</sup> Gruszecki K., *Komentarz do art. 135 ustawy – Prawo ochrony środowiska*, LEX nr 107085, 2011, pkt 1.

<sup>26</sup> Adamczyk W. *et al.*, *Podręcznik...*, s. 521.

<sup>27</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2004 r., OSK 1151/04, OSP 2005, z. 11, poz. 127.

<sup>28</sup> Gruszecki K., *Komentarz do art. 135...*, pkt 2B.

nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania.

### **Wstępnie zarysowane problemy w zakresie funkcjonowania przepisów o OOS i decyzji środowiskowej**

W literaturze podkreśla się, że realizacja dużych inwestycji transportowych często napotyka zarówno na formalnoprawny opór ze strony instytucji związanych ze środowiskiem naturalnym, jak i równolegle na protesty ze strony organizacji ekologicznych. Jako przykład podaje się np. problem z wytyczeniem planowanej do budowy linii kolejowej pomiędzy stacją w Modlinie a portem lotniczym Warszawa Modlin<sup>29</sup>. Ponadto należy zwrócić uwagę na problem uzgodnień dokonywanych przez właściwego RDOŚ dla inwestycji, które przebiegają przez więcej niż jedno województwo. W literaturze wskazuje się, że opóźnienia w wydawaniu decyzji środowiskowej najczęściej wynikają z braków formalnych i merytorycznych. Spowodowany tą przyczyną poślizg może sięgać nawet 3,5 miesiąca<sup>30</sup>. Inną podnoszoną przez autorów kwestią jest obszar ograniczonego użytkowania i związane z jego utworzeniem wątpliwości interpretacyjne, jak również niski stopień wykorzystania tej instytucji w praktyce<sup>31</sup>.

Ponadto Zamawiający w toku badania wskazywał na problem polegający na poszerzaniu obszarów Natura 2000 i związanej z tym konieczności zmiany transportowych planów inwestycyjnych. Należy w tym zakresie zauważyć, że wyznaczanie przedmiotowych obszarów (a także per analogia ich rozszerzanie) może się odbywać wyłącznie na podstawie naukowych kryteriów przyrodniczych, a nie ekonomicznych czy społecznych. Ich granice nie mogą podlegać zmianom dostosowującym ich przebieg do planowanych przedsięwzięć, czy oczekiwań gospodarczo-przemysłowych społeczności lokalnych<sup>32</sup>. Wyznaczanie obszarów odbywa się na podstawie obiektywnych przesłanek, gdy zaistnieje konieczność ochrony siedlisk. W świetle powyższego problem ten wydaje się zatem niemożliwy do rozwiązania tak, by nie nastąpiła oczywista niezgodność polskich przepisów z prawem UE.

#### **2.1.1.1.2 Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego**

Jeszcze do niedawna inwestycje w zakresie linii kolejowych pozostałych w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy kolejowej wymagały uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej: DULICP) uregulowanej w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym. W świetle obecnie obowiązujących przepisów inwestycje w infrastrukturę transportową regulują przepisy szczególne, przedstawiane w rozdziale 2.1.2. Zwykły tryb, który charakteryzuje się koniecznością wydania omawianej pokrótce w niniejszym podrozdziale DULICP, jest o tyle mniej korzystny dla inwestora, że nie wywiera takich skutków w sferze prawa zagospodarowania przestrzennego, jak decyzje lokalizacyjne wydawane w trybie szczególnym. Decyzja ta także nie skutkuje automatycznym przejęciem własności nieruchomości zlokalizowanej na terenie inwestycji i do postępowania

<sup>29</sup> Syryjczyk T. (red.), Faryna P.(red), *Biała Księga 2013 Kolej na działania – mapa problemów polskiego kolejnictwa*, RBF, Warszawa-Kraków 2013, s. 50, dokument do pobrania na stronie internetowej: <http://www.rynek-kolejowy.pl/foto/files/RBF%20Bia%20Ksi%20ga%202013%20Kolej%20na%20dzia%20nia.pdf>

<sup>30</sup> Harasymiuk J., Fadrowski S., *Wybrane problemy wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie doświadczeń województwa warmińsko-mazurskiego z lat 2009 – 2011*, „Przegląd Naukowy – Inżynieria i Kształtowanie Środowiska” 2013, nr 61, s. 353, do pobrania z: <http://iks.pn.sggw.pl/z61/art11.pdf>.

<sup>31</sup> Vide szerzej na ten temat w: Rakoczy B., Gołębiewski Z., Ratajczak J., Smolibowska-Hruszka G., *Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych O/Wielkopolski, Warszawa 2011, s. 85 i n.

<sup>32</sup> Na temat kryteriów wyznaczania obszarów Natura 2000 *vide* specjalna strona internetowa GDOŚ pod adresem: <http://natura2000.gdos.gov.pl/strona/historia-powstania>.

wywłaszczeniowego stosuje się procedurę wskazaną w Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2014 r. Poz. 518, dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami).

#### 2.1.1.1.3 Pozwolenie na budowę

Jak wskazano we wprowadzeniu, co do zasady w następnym etapie inwestycji należy uzyskać pozwolenie na budowę<sup>33</sup>, albowiem roboty budowlane można rozpocząć jedynie po uzyskaniu ostatecznej decyzji o tym pozwoleniu. Rodzaje prac budowlanych, które wymagają pozwolenia na budowę, określa Prawo budowlane. W przypadku inwestycji drogowych oraz w ramach lotnisk publicznych pozwolenie stanowi integralną część zezwoleń, które będą omawiane w następnych rozdziałach. Odnosząc się zatem do przedmiotu zamówienia, należy zauważyć, że obowiązek uzyskania pozwolenia odnosi się w efekcie głównie do inwestycji w zakresie transportu kolejowego lub, ewentualnie, inwestycji towarzyszących inwestycjom w infrastrukturę transportową oraz inwestycjom rozpoczętym przed rozszerzeniem zakresu zastosowania ustaw szczególnych – specustaw.

Tytułem wstępu, warto rozgraniczyć, jakie przedsięwzięcia wymagają pozwolenia na budowę, a jakie należy jedynie zgłosić organowi administracji budowlano-architektonicznej. Co do zasady, wszystkie roboty podlegające reżimowi prawnemu pozwolenia na budowę wskazane zostały w sposób negatywny jako te, które nie zostały wymienione w art. 29 ust. 2 Prawa budowlanego. Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 1) w związku z art. 30 Prawa budowlanego, zgłoszenie wystarczy także w przypadku remontu istniejących obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych z wyjątkiem obiektów wpisanych do rejestru zabytków.

Zakładając, że przedsięwzięcie wymaga uzyskania pozwolenia, inwestor składa wnioski o wydanie pozwolenia, który powinien zawierać cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z pozwoleniami, uzgodnieniami, opiniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi (np. przeciwpożarowymi, sanitarnymi, ochrony środowiska – decyzja środowiskowa, czy też ochrony zabytków) oraz tzw. oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Właściwy do wydania pozwolenia organ (starosta/wojewoda) sprawdza między innymi:

- zgodność projektu budowlanego z ustaleniami decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o lokalizacji inwestycji w zakresie linii kolejowej;
- zgodność z wymaganiami ochrony środowiska, szczególnie określonymi w decyzji środowiskowej;
- zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z odpowiednimi przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;
- kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia;
- wykonanie projektu (a także sprawdzenie, w przypadku gdy jest wymagane) przez osobę posiadającą żądane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu (lub jego sprawdzenia) zaświadczeniem odpowiedniej izby samorządu zawodowego<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Choć należy zauważyć, że przed otrzymaniem pozwolenia na budowę wymagane jest uzyskanie komplementarnych decyzji administracyjnych, np. pozwolenia wodnoprawnego, *vide* rozdział 2.1.1.1.5. w niniejszej analizie.

<sup>34</sup> Art. 35 ust. 3 i n. Prawa budowlanego stanowią o konsekwencjach ewentualnych stwierdzonych niezgodności.

Jeśli decyzja dotyczy przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, starosta lub wojewoda podaje do publicznej wiadomości informację o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz z dokumentacją sprawy.

W decyzji pozwolenie na budowę, zgodnie z art. 93 ustawy OOS, można nałożyć na wnioskodawcę obowiązki dotyczące:

- przeciwdziałania skutkom awarii przemysłowych – w odniesieniu do przedsięwzięć zaliczanych do zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnych awarii w rozumieniu POŚ;
- ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko – w odniesieniu do przedsięwzięć, dla których przeprowadzono postępowanie dotyczące transgranicznego oddziaływania na środowisko;
- przedstawienia analizy porealizacyjnej, określając jej zakres i termin przedstawienia.

Ponadto organ może:

- w przypadku, o którym mowa w art. 135 ust. 1 POŚ – stwierdzić konieczność utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, jeżeli konieczność ta nie została stwierdzona w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- zmienić wymagania dot. ochrony środowiska w projekcie budowlanym, jeżeli potrzeba zmiany została stwierdzona w ramach powtórnej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;

Wreszcie, gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika potrzeba:

- wykonania kompensacji przyrodniczej – stwierdza się konieczność wykonania tej kompensacji,
- zapobiegania, ograniczania oraz monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – nakłada się obowiązek tych działań.

Warto zwrócić uwagę, że jeżeli z powtórnej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że może ono znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, organ co do zasady odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody, które zostały wskazane w podrozdziale dotyczącym decyzji środowiskowej.

W SOZ pojawiło się zagadnienie zmiany pozwolenia na budowę w kontekście obowiązku ponownego uzyskania decyzji środowiskowej. Należy zwrócić uwagę, iż wymogu uzyskania decyzji środowiskowej nie stosuje się w przypadku zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę polegających na:

- ustaleniu lub zmianie formy lub wielkości zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej decyzją, zmianie danych wnioskodawcy;
- odstępianiu od zatwierdzonego projektu budowlanego dotyczącym charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego – kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji, zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne – które nie spowodują zmian uwarunkowań określonych w wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Są to przypadki tzw. istotnego odstępiania od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Powyżej wskazane uregulowanie w punkcie drugim nie obejmuje jednak swoim zakresem Zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Nieistotne odstępianie nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę i jest dopuszczalne, o ile nie dotyczy:



- zakresu objętego projektem zagospodarowania działki lub terenu;
- charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji;
- zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne;
- zmiany zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części;
- ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

oraz nie wymaga uzyskania opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów wymaganych przepisami szczególnymi.

W dokumentach udostępnionych przez Zamawiającego podkreśla się, że problemowy w obszarze pozwolenia na budowę wydaje się fakt, że uzgodnienia w toku projektowania wydawane są na czas określony, co może skutkować stawianiem nowych wymagań w okresie po ich wygaśnięciu, a przed ostateczną realizacją inwestycji. To zaś skutkuje opóźnieniami i zwiększeniem kosztów<sup>35</sup>.

#### 2.1.1.1.4 Zatwierdzenie projektu robót geologicznych

##### Istota i procedura zatwierdzenia projektu robót geologicznych

Zagadnienia geologiczne stanowią istotną część prac nad projektem budowlanym. Jednym z zasygnalizowanych przez Zamawiającego problemów jest zagadnienie zatwierdzania projektu robót geologicznych. Zgodnie z art. 6 pkt 8 Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2014 r. Poz. 613, dalej: Prawo geologiczne) pracą geologiczną *jest projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności, w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności [...] określenia warunków [...] geologiczno-inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych [...]*. Zgodnie z art. 79 ust. 1 prace geologiczne z zastosowaniem robót geologicznych mogą być wykonywane tylko na podstawie projektu robót geologicznych. Robotą geologiczną jest zaś, zgodnie z art. 6 pkt 11 Prawa geologicznego, *wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidacja wyrobisk po tych czynnościach*. Art. 79 ust. 2 wskazuje, że projekt robót geologicznych określa w szczególności:

- cel zamierzonych robót oraz sposób jego osiągnięcia,
- rodzaj dokumentacji geologicznej mającej powstać w wyniku robót geologicznych,
- harmonogram robót geologicznych,
- przestrzeń, w obrębie której mają być wykonywane roboty geologiczne,
- przedsięwzięcia konieczne ze względu na ochronę środowiska, w tym wód podziemnych, sposób likwidacji wyrobisk, otworów wiertniczych, rekultywacji gruntów, a także czynności mające na celu zapobieżenie szkodom powstałym wskutek wykonywania zamierzonych robót.

Zatwierdzenie projektu robót geologicznych następuje jako etap wstępny do przeprowadzenia wymaganych robót. a następnie przedstawienia w dokumentacji geologiczno-inżynierskiej ich wyników wraz z interpretacją oraz określenie stopnia osiągnięcia zamierzonego celu wraz z uzasadnieniem. Zatwierdzenie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej jest niezbędne, zgodnie z art. 91 ust. 1 Prawa geologicznego, w celu określenia warunków geologiczno-inżynierskich na

<sup>35</sup> MIIIR, *Zestawienie propozycji...*, s. 3.

potrzeby m.in. posadawiania obiektów budowlanych<sup>36</sup>. Szczegółowe aspekty związane z dokumentacją geologiczno-inżynierską reguluje Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (Dz.U. z 2014 r. Poz. 596). Jeśli charakter przedsięwzięcia wymaga przygotowania przedmiotowej dokumentacji geologicznej, wyniki badań geologicznych wraz z warunkami posadowienia obiektów budowlanych włącza się do projektu budowlanego.

Obowiązek uzyskania zatwierdzenia projektu prac geologicznych spoczywa na inwestorze, jeśli roboty geologiczne nie wymagają pozyskania koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny. Projekt robót geologicznych zgodnie z art. 79 ust. 2 Prawa geologicznego, określa w szczególności:

- cel zamierzonych robót oraz sposób jego osiągnięcia;
- rodzaj dokumentacji geologicznej mającej powstać w wyniku robót geologicznych;
- harmonogram robót geologicznych;
- przestrzeń, w obrębie której mają być wykonywane roboty geologiczne;
- przedsięwzięcia konieczne ze względu na ochronę środowiska, w tym wód podziemnych, sposób likwidacji wyrobisk, otworów wiertniczych, rekultywacji gruntów, a także czynności mające na celu zapobieżenie szkodom powstałym wskutek wykonywania zamierzonych robót.

Zgodnie z art. 80 Prawa geologicznego, projekt robót geologicznych podlega zatwierdzeniu przez tzw. właściwy organ administracji geologicznej. Zatwierdzenie wydawane jest w formie decyzji. Takim organem jest, zgodnie z art. 156 Prawa geologicznego, minister właściwy do spraw środowiska, marszałek województwa lub starosta – wedle wskazanych w art. 161 Prawa geologicznego *numerus clausus* kompetencji. Przykładowo, mając na uwadze przedmiot zamówienia, zgodnie z art. 161 ust. 3 pkt 8) Prawa geologicznego, to minister środowiska jest organem administracji geologicznej dla ponadwojewódzkich inwestycji liniowych. Zgodnie z art. 80 ust. 4 Prawa geologicznego decyzję co do zatwierdzenia projektu wydaje się na okres nie dłuższy niż pięć lat, a jej wydanie poprzedzone jest opinią wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminy, na obszarze której roboty będą wykonywane. Zgodnie z art. 80 ust. 3 Prawa geologicznego stronami postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia projektu robót są właściciele oraz użytkownicy wieczysti nieruchomości gruntowych, w granicach, których roboty będą wykonywane. Właścicielom (użytkownikom wieczystym) gruntów położonych poza tym terenem status strony w tym postępowaniu nie przysługuje (art. 41 ust. 2 w zw. z art. 80 ust. 3 Prawa geologicznego). Właściwe organy opiniują przyjęte w projekcie rozwiązania w zakresie ochrony środowiska, zagospodarowania przestrzennego itd. Zgodnie z art. 80 ust. 2. Prawa geologicznego we wniosku o zatwierdzenie projektu robót geologicznych zamieszcza się informację o prawach, jakie przysługują wnioskodawcy do nieruchomości, w granicach której roboty te mają być wykonywane.

Organ administracji geologicznej, jest właściwy do kontroli i nadzoru nad poprawnością opracowywanych projektów robót geologicznych i dokumentacji geologicznych – może je zatwierdzać lub odmówić zatwierdzenia. Wykonuje także funkcje publicznoprawne w zakresie poprawności wykonywania prac i robót geologicznych – może przeprowadzić kontrolę, żądać wyjaśnień lub dokumentów.

---

<sup>36</sup> Szczegółowe warunki posadawiania obiektów budowlanych ustanowione zostały w Rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz.U. z 2012r. Poz. 463)

Zgodnie z art. 80 ust. 7 Prawa geologicznego organ administracji geologicznej odmawia zatwierdzenia projektu robót geologicznych, jeżeli:

- projektowane roboty geologiczne naruszałyby wymagania ochrony środowiska;
- projekt robót geologicznych nie odpowiada wymaganiom prawa.

### **Wstępnie zarysowane problemy związane z zatwierdzaniem projektu**

W procedurze zatwierdzenia projektu prac geologicznych szczególnie istotny wydaje się problem polegający na tym, że właściciele nieruchomości, na których prowadzone mają być badania, stali się stronami postępowania o wydanie decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych. W związku z tym postępowanie w zakresie uzyskania pełnej dokumentacji geologiczno-inżynierskiej może trwać od 11 do 17 miesięcy, co znacząco przedłuża okres realizacji inwestycji<sup>37</sup>. W dokumentach udostępnionych przez Zamawiającego postuluje się zmianę systemu zatwierdzenia projektu na rzecz jego zgłoszenia.

Warto zauważyć, że na gruncie Ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 1994 r. Nr 27, poz. 96), poprzedzającej obecne Prawo geologiczne, nie przewidywało się zatwierdzania dokumentacji geologicznej (z prac geologicznych – etap po zatwierdzeniu robót i przeprowadzeniu właściwych prac) w drodze decyzji, tak jak ma to miejsce w świetle nowych regulacji. Zgodnie z uchylonymi regulacjami właściwy organ zawiadamiał pisemnie o przyjęciu dokumentacji bez zastrzeżeń, a w przypadku, gdy dokumentacja nie odpowiadała wymaganiom określonym w przepisach prawa, żądał – w drodze decyzji – uzupełnienia lub poprawienia dokumentacji. W terminie jednego miesiąca od dnia otrzymania uzupełnionej lub poprawionej dokumentacji organ zawiadamiał o przyjęciu jej bez zastrzeżeń (art. 45 ust. 1a ustawy z 1994 r.). Obowiązek wydawania decyzji w sprawie zatwierdzenia zarówno projektu robót geologicznych, jak i dokumentacji geologicznej, a także uczestnictwo właścicieli nieruchomości w postępowaniu, nie wydają się środkami wymaganymi przez jakikolwiek akt prawa UE. Jedynym aspektem mogącym istotnie kolidować z ewentualną zmianą stopnia administracyjnego reglamentacji zagadnień związanych z dokumentacją geologiczną mogłoby być zagadnienie prawa własności chronionego przez Konstytucję RP.

#### 2.1.1.1.5 Pozwolenie wodnoprawne

### **Wprowadzenie**

Instytucja pozwolenia wodnoprawnego została wprowadzona do polskiego porządku prawnego, by chronić wody na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek ochrony wód wynika przede wszystkim z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. WE L 327 z 22.12.2000, s. 1, dalej: RDW). Pozwolenie jest jednym z elementów mających zapewnić szeroko pojmowany wysoki poziom ochrony wód<sup>38</sup>, choć nie jest to środek przewidziany w samej dyrektywie z racji jej ramowego charakteru. Jak wskazuje uzasadnienie do projektu ustawy z roku 2001<sup>39</sup>, instrument ten nie jest nowy i dobrze się sprawdzał już we wcześniejszym kształcie. Wysoki poziom ochrony wód wynika z przepisów Prawa wodnego, a także POŚ, bowiem zgodnie z art. 100 POŚ, zmiana stosunków wodnych jest

<sup>37</sup> MliR, *Zestawienie propozycji...*, s. 7.

<sup>38</sup> Dlatego właśnie, zgodnie z art. 125 Prawa wodnego, pozwolenie musi być zgodne m.in. z ustaleniami planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, ustaleniami warunków korzystania z wód regionu wodnego lub warunków korzystania z wód zlewni, ustaleniami planu zarządzania ryzykiem powodziowym czy też ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, oraz wreszcie wymaganiami ochrony zdrowia, środowiska i dóbr kultury.

<sup>39</sup> *Vide* założenia projektu dostępne na stronie internetowej [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1723/\\$file/1723.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1723/$file/1723.pdf), s. 98 i n.

dopuszczalna wyłącznie tam, gdzie to niezbędne ze względu na specyfikę przedsięwzięcia. Obowiązek dbałości o stan wód wynika także z zasady zrównoważonego rozwoju.

### Istota pozwolenia

Postępowanie o wydanie pozwolenia wodnoprawnego (związane z wydaniem pozwolenia na budowę) uregulowane zostało w Prawie wodnym. Decyzję uzyskuje się dopiero po wykonaniu dokumentacji projektowej. Trzeba to zrobić przed złożeniem wniosku o uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę<sup>40</sup>. Takie pozwolenie wymagane jest zgodnie z art. 122 ust. 1 Prawa wodnego na:

- szczególne korzystanie z wód;
- regulację wód oraz zmianę ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód mającą wpływ na warunki przepływu wody;
- wykonanie urządzeń wodnych;
- rolnicze wykorzystanie ścieków, w zakresie nieobjętym zwykłym korzystaniem z wód;
- długotrwałe obniżenie poziomu zwierciadła wody podziemnej;
- piętrzenie wody podziemnej;
- gromadzenie ścieków oraz odpadów w obrębie obszarów górniczych utworzonych dla wód leczniczych;
- odwodnienie obiektów lub wykopów budowlanych oraz zakładów górniczych;
- wprowadzanie do wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów;
- wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych, będących własnością innych podmiotów, ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego określone w przepisach wydanych na podstawie art. 45a ust. 1.

Szczegółowe aspekty związane z przedsięwzięciami wymagającymi pozwolenia wskazane są w ustawie Prawo wodne, a także uzupełniająco w POŚ.

### Procedura wydania i treść decyzji

Pozwolenie wodnoprawne wydaje się na wniosek inwestora. Do wniosku dołącza się operat wodnoprawny, decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego (lub specjalną decyzję lokalizacyjną w zakresie infrastruktury transportowej) oraz opis prowadzenia zamierzonej działalności w języku nietechnicznym. Jak wskazuje „Podręcznik...”, w niektórych przypadkach określonych w ustawie do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego może okazać się konieczne dołączenie kolejnych dokumentów takich jak projekt instrukcji gospodarowania wodą, dokumentacja hydrogeologiczna, zgoda właściciela urządzeń kanalizacyjnych<sup>41</sup>.

Pozwolenie wodnoprawne wydaje w drodze decyzji administracyjnej starosta lub marszałek województwa – w zależności od zakresu projektu<sup>42</sup>. Stronami postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia wodnoprawnego są:

- wnioskodawca ubiegający się o wydanie pozwolenia wodnoprawnego;
- właściciel wody;

<sup>40</sup> Adamczyk W. et al., *Podręcznik...*, s. 225.

<sup>41</sup> Adamczyk W. et al., *Podręcznik...*, s. 226.

<sup>42</sup> *Vide* art. 132 Prawa wodnego; warto zresztą zauważyć, że w pierwotnym tekście ustawy organami odpowiedzialnymi za wydawanie pozwolenia byli wojewoda oraz starosta. Trudno zatem zrozumieć, dlaczego obecnie decyzję wydaje marszałek województwa, tym bardziej, że nie jest on związany z innymi decyzjami w fazie inwestycyjnej.

- właściciel urządzeń kanalizacyjnych, do których wprowadzane będą ścieki przemysłowe zawierające substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego;
- właściciel istniejącego urządzenia wodnego znajdującego się w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych;
- władający powierzchnią ziemi położoną w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych;
- uprawniony do rybactwa w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych.

W decyzji ustala się cel i zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnienia oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki<sup>43</sup>.

Zgodnie z art. 127 Prawa wodnego decyzję wydaje się na czas określony:

- nie dłuższy niż 20 lat w przypadku szczególnego korzystania z wód,
- nie dłuższy niż 4 lata w przypadku wprowadzania do wód, ziemi lub do urządzeń kanalizacyjnych ścieków zawierających substancje niebezpieczne
- nie dłuższy niż 5 lat w przypadku pozwolenia na wycinanie roślin oraz wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów z wód lub z obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią<sup>44</sup>.

W przypadku pozwoleń wodnoprawnych na wykonanie urządzeń wodnych czasu obowiązywania nie ustala się. Należy zwrócić uwagę, że uzasadnienie projektu ustawy Prawo wodne z 2001 r. nie uzasadnia w żaden sposób wprowadzenia określonego czasu ważności decyzji<sup>45</sup>. Z analizy przeprowadzonej przez autorów niniejszej analizy nie wynika, by określony czas obowiązywania pozwolenia miał swoje źródło w prawie UE.

Pozwolenie wodnoprawne musi być wydane przed wykonaniem inwestycji. Jej realizacja może się rozpocząć jedynie wtedy, gdy decyzja stanie się ostateczna. Wyjątkiem od tej zasady jest jednak sytuacja, gdy decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

W przypadku inwestycji w infrastrukturę transportową zastosowano szczególne regulacje przyspieszające proces wydania pozwolenia wodnoprawnego. W zakresie inwestycji w infrastrukturę kolejową taki przepis jest obecnie opracowywany w trakcie procesu legislacyjnego (art. 9ag projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym procedowanej obecnie w Departamencie Transportu Kolejowego MliR).

<sup>43</sup> Szczegółowy zakres pozwolenia wodnoprawnego wskazany został w art. 128 Prawa wodnego.

<sup>44</sup> Przy tej okazji należy zwrócić uwagę na wyrok wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 kwietnia 2010 r. II OSK 581/09, w którym stwierdzono: *brak jest podstaw w obowiązujących przepisach, aby okres obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód określony treścią art. 127 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.) obliczać od daty uzyskania waloru ostateczności takiej decyzji. Pogląd taki stałby również w sprzeczności z zasadą pewności i trwałości obrotu prawnego, ponieważ określenie ostateczności decyzji wiąże się z datą doręczenia decyzji stronom, której organ nie zna i nie może z góry zakładać. Decydujące znaczenie ma data wydania decyzji, czyli dzień według którego ocenia się stan faktyczny i stan prawny będący podstawą rozstrzygnięcia decyzji”.*

<sup>45</sup> Vide założenia projektu dostępne na stronie internetowej

[http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1723/\\$file/1723.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1723/$file/1723.pdf), s. 98.

Zamawiający zwrócił uwagę w zakresie opisywanego postępowania przede wszystkim na ważność tej decyzji administracyjnej (wspomniana powyżej określoność czasu, na który zostaje ona wydana).

## 2.1.2 Regulacje szczególne

### 2.1.2.1 Inwestycja w infrastrukturę drogową

W stosunku do inwestycji w infrastrukturę transportu drogowego uchwalono specustawę drogową (wspomniana ustawa o inwestycjach drogowych), która jest wyłączną regulacją stosującą się do budowy drogi w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013r. Poz. 260, dalej: ustawa o drogach). Oznacza to, że zamiast klasycznego pozwolenia na budowę występuje się o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (dalej: ZRID). W świetle analizy przepisów specustawy drogowej wydaje się, że nie pozostawiono inwestorowi wyboru między trybem zwyczajnym a szczególnym.

#### **Zalety ZRID**

Początkowo specregulacja dotyczyła jedynie dróg krajowych, a ZRID nie ponosił za sobą tzw. skutków własnościowych (brak przejęcia nieruchomości z mocy prawa). W 2006 r. rozszerzono zakres tego instrumentu na pozostałe drogi publiczne. Ponadto decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi stanowiła dowód nabycia własności działek z mocy prawa, choć ustalanie odszkodowania odbywało się w odrębnej decyzji. Dopiero w 2008 r. parlament uchwalił ZRID w obecnym kształcie, który przede wszystkim obejmuje pozwolenie na budowę (zatwierdza projekt budowlany) oraz ustala lokalizację drogi. ZRID powoduje jednocześnie przejęcie własności nieruchomości z mocy prawa oraz wygaszenie ograniczonych praw rzeczowych ustanowione na nieruchomości objętej zakresem decyzji. Szczególne warunki będą dostępne dla inwestorów do 2020 roku. Warto w tym miejscu zauważyć, że choć specustawy powinny mieć charakter epizodyczny, to w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie zakwestionowano dotychczas czasu trwania takiego typu ustawy. Jednakże, jak wskazano w poprzednich rozdziałach, próba nowelizacji przedłużającej stosowanie ustawy EURO 2012 została przez Trybunał głęboko skrytykowana.

Wśród innych ułatwień, których beneficjentami stali się inwestorzy drogowi, należy wymienić przede wszystkim sankcje dla organu, który nie wyda decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w terminie 90 dni od dnia złożenia (kompletnego) wniosku oraz nałożenie na Lasy Państwowe obowiązku dokonania nieodpłatnie wycinki drzew i krzewów oraz ich uprzątnięcia. Ponadto, gdy inwestycja drogowa wymaga poprowadzenia przez tereny cieków wodnych płynących bądź przez tereny, na których znajdują się linie kolejowe, właściwy zarządca drogi jest uprawniony do nieodpłatnego zajęcia tego terenu na czas realizacji inwestycji. Tryb ten jest więc znacznie bardziej uproszczony w stosunku do „zwyczajnego”.

Podsumowując zatem powyższe, specyfika ZRID polega na tym, że decyzja ta wywołuje skutki:

- w sferze zagospodarowania przestrzennego (lokalizacja i przebieg drogi w terenie);
- w sferze prawa własności i użytkowania wieczystego (stanowi podstawę nabycia przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego prawa własności nieruchomości przeznaczonych pod budowę);
- w sferze prawa budowlanego (zatwierdzenie projektu budowlanego).

### **Postępowanie w sprawie wydania ZRID**

Właściwy zarządca drogi składa wniosek po uzyskaniu opinii właściwych miejscowo organów: zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Niewydanie takiej opinii w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez właściwego zarządcę drogi traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Wśród dokumentów, jakie należy załączyć do wniosku, powinny znajdować się, oprócz przedmiotowych opinii innych organów, m.in. mapy, cztery egzemplarze projektu budowlanego czy też analiza powiązania drogi z innymi drogami publicznymi. W art. 11d ust. 5 specustawy drogowej przewidziano bardzo uproszczony tryb zawiadomienia o wszczęciu postępowania.

Zgodnie z art. 11a ustawy o inwestycjach drogowych zezwolenie wydaje wojewoda – w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich – albo starosta – w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych. Jeśli inwestycja realizowana jest na obszarze dwóch lub więcej województw, decyzję wydaje wojewoda, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część nieruchomości przeznaczonych na realizację inwestycji drogowej. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli jest ona wymagane przepisami ustawy OOS.

Wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych doręczają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy oraz zawiadamiają o jej wydaniu pozostałe strony w drodze obwieszczeń odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub w starostwie powiatowym oraz w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, na stronach internetowych tych gmin, a także w prasie lokalnej. Ponadto wysyłają zawiadomienie o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Jest to tryb uproszczony w stosunku do trybu doręczeń z KPA. Co jednak ważne, jeśli nieruchomość posiada nieuregulowany stan prawny, ustawa przewiduje, że właściwy organ wysyła zawiadomienie jedynie wnioskodawcy. Podobnie postępuje się, jeśli właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyją, a ich spadkobiercy nie wykazali prawa do spadku. Rozwiązania te znacząco przyspieszają proces inwestycyjny.

Niewydanie decyzji przez organ w terminie 90 dni od daty złożenia wniosku skutkuje wymierzeniem temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, kary w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Co jednak najważniejsze, decyzję na uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym wniosek właściwego zarządcy drogi opatrzona jest rygiem natychmiastowej wykonalności, który zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, a także:

- uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi;
- uprawnia do rozpoczęcia robót budowlanych.

### **Treść decyzji**

Zgodnie z ustawą, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności:

- wymagania dotyczące powiązania drogi z innymi drogami publicznymi z określeniem ich kategorii;
- określenie linii rozgraniczających teren;
- warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa;

- wymagania dotyczące ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich;
- zatwierdzenie podziału nieruchomości,
- oznaczenie nieruchomości lub ich części, które stają się własnością Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego, według katastru nieruchomości;
- zatwierdzenie projektu budowlanego;
- w razie potrzeby inne ustalenia dotyczące:
  - określenia szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych,
  - określenia czasu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych,
  - określenia terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych,
  - określenia szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie,
  - obowiązku dokonania przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu,
  - obowiązku przebudowy dróg innych kategorii,
  - określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w dwóch poprzednich punktach, oraz zezwolenia na ich wykonanie.

### **Wywłaszczenie i odszkodowanie**

Decyzja stanowi potwierdzenie wywłaszczenia *ex lege* nieruchomości objętych jej zakresem. Zgodnie z art. 16 ustawy, w ZRID określa się termin odpowiednio wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń, a termin ten nie może być krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. W ustawie przewidziano również, oprócz systemu słusznego odszkodowania, system zachęty dla właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości lub lokali, by jak najszybciej je opuścili, w postaci dwóch mechanizmów:

- zwiększenie odszkodowania o kwotę równą 5% wartości nieruchomości, jeśli zostanie ona wydana zarządcy drogi w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, lub w którym doręczono zawiadomienie o wydaniu decyzji lub też od dnia postanowienia o nadaniu decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności,
- dodatkowe 10 000 zł dla właścicieli budynków lub lokali mieszkalnych (przyznawane w każdej sytuacji).

Jeżeli decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, decyzję ustalającą wysokość odszkodowania wydaje się w terminie 60 dni od dnia nadania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygoru natychmiastowej wykonalności. Art. 11g ustawy o inwestycjach drogowych nakłada na organ odwoławczy krótki termin rozpatrzenia sprawy (30 dni). W tym trybie ograniczenie czasowe spoczywa także na sądach administracyjnych rozstrzygających skargi na wynik odwołania.

Wśród respondentów niniejszego badania nie były odosobnione wskazania dotyczące problematyczności wywłaszczenia i odszkodowania. Nawet sami inwestorzy dostrzegają społeczne problemy związane z ustalaniem wartości nieruchomości oraz wypłatą odszkodowań.

Jednym z takich problemów jest sytuacja, w której w trakcie procesowania zmianie ulega podmiot odpowiedzialny za realizację inwestycji drogowej. Dzieje się tak w sytuacji, gdy określona jednostka samorządu terytorialnego nabywa lub traci status miasta na prawach powiatu. Taki precedens nie został określony w regulacjach prawnych, a istotnie wstrzymuje wypłatę odszkodowań.



Podkreśla się też, że wywłaszczenie jest bardzo silnym narzędziem realizacji władztwa publicznego, stąd budzi określone opory społeczne. W zwyczajowych trybach postępowania wywłaszczenie jest zawsze dopiero ostateczną możliwością rozwiązania sporu o nieruchomości z jej właścicielem, poprzedzoną negocjacjami. Rozwiązanie zastosowane w specustawie wymusza na inwestorze swoistego rodzaju „rygor wywłaszczenia” – nawet gdyby chciał i dostrzegł potrzebę i potencjał ścieżki negocjacyjnej, nie ma możliwości jej zastosowania. Rozwiązanie zastosowane w specustawie wymusza na inwestorze swoistego rodzaju „rygor wywłaszczenia” – nawet gdyby chciał i dostrzegł potrzebę i potencjał ścieżki negocjacyjnej, nie ma możliwości jej zastosowania. Wynika to z brzmienia art. 12 ust. 4a specustawy drogowej, który stanowi, że to wojewoda wydaje decyzję ustalającą wysokość odszkodowania, która nie jest poprzedzona negocjacjami między zarządcą, a wywłaszczonym. Warto tutaj podkreślić, że zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) odszkodowanie to musi być słuszne. Pod pojęciem „słusznego odszkodowania” rozumie się zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego odszkodowanie związane z wartością wywłaszczonej nieruchomości. Użycie przymiotnika „słuszne” nie oznacza, że odszkodowanie musi być „pełne”. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za „słuszne” również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne<sup>46</sup>. Stawia to właściciele wywłaszczanych pod budowę dróg nieruchomości w trudnej sytuacji, gdyż prawo w znacznym stopniu ogranicza tutaj prawo własności, uzasadniając działanie ważnym celem publicznym.

### Zmiana ZRID

Do zmiany ZRID stosuje się tylko tryb art. 155 KPA, albowiem decyzja zawiera rozstrzygnięcia regulujące prawa i obowiązki stron. Jak wskazuje komentarz do specustawy drogowej, *zmianie nie mogą jednak ulec elementy deklaratoryjne decyzji, dotyczące chociażby jej skutków w sferze praworzeczowej, będące konsekwencją wyznaczenia linii rozgraniczających inwestycji drogowej w określonym kształcie. Nie wydaje się również dopuszczalne dokonywanie zmian w określeniu przebiegu linii rozgraniczających inwestycji w takiej części, w której ich skutkiem jest zmiana stanu własnościowego (prawnego) nieruchomości, zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o inwestycjach drogowych. Nie można bowiem decyzją wydaną w trybie art. 155 KPA cofnąć skutku praworzeczowego zaistniałego z mocy prawa w chwili, gdy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Zmiana decyzji może nie być dokonana w takiej części lub zakresie, który nie będzie kolidował z ukształtowanym dotychczas stanem własnościowym. Zmiana decyzji może oczywiście nastąpić tylko w przypadku stwierdzenia przez organ orzekający zaistnienia przesłanek określonych w art. 155 KPA<sup>47</sup>*. Wskazuje się także, że w stosunku do tej części ZRID, która dotyczy kwestii budowlanych, można wnioskować o zmianę decyzji w trybie art. 36a ustawy Prawo budowlane.

#### 2.1.2.2 Inwestycja w lotnisko użytku publicznego

### Wprowadzenie

Także w przypadku inwestycji w lotnisko użytku publicznego przewidziano specjalną procedurę upraszczającą w stosunku do zwyczajnego trybu przeprowadzania inwestycji. Proces ten reguluje wspomniana wcześniej ustawa o inwestycji lotniskowej. Instrument ten w zasadzie nie różni się w znaczący sposób od ZRID. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (dalej: ZRILUP) wydawana jest przez wojewodę nie później niż w terminie trzech miesięcy

<sup>46</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK-A 2004/7/66.

<sup>47</sup> Wolanin M., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 101.

od dnia złożenia wniosku przez zakładającego lotnisko, zarządzającego lotniskiem lub Polską Agencję Żeglugi Powietrznej. Od innych specustaw ustawa o inwestycji lotniskowej różni się przede wszystkim czasem obowiązywania, albowiem przedmiotowy wniosek można złożyć nie później niż do 31 grudnia 2015 r.

Warto przede wszystkim zauważyć, że lotniskiem użytku publicznego, zgodnie z art. 54 Ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. z 2013 r. Poz. 1393, dalej: Prawo lotnicze), jest lotnisko otwarte dla wszystkich statków powietrznych w terminach i godzinach ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem i podanych do publicznej wiadomości.

### **Charakterystyka ZRILUP i postępowanie w sprawie jego wydania**

Podobnie jak ZRID, ZRILUP odnosi skutki w trzech sferach, również w zakresie prawa budowlanego, zastępując pozwolenie na budowę. Pewną różnicą jest instrument nabycia od dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w drodze umowy zawartej nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego stała się ostateczna. W piśmiennictwie wskazuje się jednak na iluzoryczny charakter tego przepisu<sup>48</sup>.

Ciekawą regulacją jest przepis szczególny w stosunku do przepisów Prawa wodnego w zakresie pozwolenia wodnoprawnego (podobna występuje w ustawie o inwestycjach drogowych oraz w aktualnie procedowanym projekcie zmian do rozdziału 2b ustawy o transporcie kolejowym). Zgodnie z art. 6 ust. 5 ustawy o inwestycji lotniskowej marszałek województwa wydaje to pozwolenie w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia złożenia wniosku o jego wydanie.

Pewną *differentia specifica* omawianej regulacji jest wskazany w art. 30 obowiązek zawarcia z zakładającym lotnisko albo zarządzającym lotniskiem umowy dzierżawy na czas nie krótszy niż 30 lat, której przedmiotem są nieruchomości objęte ZRILUP. Definicje tych podmiotów znajdują się w Prawie lotniczym. Art. 2 pkt 7) wskazuje, że *zarządzającym lotniskiem jest podmiot, który został wpisany jako zarządzający do rejestru lotnisk cywilnych*.

Wszystkie inne zagadnienia są zbliżone do ZRID, łącznie z dokumentami, które należy załączyć do wniosku o ZRILUP, a także z treścią decyzji, z terminem odwołania, czy ze sposobem zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz o wydaniu ZRILUP. Wnioskodawca zobowiązany jest do załączenia do wniosku opinii m.in. Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej: Prezes ULC) oraz Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, czy też promesę zezwolenia na założenie lotniska, o którym będzie mowa poniżej. Ponadto ma obowiązek dołączyć decyzje wskazane w przepisach szczególnych. Organ zobowiązany jest wydać opinię w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania tego wniosku. Niewydanie opinii w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 specustawy lotniczej, w przypadku inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego obejmującej przebudowę lub rozbudowę lotniska użytku publicznego lub urządzeń i obiektów do obsługi ruchu lotniczego niewykraczającą poza zakres zezwolenia na założenie lotniska, o którym mowa w art. 55 ust. 1 ustawy Prawa lotniczego, nie wymaga się jednak uzyskania opinii wskazanych powyżej.

---

<sup>48</sup> Suchar T., *Czy Specustawa lotniskowa daje szanse na słuszne odszkodowanie?*, „Nieruchomości” 2010, nr 5, s. 15.

Zamawiający wskazuje, że proces przeprowadzania inwestycji w lotnisko użytku publicznego niekoniecznie jest prawidłowo skorelowany z przepisami dotyczącymi zakładania lotnisk i ich certyfikowania. Te ostatnie reguluje Prawo lotnicze.

### Zakładanie lotniska

W przypadku lotnisk użytku publicznego należy zwrócić uwagę na proces zakładania i certyfikowania lotnisk, który regulują przepisy prawa międzynarodowego (*vide* akapit poniżej) oraz Prawa lotniczego.

Podstawowe wytyczne dotyczące parametrów planowanego lotniska ustanowione zostały w załączniku 14 do Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym<sup>49</sup>, który został przygotowany przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)<sup>50</sup>. Normy i wymagania są podstawą do zakładania i eksploatacji lotnisk np. w zakresie warunków naturalnych, formalnych czy też technicznych, które muszą być spełnione dla zachowania bezpieczeństwa ruchu lotniczego<sup>51</sup>.

Zakładanie lotnisk regulują przepisy Prawa lotniczego w dziale IV. Lotnisko można założyć po uzyskaniu zezwolenia udzielonego przez Prezesa ULC na wniosek jednego z następujących podmiotów:

- organu administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
- państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej;
- spółki prawa handlowego lub spółdzielni zarejestrowanej w Polsce;
- stowarzyszenia, którego przedmiotem działalności jest działalność lotnicza, utworzonego zgodnie z przepisami prawa polskiego;
- osoby fizycznej mającej miejsce stałego pobytu na terytorium Polski.

Do wniosku należy dołączyć m.in.:

- zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw transportu plan generalny lotniska;
- program wykorzystania lotniska;
- prognozę i plan organizacji ruchu lotniczego na lotnisku i w jego rejonie ze wskazaniem sposobów uniknięcia kolizji z ruchem prowadzonym z istniejących już sąsiednich lotnisk;
- projekt zagospodarowania terenu lotniska;
- dokumenty stwierdzające prawo dysponowania nieruchomością na cele budowy lotniska;
- decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

Z powyższego wynika, że decyzja o wydaniu zezwolenia na założenie lotniska następuje po uzyskaniu odpowiedniej decyzji środowiskowej oraz decyzji lokalizacyjnej w trybie szczególnym.

Co do zasady, zgodnie z art. 56 Prawa lotniczego, Prezes ULC odmawia wydania zezwolenia na założenie lotniska, jeżeli z przedstawionych dokumentów wynika, że projektowane lotnisko nie odpowiada wymaganiom określonym we właściwych przepisach, a także jeżeli:

- wystąpi kolizja pomiędzy ruchem lotniczym prowadzonym z projektowanego lotniska a ruchem prowadzonym z istniejących sąsiednich lotnisk;

---

<sup>49</sup> Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz.U. z 1959r. Nr 35, poz. 212.

<sup>50</sup> *Vide* Tom I załącznika 14 pt. „Projektowanie i eksploatacja lotnisk”, dokument dostępny na stronie internetowej:

[http://www.ulc.gov.pl/\\_download/prawo/prawo\\_miedzynarodowe/konwencje/zalacznik\\_14\\_i\\_pl\\_090311.pdf](http://www.ulc.gov.pl/_download/prawo/prawo_miedzynarodowe/konwencje/zalacznik_14_i_pl_090311.pdf).

<sup>51</sup> Kubaśka E., *Wymagania normatywne związane z zakładaniem i certyfikacją lotnisk cywilnych w Polsce*, „Zeszyty naukowe Politechniki Śląskiej” 2011, nr 70, s. 46.

- wydanie zezwolenia na założenie lotniska byłoby sprzeczne z programem rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych lub z programami rządowymi służącymi realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym przygotowywane na podstawie art. 48 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Jeśli Prezes ULC wyda zezwolenie na założenie lotniska, to może w nim zawrzeć warunek spełnienia przez wnioskodawcę dodatkowych wymagań określonych w tym zezwoleniu wiążących się ze sposobem eksploatacji lotniska. Organ może stwierdzić wygaśnięcie zezwolenia na założenie lotniska, jeżeli w okresie trzech lat od daty określonej w tym zezwoleniu nie wpłynął wniosek o wpisanie lotniska do rejestru lotnisk. Jednak istotne jest, że, zgodnie z Prawem lotniczym, można ubiegać się o promesę zezwolenia. Zagadnienie certyfikacji lotnisk nie zostało opisane w niniejszej pracy ze względu na brak bezpośredniego powiązania z przedmiotem zamówienia.

### **Plan generalny lotniska**

Istotnym zagadnieniem wymagającym analizy jest wskazany powyżej tzw. plan generalny lotniska, który załącza się do wniosku o wydanie zezwolenia na założenie lotniska. Zgodnie z art. 55 ust. 5 i n. Prawa lotniczego plan generalny stanowi plan rozwoju lotniska sporządzony na okres nie krótszy niż 20 lat, opracowany przez zakładającego lotnisko użytku publicznego lub, w przypadku istniejących lotnisk użytku publicznego, zarządzającego tym lotniskiem.

Zgodnie z ustawą Prawo lotnicze plan generalny musi określać:

- obszar objęty planem z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych;
- planowany rozwój ruchu lotniczego (w podziale w szczególności na operacje regularne, czarterowe i lotnictwo ogólne, przewozy pasażerów i towarów);
- koncepcję zapewniania służb żeglugi powietrznej;
- koncepcję rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska;
- przepustowość z uwzględnieniem jej obecnych – w przypadku istniejących lotnisk – i przyszłych parametrów (w podziale na parametry dotyczące w szczególności dróg startowych, dróg kołowania, płyt postojowych, terminali, przestrzeni powietrznej, dróg dojazdowych do lotniska) w odniesieniu do zakładanego rozwoju ruchu i planowanych modernizacji lotniska;
- dane ekonomiczno-finansowe dotyczące w szczególności obecnej i planowanej struktury własnościowej, przewidywanych źródeł finansowania inwestycji, obecnej i przewidywanej rentowności i płynności podmiotu, planowanej wysokości opłat lotniskowych i przychodów z ich tytułu, z odniesieniem do całości planowanych przychodów podmiotu;
- inne sprawy wybrane przez podmiot sporządzający plan.

Plan musi zostać uzgodniony z właściwą gminą. Po jego sporządzeniu należy go przedłożyć do zaopiniowania Prezesowi ULC. Po wydaniu tej opinii oraz po uzgodnieniu z:

- Ministrem Obrony Narodowej – w zakresie terenów zamkniętych w rozumieniu Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.)<sup>52</sup>;

---

<sup>52</sup> Zgodnie z jej art. 2 pkt 9 przez tereny zamknięte należy rozumieć tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych.

- ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego – w zakresie zgodności z programami rządowymi dotyczącymi rozwoju kraju, w tym jego poszczególnych regionów

podlega zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw transportu w zakresie zgodności z polityką transportową kraju. Wydaje się zatem, że jest to procedura dość czasochłonna.

Plan generalny podlega aktualizacji w okresach pięcioletnich lub częściej, jeżeli zaistnieją przesłanki wskazane w art. 55 ust. 10 Prawa lotniczego, tzn. ulegną zmianie pewne warunki np. ekonomiczne lub operacyjne. Do zmiany planu generalnego przepisy art. 55 ust. 6 – 9 Prawa lotniczego stosuje się odpowiednio.

#### **Inne akty prawne oraz dodatkowe uwagi**

Warto wreszcie wskazać, że zagadnienia techniczne dotyczące budowy i eksploatacji lotniska regulują także akty wykonawcze do analizowanych ustaw:

- Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie wymagań technicznych i eksploatacyjnych dla lotnisk użytku publicznego podlegających obowiązkowi certyfikacji (Dz.U. z 2013 r. Poz. 1020);
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska (Dz.U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1192 ze zm.);
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 31 sierpnia 1998 r. w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dla lotnisk cywilnych (Dz.U. z 1998 r. Nr 130, poz. 859 ze zm.).

Należy zauważyć, że obiekty budowlane w otoczeniu lotniska nie mogą stanowić zagrożenia dla startujących i lądujących statków powietrznych. W związku z tym wszelkie inwestycje w rejonach przylotniskowych powinny być uzgadniane z Urzędem Lotnictwa Cywilnego i zarządem danego lotniska<sup>53</sup>.

Na końcu niniejszego wprowadzenia prawnego dotyczącego stanu obecnej regulacji szczególnych dotyczących inwestycji w infrastrukturę lotniskową należy podkreślić, że w dostarczonych przez Zamawiającego materiałach zauważa się, że powinno się uporządkować proces inwestycyjny budowy nowych lotnisk poprzez jego etapowanie i warunkowanie, a także powiązanie z procesem udzielania zezwoleń oraz certyfikowania lotnisk. Zdaniem Departamentu Lotnictwa wydanie zezwolenia na założenie lotniska użytku publicznego powinno warunkować początek procesu inwestycyjnego lub przynajmniej promesy zezwolenia. To powinno zapobiec, zdaniem Departamentu, sytuacji, w której lotnisko, które już zostało wybudowane, gromadzi wszystkie dokumenty niezbędne do wydania takiego zezwolenia na założenie lotniska, w praktyce bezpośrednio wpływając na ten proces.

W przypadku inwestycji lotniskowych obszarem problemowym jest też obszar wyłączeń. Zgodnie z prawem podmiotem, na rzecz którego dokonywane jest wyłączenie, jest Skarb Państwa albo właściwa jednostka samorządu terytorialnego, ale tylko pod pewnymi warunkami, tj. gdy zakładającym lotnisko albo zarządzającym lotniskiem jest organ tej jednostki samorządu terytorialnego albo jej samorządowa jednostka organizacyjna.

---

<sup>53</sup> Vide art. 87 Prawa lotniczego.

### 2.1.2.3 Inwestycja w infrastrukturę kolejową

Specjalny, uproszczony proces inwestycyjny przygotowano – w ustawie kolejowej – również dla inwestycji w sektorze kolejowym. Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych o znaczeniu państwowym zostały wprowadzone w 2007 r. w rozdziale 2b ustawy kolejowej.

Zgodnie z tzw. słowniczkiem ustawowym w grupie linii o znaczeniu państwowym znajdują się linie, których powstanie i istnienie (budowa, utrzymanie i eksploatacja) uzasadnione są ważnymi względami gospodarczymi, społecznymi czy ekologicznymi, w tym linie kolejowe o znaczeniu obronnym i o znaczeniu wyłącznie obronnym. Wykaz linii kolejowych o znaczeniu państwowym określony jest w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wykazu linii kolejowych o znaczeniu państwowym (tj. Dz.U. z 2013 r. Poz. 569). Niemniej jednak Ustawą z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (tj. Dz.U. z 2013 r. Poz. 1152) rozszerzono zakres regulacji rozdziału 2b na wszystkie linie kolejowe (tzw. „specrozdział”).

Rozpoczynając analizę obecnych przepisów specrozdziału w ustawie kolejowej, warto zwrócić uwagę na sformułowanie „inwestycja dotycząca linii kolejowej”. W komentarzu do ustawy zauważa się, że określenie to ma szerszy zakres niż pojęcie linii kolejowej (obejmuje także obiekty z nią związane, np. wiadukty), niemniej jednak nieostry charakter tego sformułowania poddany został krytyce<sup>54</sup>.

#### **Postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji linii kolejowej**

Zgodnie z art. 9o decyzja lokalizacyjna w trybie specrozdziału wydawana jest przez wojewodę na wniosek PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. Jeśli linia przebiega jedynie w granicach terenu zamkniętego, PKP PLK ma wybór między tym trybem a trybem zwykłym. To rozwiązanie jest bardziej korzystne niż sytuacja przewidziana w specustawie drogowej, która nie pozostawia inwestorowi możliwości wyboru. We wniosku należy zamieścić mapy przedstawiające proponowany przebieg linii kolejowej oraz zawierające projekty podziału nieruchomości położonych w jej obrębie, a także inne dokumenty wskazane w art. 9o ust. 3, m.in. mapy z projektami podziału nieruchomości czy też mapę z proponowanym terenem przyszłej budowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 15 grudnia 2011 r. w odniesieniu do art. 11d ust. 1 ustawy o inwestycjach w drogach wskazuje, że to inwestor wybiera najbardziej korzystne rozwiązanie lokalizacyjne i techniczno-wykonawcze<sup>55</sup>. Mając na uwadze podobny charakter regulacji inwestycji kolejowych oraz jej cel, uznaje się, że organ jest związany wnioskiem także w postępowaniu w zakresie lokalizacji linii kolejowej. Do wniosku należy załączyć także wymagane opinie, o których mowa w art. 9o ust. 3 pkt 4, czyli np. opinię wojewódzkiego konserwatora zabytków czy też organów gminnych oraz organów „środowiskowych”. Właściwy organ, na wniosek PKP PLK, wydaje ją w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku o jej wydanie. Niewydanie opinii w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Opinie te zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami. Decyzja powinna być wydana w ciągu 90 dni od złożenia kompletnego wniosku.

<sup>54</sup> Skorczyńska E., *Komentarz do art.9(n) ustawy o transporcie kolejowym*, [w]: Wajda P. (red.), Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, LEX nr 8876, 2014, pkt 9.

<sup>55</sup> *Przepisy epizodycznej ustawy drogowej nie zobowiązują inwestora do przedstawienia różnych wariantów przebiegu planowanej inwestycji, stąd też ocena organów ogranicza się wyłącznie do zgodności z prawem takiego wariantu, jaki przedstawił wnioskodawca.*

Warto jednak zwrócić uwagę na brak uregulowania kar za przekroczenie ustawowego terminu, które uwzględnia z kolei ustawa o inwestycjach drogowych.

Decyzja o lokalizacji linii kolejowej zawiera w sobie nie tylko postanowienia dotyczące jej lokalizacji i przebiegu w terenie, lecz stanowi także podstawę do faktycznego przejęcia na rzecz Skarbu Państwa własności nieruchomości przeznaczonych pod budowę. W przeciwieństwie do ZRID, nie wywołuje ona jednak skutków w sferze prawa budowlanego, o czym będzie mowa w następnych rozdziałach. Decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej zatwierdza podziały nieruchomości i sankcjonuje przejęcie własności z mocy prawa oraz wygaszenie ograniczonych praw rzeczowych. Wojewoda nadaje decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek PKP PLK, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Odszkodowanie ustalone jest w odrębnej decyzji lub w drodze uzgodnień między PKP PLK, a dotychczasowym właścicielem nieruchomości (regulowanymi w art. 9y ustawy kolejowej).

Wśród innych udogodnień wskazanych w specrozdziale należy wskazać modyfikację sposobu doręczeń regulowanego w KPA. Art. 9o ust. 6 ustawy kolejowej wskazuje, że poza wnioskodawcą, właścicielami i użytkownikami wieczystymi nieruchomości, których dotyczy wnioski o wydanie decyzji o lokalizacji linii kolejowej, pozostałe strony postępowania są zawiadamiane o jego wszczęciu jedynie w drodze obwieszczeń. Do skutecznego doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania dochodzi po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia.

Jak wskazuje się w komentarzu do ustawy kolejowej, powyższe rozwiązanie w zakresie doręczeń *nie rozwiązuje jednak innych problemów, jakie w praktyce napotykać organy administracji publicznej. W szczególności nie ułatwia on doręczania pism w sytuacji, gdy w katastrze nieruchomości nie ma ujawnionego żadnego adresu właściciela nieruchomości, względnie ujawniony jest były właściciel, który zmarł, i brak jest danych dotyczących jego spadkobierców. Sytuacje te w praktyce nie należą wcale do rzadkości*<sup>56</sup>.

Decyzja lokalizacyjna nie zastępuje pozwolenia na budowę, niemniej w art. 9ac ustawy kolejowej wskazuje się specyficzne cechy pozwolenia na budowę dla inwestycji w linie kolejowe. Artykuł ten wprowadza zakaz stwierdzania nieważności decyzji lokalizacyjnej i pozwolenia na budowę, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął już budowę linii kolejowej.

### **Odszkodowanie**

Zgodnie z art. 9y ust. 1 ustawy kolejowej za nieruchomości oraz ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości objęte decyzją, o których mowa w art. 9s ust. 3 i 3a oraz art. 9x ust. 4, przysługuje odszkodowanie.

Po wydaniu decyzji lokalizacyjnej PKP PLK powinna ustalić wysokość odszkodowania po uzgodnieniach z dotychczasowym właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a także osobą, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości. Strony ustalają odszkodowanie na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego wg stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania (o której mowa poniżej) lub według jej wartości w dniu uzgodnienia. Jeśli w terminie dwóch miesięcy od dnia, w którym decyzja lokalizacyjna stała się ostateczna, nie dojdzie do porozumienia, wysokość odszkodowania ustala wojewoda w drodze decyzji, w terminie 30 dni od dnia wszczęcia postępowania. W komentarzu

---

<sup>56</sup> Skorczyńska E., *Komentarz do art.. 9(n)...*, pkt 10.

do ustawy kolejowej wskazuje się, że termin ten w *praktyce będzie trudny do dochowania, zwłaszcza z uwagi na konieczność uzyskania opinii rzeczoznawcy majątkowego*<sup>57</sup>.

Podobnie jak przy ZRID i ZRILUP, w ustawie przewidziano również, oprócz systemu słusznego odszkodowania, system zachęt dla właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości lub lokali, by jak najszybciej je opuścili, w postaci dwóch mechanizmów:

- zwiększenie odszkodowania o kwotę równą 5% wartości nieruchomości, jeśli zostanie ona wydana zarządcy linii kolejowej w terminie 28 dni od dnia:
  - doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji,
  - doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, albo
  - w którym decyzja stała się ostateczna;
- dodatkowe 10 000 zł dla właścicieli budynków lub lokali mieszkalnych (przyznawane w każdej sytuacji).

Kwota rekompensaty co do zasady nie może być wyższa niż wartość rynkowa nieruchomości.

### **Prace niewymagające decyzji lokalizacyjnej**

Art. 9p wskazuje, jakie prace nie wymagają uzyskania decyzji lokalizacyjnej. Nie wydaje się jej w przypadku robót budowlanych:

- polegających na remoncie, przebudowie lub rozbudowie linii kolejowej, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, lub
- niewymagających pozwolenia na budowę.

Użyte w tym przepisie pojęcia (roboty budowlane, przebudowa czy remont) należy interpretować na podstawie definicji sformułowanych w Prawie budowlanym. W doktrynie uważa się, że należy przyjąć, iż *przebudowa linii kolejowej może również polegać na zmianie charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego, o ile zmiany te będą mieściły się w granicach drogi kolejowej lub w granicach przyległego do niej pasa gruntu. Można bowiem twierdzić, że zewnętrzne granice pasa gruntu przyległego do drogi kolejowej stanowią funkcjonalny odpowiednik granic pasa drogowego w przypadku dróg publicznych*<sup>58</sup>. Ponadto należy rozumieć, że *roboty budowlane polegające na remoncie lub przebudowie istniejącej linii kolejowej co do zasady nie będą powodować zmiany sposobu zagospodarowania terenu. Odnośnie do rozbudowy linii kolejowej należy przyjąć, w nawiązaniu do omówionej wyżej definicji legalnej „przebudowy”, iż nie będzie ona powodować zmiany zagospodarowania terenu tylko wówczas, gdy będzie mieścić się w granicach terenu zajętego pod drogę kolejową lub w granicach przyległego do tej drogi pasa gruntu. Podobnie roboty budowlane nie będą zmieniać przeznaczenia tego terenu ani jego funkcji, zatem wydawanie decyzji lokalizacyjnej w odniesieniu do wyżej wymienionych przypadków nie byłoby zasadne*<sup>59</sup>. Art. 9p stanowi jednocześnie, że decyzji lokalizacyjnej nie wymagają roboty budowlane niezmiennające sposobu użytkowania obiektu

<sup>57</sup> Skorczyńska E., *Komentarz do art. 9(y) ustawy o transporcie kolejowym*, [w]: Wajda P. (red.), Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, LEX nr 8876, 2014, pkt 5..

<sup>58</sup> Skorczyńska E., *Komentarz do art. 9(p) ustawy o transporcie kolejowym*, [w]: Wajda P. (red.), Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, LEX nr 8876, 2014, pkt 6.

<sup>59</sup> *Ibidem*, pkt 8.



budowlanego. W doktrynie wskazuje się, że pojęcie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego należy odnosić do zmiany dotychczasowej funkcji i przeznaczenia tego obiektu. Potwierdza to wykładnia przepisów wykonawczych do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>60</sup>.

Decyzji lokalizacyjnej nie wymagają również roboty budowlane, które nie wymagają pozwolenia na budowę. Zgodnie z art. 29 ust. 2 Prawa budowlanego są to m.in. wykonywanie robót budowlanych polegających na przebudowie dróg, torów i urządzeń kolejowych.

Warto w tym miejscu zauważyć, że obecnie toczą się prace legislacyjne, których celem jest przyjęcie nowelizacji rozdziału 2b ustawy kolejowej m.in. poprzez rozszerzenie zakresu podmiotów, które będą mogły skorzystać z tego trybu (jednostki samorządu terytorialnego), wyłączenie stosowania pewnych ustaw, czy też możliwość czasowego zajęcia dróg publicznych oraz terenów wód płynących. Nie przewiduje się jednak wprowadzenia instytucji analogicznej do ZRID<sup>61</sup>.

### **Przepisy sektorowe dotyczące odbioru inwestycji**

Inwestycje podlegają odbiorowi oraz procedurze pozwolenia na użytkowanie – procedurach uregulowanych w Prawie budowlanym oraz w Kodeksie Cywilnym<sup>62</sup>. Szczególne, dodatkowe zasady dopuszczenia do eksploatacji zostały jednak przewidziane dla inwestycji kolejowych, które muszą mieć parametry zgodne z wymogami interoperacyjności. Proces ten w zasadzie rozpoczyna się już na etapie projektowania, co przy skomplikowanych Technicznych Specyfikacjach Interoperacyjności stanowi, niestety, nieuniknione w świetle obowiązującego prawa UE zadanie spoczywające, co do zasady, na inwestorze.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym prawodawstwem, na etapie projektowania tzw. podsystemu w rozumieniu prawa UE oraz ustawy kolejowej konieczne jest prowadzenie oceny zgodności. Zarządca infrastruktury jest odpowiedzialny za wykonanie tego obowiązku, aczkolwiek oczywiście może to zrealizować podmiot, któremu powierzono zadanie wykonania projektu wykonawczego.

Na etapie budowy konieczna jest kolejna ocena zgodności z wymaganiami interoperacyjności kolei. Jest to również obowiązek zarządcy infrastruktury. Analogicznie, jak wskazano powyżej, może on zobowiązać wykonawcę lub inżyniera projektu do zapewnienia realizacji tego obowiązku.

Wreszcie, na etapie końcowych prób podsystemu (przed odbiorem prac) koniecznym obowiązkiem zarządcy jest prowadzenie ostatecznej oceny zgodności. Przez cały proces realizacji inwestycji zarządca gromadzi dokumentację przebiegu oceny zgodności, w szczególności certyfikaty oceny zgodności i wydane przez siebie bądź wykonawcę deklaracje weryfikacji WE.

Dokumenty te są niezbędne do uzyskania decyzji prezesa UTK wyrażającej zgodę na oddanie podsystemu do eksploatacji. Złożenie wniosku o wydanie tej decyzji należy do obowiązków zarządcy. Warunkiem dopuszczenia podsystemu do eksploatacji jest przekazanie UTK nie tylko deklaracji

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, pkt 9.

<sup>61</sup> Przebieg procesu legislacyjnego omawianej nowelizacji można śledzić na stronie internetowej: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2791>.

<sup>62</sup> *Vide*, szerzej na ten temat: Adamczyk Et al., *Podręcznik...*, s. 483 i n.

weryfikacji WE, lecz również certyfikatów weryfikacji WE (wydanych po kontroli przez tzw. jednostkę notyfikowaną) i dokumentacji technicznej<sup>63</sup>.

Należy w tym miejscu wskazać pewną ułomność braku uwzględnienia w prawie stanu przejściowego, trwającego *de facto* od wbicia łopaty do ostatecznego zamknięcia inwestycji. Linia kolejowa jest eksploatowana według określonego stanu, natomiast wraz z na przykład wymianą urządzeń sterowania ruchem kolejowym stan faktyczny staje się niespójny z dokumentacją. Nawet przyjmowanie, że bieżący ruch pociągów odbywa się na linii poddawanej modernizacji, nie rozwiązuje problemu podstaw prowadzenia ruchu pociągów z chwilą zakończenia prac budowlanych.

Problem ten unaocznia się na kolei w szczególny sposób, ponieważ gros inwestycji jest realizowanych w śladzie już istniejących linii kolejowych przy bieżącym prowadzeniem ruchu pociągów. Z jednej strony nie sposób sobie wyobrazić sytuacji, w której ruch pociągów zostaje wstrzymany z przyczyn czysto formalnych, z drugiej – absurdem jest też oczekiwanie, że wypełnienie wszystkich formalności będzie możliwe w czasie pomiędzy zakończeniem budowy a przejazdem pierwszego pociągu.

### 2.1.3 Procedury zamówień publicznych

Wykonawcę robót budowlanych można zakontraktować na trzy sposoby, w zależności od przyjętego modelu i podziału ryzyk – w formule PPP, na podstawie koncesji na roboty budowlane lub według zasad dotyczących zamówień publicznych. Ze względu na szczególne znaczenie zamówień publicznych w SOZ, omówione zostaną tutaj tylko przepisy Prawa zamówień publicznych, i to tylko w niezbędnym zakresie – Zamawiający doskonale zna bowiem wszystkie procedury związane z zamówieniami publicznymi. Uwzględniając fakt, że w projekcie Ewaluacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do 2015 r. oraz w literaturze zwraca się szczególną uwagę na zagadnienia przetargu ograniczonego, potencjału wykonawcy, robót dodatkowych, a także procedur odwoławczych, autorzy postanowili rozwinąć te aspekty w analizie stanu obecnego.

#### **Przetarg ograniczony**

Przetarg ograniczony to tryb udzielania zamówienia publicznego, w którym wykonawcę wybiera się w dwóch etapach. W pierwszym etapie przedsiębiorcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu. W drugim zaś następuje złożenie ofert przez zaproszonych (wybranych) wykonawców. Tryb przetargu ograniczonego co do zasady stosowany jest głównie przy zamówieniach o znacznej wartości.

Ogłoszenie publiczne co do zasady, dla wszystkich zamówień niezależnie od wartości, następuje w formie zamieszczenia ogłoszenia o przetargu ograniczonym w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego oraz dodatkowo na własnej stronie internetowej. Obowiązek zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, bądź przekazania ogłoszenia do publikacji Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej zależy od wartości zamówienia<sup>64</sup>. Oczywiście zamawiający może także zastosować inne formy ogłoszenia. Należy pamiętać o wskazanych w art. 48 ust. 2 PZP niezbędnych elementach ogłoszenia o zamówieniu w opisywanym trybie.

Przedsiębiorcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu w miejscu i w czasie wskazanym w treści ogłoszenia. Termin powinien uwzględniać czas niezbędny do przygotowania i złożenia przez

---

<sup>63</sup> Szerzej *vide* Faryna P. (red.), *Problemy oceny zgodności i dopuszczeń do eksploatacji systemu kolei w Polsce*, RBF, Warszawa 2012, dokument dostępny na stronie internetowej: <http://www.rbf.net.pl/pliki/RAPORTPROBLEMYOCENYZGODNOSCI.pdf>

<sup>64</sup> Zimna T., *Zamówienia publiczne – przetarg ograniczony*, ABC nr 72469[Dostęp w Systemie Informacji Prawnej LEX], pkt 2.

wykonawców wymaganych dokumentów. Jest on również uzależniony od wartości zamówienia i nie może być krótszy niż 7 dni dla zamówień poniżej progu wskazanego w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, zaś 37 dni dla zamówienia powyżej tego progu. Wraz z wnioskiem wykonawca składa oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu, a jeżeli zamawiający żąda dokumentów potwierdzających spełnianie warunków, również te dokumenty.

Ponadto, zgodnie z art. 22 ust. 1 PZP oraz art. 24 ust. 1 PZP, na żądanie zamawiającego wykonawca może zostać zobowiązany do wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu, a także braku podstaw do wykluczenia. Dokumenty, które należy złożyć w celu spełnienia żądania zamawiającego, określone zostały w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane. Zagadnienie wykorzystania w procedurze przetargowej potencjału innego podmiotu zostanie opisane w następnym rozdziale.

Po zakończeniu etapu polegającego na zakwalifikowaniu wykonawców ubiegających się o zamówienie zamawiający zaprasza wybrane podmioty do składania ofert. Liczba wybranych wykonawców musi być określona w ogłoszeniu o zamówieniu i zgodnie z PZP może wahać się między 5 a 20. W przypadku gdy wniosków jest więcej niż miejsc na liście w drugim etapie, zamawiający zaprosi do składania ofert przedsiębiorców, którzy zostali wyłonieni w sposób obiektywny i niedyskryminacyjny, określony w ogłoszeniu o zamówieniu. Jeśli zamawiający nie zaprosi danego wykonawcy do składania ofert, to traktuje się go jak wykluczonego.

Do wyłonionych podmiotów wysyłane jest zaproszenie do składania ofert wraz ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia. Wskazywane są także termin i miejsce opublikowania ogłoszenia o zamówieniu. Minimalny termin zależy od wartości zamówienia i rodzaju świadczenia. Dla zamówień poniżej wskazanego powyżej progu wynosi nie mniej niż 7 dni od dnia przekazania zaproszenia do składania ofert dla dostaw lub usług i nie krótszy niż 14 dni dla robót budowlanych (od przekazania zaproszenia do składania ofert). Gdy szacunkowa wartość zamówienia jest równa progowi lub od niego większa, minimalny termin wynosi 40 dni. Pod pewnymi warunkami termin ten może ulec skróceniu do 22 dni.

Wśród zalet przetargu ograniczonego wymienia się przede wszystkim:

- możliwość skrócenia terminów składania wniosków lub ofert,
- możliwość uruchomienia procedury w momencie, gdy nie została jeszcze przygotowana pełna specyfikacja istotnych warunków zamówienia;
- możliwość właściwej prekwalifikacji wykonawców.

Wśród wad trybu ograniczonego wskazuje się przede wszystkim na większe ryzyko zagrożenia składaniem środków ochrony prawnej szczególnie dla postępowań o wartości równej lub przekraczającej kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 [PZP – aut.] w związku z większą liczbą etapów w procedurze, co w konsekwencji może spowodować przedłużenie całej procedury i zniwelować pozytywny aspekt skrócenia terminów dla składania wniosków kwalifikacyjnych lub/i ofert<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Olszewska-Stompel J., *Przetarg ograniczony- zalety i ryzyka*, ABC nr 126619 [Dostęp w Systemie Informacji Prawnej LEX], pkt 3.

Warto jednak podkreślić, że co do wskazanej możliwości skrócenia terminu składania wniosków lub ofert, „Podrecznik...” wskazuje jednak, że należy przestrzegać się przed stosowaniem tej procedury, ponieważ przesłanki pilności powinny mieć charakter obiektywny i niezawiniony przez zamawiającego (mimo że z przepisu to wprost nie wynika). Ponadto szybki przetarg ograniczony może trwać dłużej niż nieograniczony, choćby z powodu większej liczby punktów zapalnych będących podstawą odwołań<sup>66</sup>.

### **Potencjał innych podmiotów**

Art. 26 ust. 2b PZP stanowi, iż w postępowaniu oferent może wykazać spełnienie warunków poprzez wykorzystanie potencjału innych podmiotów niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi stosunków. Potencjał ten może polegać na wiedzy i doświadczeniu, potencjale technicznym, osobach zdolnych do wykonania zamówienia i zdolnościach finansowych lub ekonomicznych.

Wykonawca w takiej sytuacji zobowiązany jest udowodnić zamawiającemu, że będzie dysponował tymi zasobami w trakcie realizacji zamówienia, w szczególności przedstawiając w tym celu pisemne zobowiązanie tych podmiotów do oddania mu do dyspozycji niezbędnych zasobów na potrzeby wykonania zamówienia. Co istotne, w nowelizacji z 29 sierpnia 2014 r. wprowadzono do art. 26 ust. 2e, który stanowi, iż podmiot, który zobowiązał się do udostępnienia zasobów wiedzy i doświadczenia, potencjału technicznego, osób zdolnych do wykonania zamówienia, zdolności finansowych lub ekonomicznych, odpowiada solidarnie z wykonawcą za szkodę zamawiającego powstałą wskutek nieudostępnienia tych zasobów, chyba że za nieudostępnienie zasobów nie ponosi winy. Zamawiający może żądać od wykonawcy przedstawienia w odniesieniu do podmiotów, których potencjał był wykorzystywany, dokumentów wymienionych w § 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (tj. Dz.U. z 2013 r. Poz. 231, dalej: DokPrzR). Jest to bardzo ważne, bowiem *celem skutecznego powołania się na potencjał podmiotu trzeciego w zakresie jego zdolności finansowych lub ekonomicznych takich jak: płynność finansowa, obroty, ubezpieczenie działalności, wykonawca zobowiązany jest udowodnić zamawiającemu, że będzie mógł polegać na tych zdolnościach w trakcie realizacji zamówienia. W konsekwencji pociąga to za sobą konieczność wykazania przez wykonawcę, że odwołanie się do tych zdolności podmiotu trzeciego ma charakter realny, gwarantujący należyte wykonanie przedmiotu zamówienia*<sup>67</sup>.

Wykazanie potencjału ekonomicznego lub finansowego następuje w drodze przedstawienia pisemnego zobowiązania podmiotu trzeciego do oddania wykonawcy do dyspozycji niezbędnych zasobów w tym zakresie na potrzeby realizacji zamówienia publicznego. Zamawiający może jednak żądać przedstawienia następujących dokumentów: sprawozdania finansowego, informacji banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej potwierdzającej wysokość posiadanych przez podmiot trzeci środków finansowych lub posiadanej zdolności kredytowej, a także opłaconej polisy oraz innych dokumentów określonych przez zamawiającego w ogłoszeniu lub w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) dotyczących sytuacji ekonomicznej lub finansowej tego podmiotu. Co więcej, w ogłoszeniu lub w SIWZ można wskazać inne dokumenty świadczące o relacji wykonawcy z podmiotem trzecim, które należy udostępnić. Mają one za zadanie potwierdzić: zakres dostępnych wykonawcy zasobów innych podmiotów i sposobów wykorzystania zasobów podmiotu trzeciego przy realizacji

<sup>66</sup> Adamczyk et al., *Podrecznik...*, s. 230.

<sup>67</sup> Bela J., *Powolywanie się na zasoby ekonomiczne podmiotów trzecich oraz solidarna odpowiedzialność wykonawcy i podmiotu trzeciego używającego swój potencjał, za szkody zamawiającego powstałe na skutek nieudostępnienia zasobów*, opinia dostępna na stronie internetowej: <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;3052>, par. 2.

zamówienia, charakter stosunku mającego łączyć wykonawcę z podmiotem trzecim, zakres, w jakim podmiot trzeci będzie brał udział w realizacji zamówienia, i okres, w jakim będzie to miało miejsce<sup>68</sup>.

Istotne jest, że *fakt braku możliwości oddzielenia zdolności ekonomicznej lub finansowej podmiotu trzeciego, w celu jej udostępnienia, od samego podmiotu trzeciego, w praktyce oznacza, że powoływanie się na takie zdolności przez wykonawcę będzie ograniczone do szczególnych przypadków, w których powiązania pomiędzy wykonawcą a podmiotem trzecim będą tego rodzaju, że uzasadnią one możliwość realnego korzystania z tej zdolności przez wykonawcę w trakcie realizacji zamówienia*<sup>69</sup>. Uznanie zdolności wykonawcy – zarówno w zakresie potencjału finansowego lub ekonomicznego, jak i osobowego oraz technicznego – będzie mogło nastąpić dopiero wtedy, gdy wykonawca wykaże realny sposób, w jaki podmiot trzeci gwarantuje wykonawcy rzeczywisty dostęp do potencjału w stopniu niezbędnym dla należytego wykonania zamówienia. Niezwykle istotna jest także wspomniana powyżej zmiana polegająca na wprowadzeniu odpowiedzialności solidarnej podmiotu, na którego potencjał powołuje się wykonawca (zmiana bardzo korzystna dla podwykonawców).

Wprowadzenie przepisów dotyczących wykorzystania potencjału innego podmiotu nastąpiło w wyniku wdrożenia postanowień Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.U. UE L 134 z 30.04.2004, s. 114). Opisane rozwiązania, dzięki uelastycznieniu sposobów potwierdzania spełniania warunków udziału w postępowaniu, mają służyć zwiększeniu konkurencyjności na rynku zamówień publicznych<sup>70</sup>. Natomiast należy zauważyć, że zmiany ustanowione we wspomnianej nowelizacji PZP z 29 sierpnia 2014r. idą w kierunku wdrożenia przyjętej w tym roku Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. UE L 94 z 28.03.2014, s. 65—242, dalej nowa dyrektywa zamówieniowa 2014/24).

### **Roboty dodatkowe**

Art. 67 ust. 1 PZP wskazuje okoliczności, w których możliwe jest zawarcie umowy w tzw. trybie zamówienia z wolnej ręki<sup>71</sup>. Zawarcie umowy na roboty budowlane lub usługi po przeprowadzeniu negocjacji tylko z jednym wykonawcą uszczegółowione zostało w art. 67 ust. 1 pkt 5. Wskazane w tym punkcie przesłanki dzieli się na dwie grupy:

1. Warunki, które muszą być bezwzględnie spełnione dla zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki. Dane zamówienie będzie traktowane jako zamówienie dodatkowe, gdy:
  - zostanie udzielone dotychczasowemu wykonawcy,
  - nie jest objęte zamówieniem podstawowym,
  - nie przekracza łącznie 50% wartości zamówienia podstawowego<sup>72</sup>,

<sup>68</sup> *Ibidem*, par. 2.

<sup>69</sup> *Ibidem*, par. 4.

<sup>70</sup> Zimna T., *Zamówienia publiczne...*, pkt 3.

<sup>71</sup> Zamówienie z wolnej ręki – zamknięty, niekonkurencyjny tryb, gdy zamawiający udziela zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą. Może być stosowany tylko w szczególnych przypadkach przewidzianych ustawą. Zamówienie może zrealizować tylko jeden wykonawca z obiektywnych przyczyn technicznych; z powodu wyjątkowej sytuacji, gdy przeprowadzono konkurs, którego nagrodą było zaproszenie do negocjacji zamówienia z wolnej ręki; w poprzednich, otwartych postępowaniach nie wpłynęła żadna oferta i inne; ze względu na szczególnie korzystne warunki zamówienia.

<sup>72</sup> W przypadku, gdy szacowana wartość danego zamówienia ustalona na podstawie powyższych przepisów nie przekroczy wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro, to, biorąc pod uwagę art. 4 ust. 8 PZP, zamawiający nie stosuje przy jego udzieleniu tej ustawy. Nieuprawnionym będzie jednak specjalne dzielenie

- jest niezbędne do prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego,
  - jego wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia;
2. Warunki występujące alternatywnie, to znaczy, że spełnienie jednego z nich uzasadnia zastosowanie omawianego trybu, ale tylko w sytuacji, gdy łącznie zaistniały warunki wymienione powyżej (kumulatywne):
- z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów, lub
  - wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego<sup>73</sup>.

Zamówienie dodatkowe (czyli robota budowlana lub usługa niezbędna dla prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego, a więc taka, bez której zamówienie podstawowe nie może zostać prawidłowo wykonane) udzielane jest temu samemu wykonawcy i nie może być objęte zamówieniem podstawowym. Roboty dodatkowe nie są zatem objęte dokumentacją projektową określającą zakres robót stanowiących przedmiot zamówienia. *Stanowią one jedynie świadczenie przyszłe i niepewne, wykonywane w ramach oddzielnego zamówienia – umowy zawieranej w trybie zamówienia z wolnej ręki*<sup>74</sup>. Umowa taka może zostać zawarta tylko po zaistnieniu przesłanek wskazanych w przepisie ustawy.

W uchwale z dnia 12 kwietnia 2011 r. (KIO/KD 29/11) KIO stwierdziła, że immamentną cechą zamówienia dodatkowego jest to, że jego wykonanie jest konieczne na skutek sytuacji niemożliwej do przewidzenia wcześniej, która powinna mieć charakter obiektywny i bezwzględny oraz wynikać z przyczyn zewnętrznych, niezależnych od zamawiającego. Instytucji robót dodatkowych nie można zatem nadużywać. Należy podkreślić, że chodzi tutaj o usługi niemożliwe do przewidzenia pomimo zachowania należytej staranności. Nie może być uznane za zamówienie dodatkowe takie zamówienie, którego należy udzielić w wyniku źle przeprowadzonego przez zamawiającego procesu inwestycyjnego<sup>75</sup>.

Nieprawidłowe udzielenie zamówienia jako dodatkowego ponosi za sobą poważne konsekwencje, albowiem skutkuje naruszeniem zasad wyrażonych w art. 7 ust. 1 oraz art. 10 PZP, w konsekwencji czego Prezes Urzędu może wystąpić do sądu o unieważnienie umowy w całości lub w części albo nałożyć na zamawiającego karę pieniężną, o której mowa w art. 200-203 PZP. Co więcej, powyższe stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wedle art. 17 ust. 1b pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i może wiązać się z sankcjami w postaci upomnienia, nagany, kary pieniężnej lub zakazu pełnienia funkcji związanej z dysponowaniem środkami publicznymi<sup>76</sup>.

---

zamówienia na części mające na celu zlecenie wykonania robót budowlanych lub usług z ominięciem przepisów ustawy.

<sup>73</sup> Wichniak-Olczak A. (red.), *Zamówienia dodatkowe na usługi i roboty budowlane w świetle ostatnich wyników kontroli Prezesa Urzędu*, Informator UZP, nr 2, 2012, s. 13.

<sup>74</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 15. Trzeba również pamiętać, że czymś innym od robót dodatkowych jest zamówienie uzupełniające.

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 16.

## Odwołania

Prawo do wniesienia odwołania przysługuje wykonawcom oraz uczestnikom konkursów od niezgodnej z przepisami PZP czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu lub zaniechania czynności, do której zamawiający jest zobowiązany na podstawie przepisów PZP. Pewne ograniczenia zostały ustanowione w stosunku do postępowań poniżej progów unijnych, aczkolwiek pozostaje to bez znaczenia dla niniejszej analizy.

Odwołanie wnosi się do Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO) w formie pisemnej albo elektronicznej opatrzonej bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Terminy do wniesienia odwołania są zależne od kwestionowanej czynności oraz od wartości zamówienia (przekroczenie progu lub nie).

Bardzo ważnym aspektem związanym z odwołaniem są jego skutki. Zgodnie z art. 182 ust. 6 PZP konsekwencją wniesienia odwołania po upływie terminu składania ofert jest zawieszenie z mocy ustawy biegu terminu związania ofertą do czasu ogłoszenia przez KIO orzeczenia. Najważniejsze jest jednak to, że zamawiający nie może zawrzeć umowy do czasu ogłoszenia przez KIO wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie. Przewiduje się w tym zakresie wyjątek, gdyby niezawarcie umowy mogło spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego przewyższające korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego. Taką decyzję w formie postanowienia podejmuje KIO na wniosek.

Odwołanie jest rozpoznawane przez jednoosobowy skład, chyba że ze względu na szczególną zawziętość lub precedensowy charakter sprawy wskazane jest rozpoznanie sprawy w składzie trzyosobowym. Powinno być rozpatrzone w ciągu 15 dni od dnia doręczenia Prezesowi KIO. W tym terminie przeprowadza się także rozprawę.

Od rozstrzygnięcia KIO przysługuje skarga do sądu okręgowego właściwego dla siedziby lub miejsca zamieszkania zamawiającego. Jeżeli skarga dotyczyła czynności po otwarciu ofert, do 15 kwietnia 2014 r., kiedy Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie zgodności art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.) z Konstytucją RP<sup>77</sup>, pobierano opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu, którego dotyczy skarga, jednak nie więcej niż 5 mln zł. Przepis ten był żywo krytykowany. Obecnie obowiązują standardowe przepisy dotyczące opłat w postępowaniu cywilnym.

## Inne

W literaturze wskazuje się na liczne inne obszary problemowe związane z PZP<sup>78</sup>, np. na brak dialogu ze stroną społeczną, niestabilność otoczenia prawnego (częste zmiany aktów prawnych), niską kompetencję organów kontrolnych, niską kompetencję zamawiających, zbiorową utratę motywacji do stosowania nowoczesnych metod. Wśród konkretnych rozwiązań podkreśla się:

- „bazę wiedzy”, tj. systemu monitoringu i analizy efektywności funkcjonowania systemu zamówień publicznych;

<sup>77</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2014 r., SK 12/13, Z.U. 2014/4A/25.

<sup>78</sup> Szerzej na ten temat: Styliński J., Bałdys R.S., *Problemy systemu zamówień publicznych w Polsce – analiza sytuacji*, Polski Związek Pracowników Budownictwa, materiał przekazany w toku badania.

- poprawę wadliwej konstrukcji środków ochrony prawnej, na którą składają się przede wszystkim:
  - jednoinstancyjność KIO,
  - zakres orzecznictwa: KIO weryfikuje wyłącznie zgodność SIWZ lub postępowania z ustawą PZP – nie rozpatruje treści umów oraz OPZ pod kątem ich zrównoważenia, poprawności merytorycznej, etc.,
  - niska kompetencja składów orzekających w obszarach poza znajomością PZP – jako konsekwencja powyższego,
  - niespójna linia orzecznicza;
- uzgodnienie z poszczególnymi branżami wzorów umów;
- zaprzestanie określania warunków realizacji w oparciu o przesłanki pozamerytoryczne, np. polityczne;
- zaprzestanie wyboru wykonawców usług intelektualnych wyłącznie w oparciu o kryterium najniższej ceny;
- wykształcenie praktyki i metod oceny propozycji cenowych składanych przez oferentów;
- stosowanie efektywnych metod rozstrzygania sporów kontraktowych.

Część z nich została rozwiązana w omawianej nowelizacji z 29 sierpnia 2014 r. (m.in. kwestie rażąco niskiej ceny, zatrzymanie wadium oraz powoływanie się na potencjał podmiotu trzeciego – dodanie przesłanki „lub ekonomiczny” oraz ust. 2e do art. 26 PZP). Wiele innych poruszanych problemów ma swoje źródło nie w przepisach prawa, a kompetencji zamawiających, co zostanie przeanalizowane w następujących rozdziałach.

Pewnych propozycji wskazywanych w literaturze, jak np. zastrzeżenie przywileju korzystania z zasobów podmiotów trzecich do wyłącznej decyzji zamawiającego, nie można spełnić ze względu na niezgodność z prawem UE. Niemniej inne warte są bliższej uwagi i dlatego zostaną im częściowo poświęcone rozważania w kolejnych częściach.

Tytułem uzupełnienia, warto zwrócić uwagę, że nowa dyrektywa zamówieniowa 2014/24 wprowadza rewolucyjne zmiany w zamówieniach publicznych w UE. Dla istoty niniejszej ekspertyzy najważniejsze jest, iż akt ten liberalizuje przesłanki zastosowania dialogu konkurencyjnego oraz procedury konkurencyjnej z negocjacjami (obecnie ogłoszenia z negocjacjami) m.in. w stosunku do usług projektowych. Będzie to także przedmiotem rozważań w następujących rozdziałach pracy.



## 2.2 Diagnoza problemów

Przeprowadzone wywiady wskazują, że fundamentalne problemy, związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych w transporcie są tylko częściowo spowodowane niejasnymi lub nieprawidłowymi przepisami i tylko częściowo mogą być wyeliminowane poprzez ich zmianę. Zgodnie z przewidywaniami Zamawiającego kluczowe znacznie mają zmiany o charakterze systemowym, które nie zostały wymienione szczegółowo w SOZ na niniejszą ekspertyzę. Są one nierzadko związane z praktykami stosowanymi przez różnego podmioty publiczne, zwłaszcza inwestorów, w obawie przed kontrolami innych organów i ze względu na chęć jak formułowali to respondenci „spokojnego snu urzędnika” a nie ze względu na brak możliwości formalnych stosowania innych, efektywniejszych praktyk.

Stąd też diagnoza problemów została podzielona na dwie części. W pierwszej z nich omawiane są problemy kluczowe, mające fundamentalne znaczenie dla efektywności i skuteczności realizowanych inwestycji. To te problemy powinny być przedmiotem szczególnego zainteresowania Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju, a ich rozwiązanie powinno być priorytetem politycznym.

W drugiej części wskazano najistotniejsze problemy, o charakterze operacyjnym. Są one znacznym utrudnieniem dla podmiotów realizujących inwestycje i doprowadzają przede wszystkim do nadmiernego rozrostu biurokracji (wykonywania zbędnych czynności) oraz do zwiększania ryzyka związanego z projektami. Powodują one również wydłużenie procesu inwestycyjnego, jednakże nie wpływają na dużą skalę na opóźnianie się projektów względem założonych harmonogramów. Przykładowo w sektorze lotniczym, dzięki dobrym kompetencjom kadr i w miarę sprzyjającemu stanowi prawnemu, respondenci skarżyli się na różne nieżyciowe przepisy, które jednak okazywały się opóźniać inwestycje tylko o kilka miesięcy, co w innych sektorach infrastruktury byłoby wręcz wartością pożądaną.

Problemy te zostały zidentyfikowane w toku projektu – częściowo przez Zamawiającego w toku tworzenia SOZ, a częściowo przez Wykonawcę. Należy jednak podkreślić, że rzeczywista liczba problemów operacyjnych jest bardzo duża i często są one praktycznie nieusuwalne w inny sposób, niż poprzez długofalowe planowanie, zdobycie doświadczenia przez personel, dobrą komunikację między organami i inwestorami oraz poprawę jakości dokumentacji. Tego typu problemy zasadniczo pominięto.

Przyjęta dwutorowość rozważań – podział na problemy kluczowe i pozostałe – zostanie zachowana również w dalszej części ekspertyzy przy definiowaniu i ocenie rozwiązań oraz na etapie rekomendacji. Pozwala to połączyć priorytetyzację działań z jednoczesnym zasygnalizowaniem najistotniejszych problemów operacyjnych.

### 2.2.1 Problemy kluczowe

W tabeli 1 zidentyfikowano osiem podstawowych grup problemów, związanych z realizacją inwestycji infrastrukturalnych w Polsce, a także wskazano ich przyczyny, skutki oraz rodzaje inwestycji, w przypadku których problemy te mają kluczowe znaczenie. Zasadniczo należy podkreślić, że gros spośród kluczowych problemów dotyczy przede wszystkim infrastruktury kolejowej i drogowej, tam też dochodzi do największych trudności z realizacją projektów.

Tabela 1. Kluczowe problemy realizacji inwestycji infrastrukturalnych

<b>Problem</b>	<b>Główna przyczyna</b>	<b>Pozostałe przyczyny</b>	<b>Skutki</b>	<b>Rodzaje inwestycji</b>
<b>Brak wyprzedzającej i całościowej wizji systemu transportowego w Polsce</b>	Brak silnej jednostki odpowiedzialnej za koordynację polityki infrastrukturalnej państwa, prowadzącej prace studialne z odpowiednim wyprzedzeniem. Podporządkowanie planowania strategicznego jednej perspektywie unijnej	Brak kompleksowej metodologii wyboru projektów do realizacji, brak dokumentów planujących strategicznie sieć transportową państwa	Nieoptymalna sieć transportowa. Brak koordynacji różnych gałęzi transportu – w zakresie sieci docelowej oraz samego przebiegu inwestycji. Późne rozpoczynanie prac przygotowawczych nad projektami i stosunkowo mało czasu na przygotowanie i realizację inwestycji	Infrastruktura drogowa, kolejowa i lotniskowa
<b>Ustanawianie regulacji szczególnych (tzw. ustaw epizodycznych) zamiast gruntownej naprawy procesu inwestycyjnego</b>	Skomplikowanie procesu inwestycyjnego oraz nieprzystosowanie przepisów "ogólnych" do inwestycji liniowych	Konieczność terminowego wykorzystania środków unijnych. Brak porozumienia w zakresie kształtu przepisów dotyczących transportowego procesu inwestycyjnego	Brak transparentności przepisów (które są dodatkowo często nowelizowane). Brak możliwości prawidłowego zaplanowania inwestycji na przyszłość	Infrastruktura drogowa, kolejowa i lotniskowa
<b>Niewystarczająca jakość dokumentacji projektowej oraz marginalizacja roli inżynierów kontraktu</b>	Wybór wykonawców oparty na najniższej cenie ze względu na lęk zamawiających przed skutkami rozwiązań przetargowych oceniających jakość oferty (brak przeciwwskazań prawnych do oceny jakości oferty)	Brak możliwości oceny potencjału na etapie wyboru oferty. Kłopoty z odrzuceniem ofert o rażąco niskiej cenie. Handel referencjami	Projekty zawierające nadmierną liczbę błędów, drogie w realizacji. Opóźnienia w procesie uzyskiwania decyzji ze względu na błędy. Ukryte wady inwestycji. Przeciągające się decyzje zamawiających i brak wsparcia w procesie realizacji inwestycji.	Infrastruktura drogowa, kolejowa i lotniskowa

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

<p><b>Niewłaściwa konstrukcja współpracy pomiędzy inwestorem i generalnym wykonawcą</b></p>	<p>Wzory umów stosowane przez GDDKiA, przejmowane też przez innych inwestorów – w szczególności przerzucanie nadmiernego i nieuzasadnionego ryzyka na wykonawców.</p>	<p>Problemy z uznaniowością przy akceptacji robót uzupełniających i dodatkowych – możliwość zarzutów i pokus korupcyjnych. Kłopoty z kwalifikowalnością kosztów prac uzupełniających i dodatkowych</p>	<p>Roszczenia firm wykonawczych. Bankructwa firm wykonawczych, opóźnienia inwestycji, roszczenia podwykonawców oraz firm przejmujących place budów. Osłabiony efekt popytowy</p>	<p>Infrastruktura drogowa, w coraz większym stopniu infrastruktura kolejowa</p>
<p><b>Brak skutecznej koordynacji między planowaniem infrastruktury a planowaniem przestrzennym</b></p>	<p>Zbytńia decentralizacja procedur planowania przestrzennego, brak powiązań między prognozami demograficznymi a planowaniem przestrzennym.</p>	<p>Brak obowiązku uzgadniania planów zagospodarowania z zarządcami infrastruktury poza infrastrukturą drogową (w ograniczonym zakresie). Brak koordynacji planów inwestycyjnych różnych podmiotów publicznych. Konieczność ochrony przed hałasem terenów mieszkalnych (a nie budynków). Brak możliwości wykupu nieruchomości poza pasem drogi</p>	<p>Wysokie koszty inwestycji – zwłaszcza ochrony przed hałasem terenów przy drogach. Duża liczba oponentów inwestycji</p>	<p>Infrastruktura drogowa, kolejowa i lotniskowa</p>
<p><b>Sztywność i nieadekwatność procedur środowiskowych oraz przeciągające się procedury związane z uzyskaniem decyzji środowiskowej</b></p>	<p>Duża detaliczność decyzji środowiskowych. Wątpliwości dotyczące możliwości przeprowadzenia częściowej ponownej oceny oddziaływania na środowisko. Krótki czas ważności decyzji środowiskowych. „Negatywna selekcja” wykonawców OOS ze względu na kryterium najniższej ceny.</p>	<p>Brak możliwości dokonania zmiany decyzji ZRID bez zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Brak jasno wskazanej możliwości przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie zmiany ZRID. Ujednolicenie stosowanych wymagań i postępowania przy wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla</p>	<p>Przyjmowanie nieefektywnych rozwiązań. Opóźnienia i konieczność ponownej oceny oddziaływania środowiskowego dla inwestycji</p>	<p>Infrastruktura drogowa, kolejowa i lotniskowa</p>

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

	<p>Konieczność przedłożenia przez inwestora relatywnie obszernego zakresu dokumentacji składającej się na raport środowiskowy na etapie ponownej oceny oddziaływania na środowisko</p>	<p>linii kolejowych o znaczeniu państwowym i pozostałych linii. Brak ujednoczenia standardów inwentaryzacji przyrodniczej. Brak uwzględnienia innych niż zarządcy dróg krajowych podmiotów, które mogą ustanowić obszar ograniczonego użytkowania po oddaniu planowanego obiektu do użytkowania (art. 135 ust. 5 POŚ)</p>		
<p><b>Trudności związane z lokalizacją inwestycji i pozyskiwaniem finansowania w przypadku budowy linii kolejowej</b></p>	<p>Brak analogicznego do ZRID ukształtowania procesu o lokalizacji linii kolejowej. Przewlekłość uzyskiwania potwierdzenia finansowania z Ministerstwa Finansów</p>	<p>Brak możliwości realizacji inwestycji kolejowych na nieruchomościach poza liniami rozgraniczającymi teren bez konieczności wyłączenia tychże nieruchomości. Zbyt długi termin wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej Brak sankcji za niedotrzymanie terminu ustawowego wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej</p>	<p>Opóźnienie realizacji wielu inwestycji kolejowych. Brak możliwości pełnej absorpcji funduszy unijnych</p>	<p>Infrastruktura kolejowa</p>
<p><b>Duże ryzyka związane z obszarami ograniczonego użytkowania</b></p>	<p>Konieczność wypłat odszkodowań za ustanowienie obszarów ograniczonego użytkowania przez – zgodnie z wyrokami sądów</p>	<p>Brak koordynacji między inwestycjami lotniskowymi i planowaniem przestrzennym</p>	<p>Ryzyko wysokich odszkodowań płaconych przez porty lotnicze na rzecz właścicieli nieruchomości. Możliwość bankructw lub zachwiania płynności finansowej portów lotniczych</p>	<p>Infrastruktura lotniskowa</p>

### 2.2.1.1 Brak wyprzedzającej i całościowej wizji systemu transportowego w Polsce

Jako podstawową przyczynę większości problemów związanych z realizacją projektów infrastrukturalnych w Polsce respondenci wskazywali brak strategicznej, poważnie przekraczającej jedną perspektywę finansową wizji rozwoju całości systemu transportowego w Polsce. Wizja taka umożliwiałaby spokojne i konsekwentne przygotowywanie projektów inwestycyjnych. Chociaż wnioski te dotyczyły przede wszystkim projektów realizowanych obecnie, czyli będących w fazie planowania, kilka lat wcześniej, istnieje ryzyko niepełnego wyeliminowania przyczyn takiego zjawiska.

Decyzje o realizacji poszczególnych projektów wciąż zapadają stosunkowo późno – zasadniczo wraz z programowaniem pojedynczej perspektywy finansowej – i są następnie zmieniane z przyczyn politycznych. Co więcej, brak jest jakiegokolwiek podmiotu na szczeblu władzy rządowej, który w perspektywie wieloletniej koordynowałby całość inwestycji infrastrukturalnych, posiadając wiedzę i kompetencje analityczne adekwatne do wielkości wydawanych środków. Istnieją jedynie komórki odpowiedzialne za poszczególne gałęzie transportu oraz za programy unijne – zasadniczo w pojedynczej perspektywie finansowej UE, a także pojedynczy wydział w obrębie Departamentu Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju. Stąd też podejmowanych jest wiele inicjatyw *quasi*-strategicznych, jednakże wszystkie z nich mają charakter *de facto* doraźny czy też jednogłęziowy.

Przykładowo Dokument implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu – przyjęty w październiku 2014 i po raz pierwszy wsparty analizą wielokryterialną potencjalnych inwestycji – zasadniczo planuje inwestycje drogowe, które będą rozpoczynane (pod tym pojęciem rozumie się pierwszy przetarg na roboty budowlane) do roku 2017 i realizowane do roku 2023. Oznacza to, z niewielkimi wyjątkami, maksimum trzyletni okres pomiędzy wpisaniem projektu do dokumentu i stworzeniem dokumentacji wystarczającej do przedstawienia wykonawcy. Pochodną tego dokumentu są programy sektorowe, wymienione już w rozdziale 2.1, obecnie obowiązujące tylko do roku 2015.

W efekcie czas, jaki pozostaje na przygotowanie i realizację projektów infrastrukturalnych, jest stosunkowo krótki, przez co inwestycje nie są przygotowywane i konsultowane w sposób należyty i konieczne jest uciekanie się do różnego rodzaju rozwiązań specjalnych. Co więcej, nie jest możliwe odpowiednie zarządzanie strategiczne sieciami transportowymi – pula wyboru jest bardzo zawężona i często do realizacji wybiera się nie inwestycje najefektywniejsze, lecz te, które z różnych przyczyn mają stosunkowo zaawansowaną w przygotowaniach dokumentację, lub te, które charakteryzują się stosunkowo prostym, zwłaszcza w ujęciu formalnym, sposobem realizacji, jak np. rewitalizacje linii kolejowych. Praktycznie niemożliwa jest również koordynacja inwestycji, zarówno w jednej gałęzi transportu – czego przykładem może być np. przebudowa drogi krajowej nr 8 na odcinku z Mszczonowa do Piotrkowa Trybunalskiego do standardu drogi ekspresowej przed zapewnieniem ciągu objazdowego drogami A2 i A1 – jak i pomiędzy gałęziami (np. duże utrudnienia w dowozie kruszyw koleją na budowy dróg w woj. podkarpackim).

Zdarzają się także sytuacje, w których w zasadzie jedynym argumentem stojącym za rozpoczęciem realizacji danej inwestycji jest posiadanie gotowej dokumentacji i chęć wydatkowania środków unijnych. Maksymalizacja absorpcji zewnętrznego finansowania bezzwrotnego nie jest niczym złym, nie powinna jednak przesłaniać strategicznej wizji rozwoju systemu transportowego kraju.

W szczególności brak jest jednolitej metodologii wyłaniania inwestycji do realizacji – opartej na przesłankach ekonomicznych oraz zbieżności z polityką gospodarczą kraju – oraz zintegrowanego, wielogłęziowego modelu ruchu, który pozwoliłby na strategiczną ocenę przedsięwzięć, a zarazem uprościł późniejsze ich przygotowanie.

### *2.2.1.2 Ustanawianie regulacji szczególnych (tzw. ustaw epizodycznych) zamiast gruntownej naprawy procesu inwestycyjnego*

Ponadto badanie wykazało, że potrzebna jest gruntowna naprawa regulacji procesu inwestycyjnego, przede wszystkim dla inwestycji liniowych ponadlokalnych, lecz także dla inwestycji w lotniska celu publicznego. Od kilku lat (w zasadzie od 2003 r.) stosuje się praktykę ustanawiania regulacji szczególnych mających zastosowanie jedynie do pojedynczych sektorów (regulacje te wywołują efekty szczególnie w zakresie lokalizacji inwestycji i prawa budowlanego). Taki stan rzeczy powoduje nierówności między sytuacjami prawnymi inwestorów w zależności od rodzaju budowanej infrastruktury transportowej. Może to także wpływać na wykorzystanie środków unijnych przez GDDKiA w sposób bardziej efektywny, albowiem to właśnie w sektorze drogowym najszybciej i najszerszej zastosowano instrument tzw. ustawy epizodycznej. Zaobserwowano także znaczne różnice w brzmieniu tzw. specustaw, np. brak zintegrowanego charakteru inwestycji w infrastrukturę kolejową, co respondenci najczęściej wyjaśniali, wskazując na specyfikę sektorową.

Rozmówcy wskazywali, że Prawo budowlane nie jest przystosowane do inwestycji liniowych, ale tworzenie ustaw szczególnych podyktowanych koniecznością sprawnego wydatkowania środków unijnych nie jest właściwym rozwiązaniem problemu. Jednocześnie zasygnalizowano wątpliwość, czy nadmierne przyspieszenie postępowań administracyjnych związanych z inwestycją w infrastrukturę transportową przy jednoczesnym braku przejrzystego systemu koordynacji inwestycji (jak wskazano powyżej) może powodować, że inwestycje są nieprzemysłane.

Badanie wykazało także, że obecnie prowadzi się prace legislacyjne w zakresie kodeksu urbanistyczno-budowlanego, który przewiduje połączenie decyzji lokalizacyjnej i środowiskowej dla inwestycji ponadlokalnych oraz uzyskanie decyzji zintegrowanej w drugim etapie (pociągających za sobą również skutki wyłączeniowe). Ustawa ta ma również na celu zintegrowanie prawa budowlanego z prawem zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie planuje się wprowadzenie ustawy o strategicznych inwestycjach celu publicznego, nazywanej często ustawą lub specustawą korytarzową, która ma obowiązywać do końca okresu rozliczenia obecnej unijnej perspektywy finansowej.

### *2.2.1.3 Niewystarczająca jakość dokumentacji projektowej oraz marginalizacja roli inżynierów kontraktu*

Problemy złej jakości dokumentacji projektowej i złej pracy inżynierów kontraktu postanowiono połączyć w jedną grupę ze względu na wspólną przyczynę – brak wypracowania skutecznej formuły wyboru dostawców usług o charakterze intelektualnym. Są to usługi stosunkowo niedrogie w porównaniu do ogólnego kosztu inwestycji, niemniej jednak mają fundamentalny wpływ na jej późniejsze właściwości – koszty budowy i eksploatacji oraz jakość.

Przykładem może być tutaj powszechnie znany problem związany z niską jakością pasa startowego na lotnisku w Modlinie – inżynier kontraktu dla tego projektu zaoferował cenę kilkukrotnie niższą od kwoty przeznaczonej przez zamawiającego na realizację zamówienia. W przypadku projektów drogowych respondenci wskazywali m.in. na kwestię braku kompensacji prac ziemnych – ze względu na niechęć do przeprowadzania badań geologicznych i geotechnicznych projektanci wolą stosować w większości miejsc bezpieczne i łatwe do zaprojektowania nasypy, co w poważny sposób zwiększa koszty realizacji. Na kolei istotnym skutkiem „tanich projektów” jest niedostosowanie układów torowych (przepustowości, długości składów, lokalizacji stacji) do potrzeb rynku.

Podane przykłady obrazują zarazem występowanie omawianych problemów w przypadku inwestycji infrastrukturalnych we wszystkich gałęziach transportu. Zagadnienie dotyczy również różnego rodzaju

usług z zakresu dokumentacji projektowej – studiów wykonalności, projektów budowlanych i wykonawczych oraz ocen oddziaływania środowiskowego.

Niska jakość usług okołoprojektowych wpływa również znacząco na sprawność przygotowania i przeprowadzenia procesu inwestycyjnego – wiele problemów z uzyskaniem decyzji (w tym środowiskowych) czy z uzgodnieniami, a także z roszczeniami wykonawców, wynika właśnie z nadmiernej liczby nieściśłości w dokumentacji projektowej. Należy przy tym podkreślić, że samo występowanie nieściśłości w dokumentacji jest przypadkiem infrastruktury liniowej zjawiskiem normalnym, wynikającym chociażby z ogromnej powierzchni działek, na których odbywają się inwestycje.

Wykonawcy omawianych usług wybierani są w dużej mierze z wykorzystaniem kryterium najniższej ceny. Praktyka ta w nikłej mierze wynika z ograniczeń ustawowych – jak już wspomniano, Prawo zamówień publicznych umożliwia wprowadzanie pozacenowych kryteriów wyboru ofert w różnych formułach zamówienia: przetargu ograniczonym, nieograniczonym, a także w innych formułach takich jak umowy ramowe czy negocjacje z ogłoszeniem. Również praktyka zamówień publicznych wskazuje, że niektórzy zamawiający (np. MliR) zlecają prace o charakterze intelektualnym, oceniając głównie kryteria pozacenowe, i często decydując się na wybór droższej, lecz lepszej oferty. Niemniej jednak – jak wskazywali respondenci również z sektora publicznego – wybór droższej oferty w oparciu o kryteria pozacenowe wiąże się z ryzykiem konieczności długotrwałych wyjaśnień w razie kontroli, które w przypadku dużych inwestycji finansowanych ze środków unijnych są praktycznie pewne. Stąd też wybór oferty z najniższą ceną jest – z punktu widzenia urzędnika – rozwiązaniem bezpiecznym, a nie koniecznym.

W badaniu zidentyfikowano jednak również kontrprzykłady – jeden z przetargów na usługi projektowe, organizowanych przez PPL, jako istotne kryterium oceny oferty wskazywał docelową cenę realizacji projektu.

Niemniej jednak należy wskazać, że istnieje kilka ograniczeń prawnych, które przyczyniają się do pogłębienia tego problemu. Są to:

- trudności z udowodnieniem rażąco niskiej ceny (zwłaszcza w kontekście wysokich zarobków dobrych projektantów i doświadczonych inżynierów kontraktu oraz dużego udziału „kosztów utopionych” biur projektowych). Problem ten adresowany jest przez nowelizację PZP, która nakłada na organ obowiązek weryfikacji wartości oferty, jeśli jest niższa o co najmniej 30% od średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert lub od wartości zamówienia. W badaniu wskazuje się jednak na obawy w zakresie interpretacji tych przepisów przez KIO polegające na tym, że organ, który zdecyduje się podważyć ofertę nieprzekraczającą powyższego progu procentowego, znajdzie się w nieuprzywilejowanej pozycji;
- brak możliwości oceny doświadczenia na etapie wyboru oferty (jedynie na etapie prekwalfikacji w przetargu ograniczonym, co w efekcie ma ograniczony skutek);
- „handel referencjami”, czyli możliwość korzystania z doświadczenia innych podmiotów.

Widoczne są pierwsze przejawy zmian – zwłaszcza w GDKKiA i zwłaszcza przy usługach inżyniera kontraktu podejmuje się próbę definiowania i oceny kryteriów pozacenowych, niemniej jednak wielu wykonawców odnosi wrażenie, że na etapie wyboru ofert decydujące znaczenie wciąż ma najniższa cena. Należy podkreślić, że problem ten jest częściowo związany z ograniczoną rolą inżyniera kontraktu, omówioną w dalszej części niniejszego rozdziału.

W przypadku usług projektowych rozwiązaniem wydawało się wprowadzenie modeli „zaprojektuj i zbuduj” (*design and build* – DB) oraz pochodnego – „popraw i zbuduj”, w których wykonawcy prac budowlanych odpowiednio sami przygotowują lub optymalizują projekty. Niestety model ten nie do końca spełnił pokładane w nim nadzieje – firmy budowlane nie znajdują się w kondycji pozwalającej na stworzenie własnych kompetencji projektowych czy nawet własnych kompetencji do świadomego zakupu dobrego projektu. Co więcej, na etapie przetargu na wykonanie inwestycji w modelu „zaprojektuj i zbuduj” czy „optymalizuj i zbuduj” oferenci nie dysponują czasem i środkami na odpowiednie przeanalizowanie możliwości projektowych, tym bardziej, że równolegle występuje problem wyceny ryzyka związanego np. z odpowiedzialnością za warunki geologiczne, które w modelu klasycznym są wykonawcy znacznie lepiej znane.

Odnosząc się do handlu referencjami (korzystania z potencjału podmiotu trzeciego), należy zwrócić uwagę, że próba rozwiązania tego problemu została już podjęta przez ustawodawcę w nowelizacji PZP z 29 sierpnia 2014r., aczkolwiek niektórzy respondenci wskazywali na potencjalną nieskuteczność przyjętych rozwiązań w zakresie ograniczonej odpowiedzialności solidarnej podmiotu, na którego potencjał powołuje się wykonawca, a także na możliwe trudności procesowe z tym związane. Niemniej jednak ze względu na potrzebę stabilności stanu prawnego oraz brak przesłanek do podważania niedawno wprowadzonego uregulowania problem ten nie będzie dalej rozważany.

#### 2.2.1.4 *Niewłaściwa konstrukcja współpracy pomiędzy inwestorem i generalnym wykonawcą*

Drugi z kluczowych problemów dotyczy niewłaściwej konstrukcji współpracy pomiędzy generalnym wykonawcą inwestycji i inwestorem.

Główną ułomnością jest tutaj podział ryzyka wynikającego z takich czynników, jak:

- ujawnienie rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a dokumentacją (np. w zakresie warunków geologicznych i geotechnicznych) oraz błędów projektowych;
- przeciągające się uzgodnienia pomiędzy wykonawcą i innymi organami administracji publicznej;
- ryzyko makroekonomiczne (wzrosty cen materiałów budowlanych, pracy i paliw).

Warunki kontraktowe FIDIC oraz ogólne dobre praktyki w realizacji przedsięwzięć budowlanych wychodzą z założenia, że ryzyko powinno być przypisane do tej strony, która jest w stanie nim lepiej zarządzać, zaś ryzyka zewnętrzne zasadniczo są ryzykami inwestora, gdyż wykonawca nie ma możliwości ich rozproszenia. W szczególności dotyczy to ryzyk, związanych z nieścisłością dokumentacji, którą wcześniej inwestor zlecał i odbierał, mając wpływ na jej jakość. Założenie, że w trakcie postępowania przetargowego wykonawca kompleksowo zweryfikuje dokumentację, jest nierealne – chociażby ze względu na brak możliwości przeprowadzenia sprawdzających badań terenowych.

Z drugiej jednak strony, wcześniejsze doświadczenia inwestorów wskazywały, że zlecenie wykonawcom różnego rodzaju prac dodatkowych i uzupełniających może być obarczone ryzykiem związanym z możliwością kwestionowania tych kosztów przez różnorodne organy kontrolne, również ze względu na pokusy korupcyjne. Ponadto respondenci wskazywali na niezgodności pomiędzy klauzulami FIDIC i PZP.

Przeniesienie ryzyka na wykonawcę jest rozwiązaniem rozsądnym z innych względów. Należy wśród nich wymienić słabość inżynierów kontraktu wyłanianych na zasadzie niskiej ceny oraz brak delegacji decyzyjności u niektórych inwestorów (w PKP PLK wiele prac uzupełniających stosunkowo małe inwestycje jest akceptowanych przez zarząd, zaś w praktyce najlepszym uzasadnieniem dla wypłaty



dotaddkowego wynagrodzenia jest wyrok sądowy). Problemem jest również powaźne ograniczenie roli inżyniera kontraktu, który zasadniczo powinien ułatwiać stronom rozstrzyganie kwestii spornych. Ponadto roszczenia niektórych wykonawców sprawiały wrażenie nadmiernych lub nieuzasadnionych.

W praktyce jednak założenie, że wykonawcy będą zdolni do zarządzania ryzykiem poprzez jego wycenę i uwzględnienie w cenie ofertowej, okazało się utopijne. Zwłaszcza polskie firmy oraz mniejsze podmioty zagraniczne nie miały możliwości rozproszenia ryzyka, co w efekcie doprowadziło je do bankructw i w konsekwencji do zejść z placu budowy wielu przedsięwzięć, zwłaszcza w sektorze infrastruktury drogowej, i wiązało się z licznymi kosztami dla skarbu państwa – z tytułu roszczeń podwykonawców w związku z solidarną odpowiedzialnością inwestora. Do tego dochodziły kwestie polityczne, koszty opóźnień i dodatkowych postępowań przetargowych, a także roszczenia sądowe wykonawców. Podobne ryzyko występuje w transporcie kolejowym, gdzie zejście wykonawcy z placu budowy powoduje jeszcze większe koszty zewnętrzne (ze względu na inwestycje „w starym śladzie”) oraz ryzyko finansowe (ze względu na kończącą się perspektywę finansową). Co gorsza, zjawisko to może znacząco zwiększać wolumen kosztów niekwalifikowalnych, pokrywanych ze środków krajowych.

Ważnym efektem jest również osłabienie efektu popytowego wskutek budowy dróg – od dekad, na całym świecie, programy inwestycji infrastrukturalnych są ważnym elementem pobudzania gospodarki oraz służą rozwojowi lokalnych firm, które stają się później eksportowymi „czempionami”. Tymczasem w przypadku Polski szansa ta nie została wykorzystana. Oczywiście problemem nie są tutaj tylko działania inwestorów, którzy nie są odpowiedzialni za rozwój gospodarczy – lecz również niewłaściwy nad nimi nadzór i błędne stawianie celów ze strony podmiotów odpowiedzialnych za rozwój gospodarczy kraju.

Aż tak istotnym problemem nie jest natomiast wybór generalnego wykonawcy na podstawie dominującego udziału najniższej ceny – przy odpowiednich kryteriach udziału w postępowaniu, dokładnym opisie przedmiotu zamówienia oraz zapewnieniu badań sprawdzających jakość prac (co i tak jest koniecznością) jest to podejście kierunkowo uzasadnione i jeśli te warunki są spełnione, to obecny model stosowany przez inwestorów należy uznać za generalnie dobry. Niektórzy inwestorzy dodatkowo oceniają okres gwarancji czy czas potrzebny na wykonanie prac i można to ocenić jako rozwiązanie zasadniczo dobre, aczkolwiek ujawniające kilka mankamentów:

- przy nieodpowiednim ustaleniu skali oceny nie różnicuje ofert (jest to częste zjawisko w przypadku zamówień GDDKiA);
- utrudnia uwzględnianie uzasadnionych roszczeń wykonawców o przedłużenie czasu na budowę (gdyż czynnik ten podlegał ocenie w toku postępowania przetargowego).

#### *2.2.1.5 Brak skutecznej koordynacji pomiędzy planowaniem infrastruktury i planowaniem przestrzennym*

Jedną z podstawowych przeszkód w realizacji projektów z zakresu infrastruktury są konflikty przestrzenne wywoływane przez brak kompleksowego podejścia do kwestii transportu i planowania przestrzennego. Należy przy tym podkreślić, że oba procesy są obecnie w Polsce skrajnie zdecentralizowane i niezależne od siebie – zarządcy infrastruktury zasadniczo nie są nawet stroną konsultacji w procesie ustanawiania planów zagospodarowania przestrzennego na poziomie gmin.

Samorządy planują nadmierne – w stosunku do prognoz demograficznych – powierzchnie terenów mieszkaniowych, zaś podmioty inwestujące w infrastrukturę transportową są zobowiązane do ochrony takich obszarów przed hałasem – nawet jeśli perspektywy faktycznej zabudowy danych działek są nikłe. Co więcej, ochrona taka jest często nieskuteczna, gdyż pomiary wykonywane są nie w lokalach, lecz na

granicy infrastruktury drogowej, zaś prawo uniemożliwia ochronę przed hałasem budynków – np. poprzez wymianę okien na dźwiękoszczelne, nawet na życzenie właściciela czy na terenach będących pod ochroną konserwatora zabytków.

Nie sposób nie dostrzegać realnych skutków wzajemnego ulokowania infrastruktury transportowej i zabudowy mieszkalnej. Najpełniejszym tego wyrazem są ceny nieruchomości położonych w pobliżu stacji kolejowych, gdzie mimo braku środków mitygujących okazuje się, że niedogodności związane z hałasem są bardzo skutecznie niwelowane przez dobrą dostępność przestrzenną, a wyrazem tego są właśnie ceny nieruchomości na rynku.

Jednocześnie inwestorzy publiczni nie mają możliwości wykupu nieruchomości mieszkalnych poza pasem drogowym czy pasem linii kolejowej, nawet jeśli ich wykupienie, przekwalifikowanie na użytkowe i sprzedaż (lub wyburzenie) byłoby efektywniejsze ekonomicznie niż ochrona przed hałasem.

W efekcie inwestycje zyskują oponentów, którzy je oprotestowują, zaś koszty inwestycji dramatycznie rosną ze względu na kosztowne rozwiązania zmniejszające hałas – nie tylko same ekrany, ale również konieczność takiego zwymiarowania nasypów czy wiaduktów, aby zapewnić ich stabilność. Dodatkowe problemy dotyczą obszarów ograniczonego użytkowania wokół lotnisk – ze względu na swoją specyfikę będą one omówione w części 2.2.1.8.

#### *2.2.1.6 Sztywność oraz nieadekwatność procedur środowiskowych oraz przeciagające się procedury związane z uzyskaniem decyzji środowiskowej*

Kolejna grupa problemów związana jest z procedurami ocen oddziaływania na środowisko i uzyskiwania decyzji środowiskowych. Jest to faktycznie bardzo duży zbiór zagadnień związanych z faktem, że decyzja środowiskowa jest wydawana na bardzo wczesnym etapie realizacji przedsięwzięcia.

W założeniach miało to sprawić, że na dalszych etapach tworzenia projektów budowlanych i wykonawczych projektanci będą precyzyjnie znali uwarunkowania środowiskowe i będą mieli określone ramy do optymalizacji projektów. W praktyce jednak decyzje środowiskowe zawierają bardzo precyzyjne zestawy rozwiązań, których późniejsza zmiana jest bardzo trudna, chociaż mogłaby przynieść znaczne korzyści, bez uszczerbku dla kwestii środowiskowych. Przykładowo, dopiero jeśli badania geologiczne i geotechniczne wykażą odpowiednią jakość gruntów, możliwe jest obniżenie poziomu jezdnii i zastosowanie niższych ekranów dźwiękochłonnych, co może stanowić rozwiązanie bardzo korzystne, również ze względu na kompensacje prac ziemnych. Tymczasem zasadniczo wymaga to dokonania ponownej oceny oddziaływania na środowisko dla całego przedsięwzięcia, co jest bardzo czasochłonne i kosztowne, a często też nieadekwatne do zakresu zmian.

Pojawiły się również głosy, że niektórzy RDOŚ (brak w tym względzie standaryzacji) wydają decyzje tak szczegółowe, że opisują one nawet elementy nieistotne dla środowiska, a podlegające normalnie znacznym zmianom na etapie projektowania, jak np. lokalizację elementów układów torowych. Po raz kolejny prowadzi to zatem bądź do przyjmowania nieefektywnych rozwiązań, bądź do wydłużenia procesu inwestycyjnego. Z drugiej jednak strony wskazywano, że zbyt duża detaliczność decyzji środowiskowej jest wynikiem nadmiernej, w niektórych fragmentach, detaliczności przedkładanych OOS, a zatem wynika z niskiej jakości dokumentacji projektowej.

Kolejnym problemem jest zbyt krótki termin obowiązywania decyzji środowiskowej. Procedury projektowania i zapewnienia finansowania są na tyle czasochłonne, że istnieje ryzyko wygaśnięcia decyzji środowiskowej w trakcie trwania tych procedur – problem ten jest szczególnie widoczny w

przypadku infrastruktury kolejowej – ze względu na niższą dojrzałość organizacyjną beneficjenta oraz bardziej długotrwałe procedury pozyskiwania finansowania.

Należy jednak podkreślić, że problem ten jest częściowo pochodną patologii systemowych – przy braku stabilnego finansowania dokonuje się OOS „na bliżej nieokreśloną przyszłość”, często bez odpowiedniego rozpoznania chociażby warunków gruntowych. Skutkuje to nie tylko wygasaniem decyzji, ale również uznawaniem ich za uciążliwe, kiedy np. okaże się, że przejście dla zwierząt zostało zaproponowane w miejscu o trudnych warunkach gruntowych.

Dodatkowy problem dotyczy relacji ZRID i decyzji środowiskowej – respondenci wskazują na brak możliwości dokonania zmiany decyzji ZRID bez zmiany decyzji środowiskowej oraz na brak możliwości przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie zmiany ZRID. Ponadto zaobserwowano problem w postaci konieczności przygotowania pełnego raportu środowiskowego w toku ponownej oceny oddziaływania na środowisko, nawet jeśli zmiana warunków środowiskowych jest nieistotna.

Niezrozumiałe jest również stosowanie różnych wymagań i różnego postępowania w przypadku różnych kategorii linii kolejowych, przy czym generalnie respondenci z sektora kolejnictwa podkreślali, że modernizacje linii z reguły istotnie poprawiają ich oddziaływanie na środowisko nawet w przypadku braku szczególnych rozwiązań technicznych. Rozwiązanie tego problemu jest już jednak procedowane w Departamencie Transportu Kolejowego w MliR. Wskazywano również, że to błędy w dokumentacji są podstawowym źródłem problemów związanych z postępowaniami o wydanie decyzji środowiskowej lub w toku ponownej oceny oddziaływania na środowisko. W szczególności zwracano uwagę na brak standaryzacji inwentaryzacji, niekompetencję podmiotów wykonujących raporty oraz nieaktualność dokumentacji. Wynika to prawdopodobnie z wielu przyczyn po stronie inwestora, począwszy od wyboru najtańszych ofert. Wiąże się to nierozłącznie ze wskazanym powyżej problemem dotyczącym złej dokumentacji projektowej i w tym kontekście będzie omawiane w dalszych rozdziałach.

Respondenci wskazali również, że możliwość przewidziana w art. 135 ust. 5 POŚ dot. obszarów ograniczonego użytkowania dla dróg krajowych, którą opisano w rozdziale pierwszym, powinna dotyczyć również innych rodzajów dróg oraz linii kolejowych.

Badanie wykazało też, że przepisy dotyczące oceny oddziaływania na środowisko są skomplikowane i pozostawiają, zdaniem niektórych RDOŚ, wiele do życzenia pod względem ich relacji z KPA czy ukształtowania przepisów kompetencyjnych (stosunkowo często unieważniane decyzje). Przedstawiciele organów środowiskowych zwracali również uwagę na wiele innych problemów np. w zakresie braku możliwości wskazania zakresu ponownej oceny oddziaływania na środowisko w decyzji środowiskowej, nieprawidłowego sformułowania przepisów w rozporządzeniu dotyczącego przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco wpływać na środowisko oraz małej elastyczności ponownej oceny oddziaływania na środowisko. Problemy te jednak ze względu na ich pośrednią relację do przedmiotu zamówienia oraz złożoność nie będą dalej omawiane, aczkolwiek autorzy raportu postanowili zwrócić na nie uwagę.

#### *2.2.1.7 Długotrwałe procedury związane z przygotowaniem inwestycji kolejowych i pozyskiwaniem finansowania*

W przypadku inwestycji kolejowych dużym problemem jest brak rozwiązań wzorowanych na specustawie drogowej. Związane jest to z reżimem natychmiastowej wykonalności decyzji lokalizacyjnej, który co prawda może być nadany przez wojewodę, jeśli jest to uzasadnione interesem społecznym lub gospodarczym, ale w praktyce instrument nie funkcjonuje tak jak powinien, a także z koniecznością negocjacji wysokości odszkodowania przez PKP PLK zanim wojewoda wyda decyzję o

ustaleniu wysokości odszkodowania. Innym zagadnieniem, które odróżnia specustawę drogową od rozwiązań w specrozdziale kolejowym jest np. brak możliwości zastosowania uproszczonego trybu doręczeń np. w przypadku nieuregulowanego stanu nieruchomości. Poza tym dopiero od niedawna zakres specrozdziału obejmuje wszystkie linie kolejowe.

Skutki tego problemu są szczególnie widoczne w przypadku remontu linii kolejowej nr 8 z Warszawy do Białegostoku – ze względu na długotrwałe odwołania od decyzji lokalizacyjnej projekt ten jest opóźniony do tego stopnia, że warunkiem jego realizacji było całkowite zamknięcie obu torów, a mimo to istnieje duże ryzyko niedokończenia projektu w perspektywie finansowej 2007 – 2013.

Elementem zaobserwowanego problemu jest brak możliwości realizacji inwestycji kolejowych na nieruchomościach poza liniami rozgraniczającymi teren bez konieczności wywłaszczenia tych nieruchomości, ze względu na brak mechanizmu czasowego zajęcia terenów, który został przewidziany chociażby w ramach ZRID.

Z zagadnieniem tym łączy się inny problem opóźniający realizację inwestycji kolejowych – długotrwałe procedury związane z zapewnieniem finansowania budżetowego dla inwestycji kolejowych. Mimo bardzo szczegółowego zaplanowania finansowania inwestycji w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych – dokumencie przyjętym uchwałą Rady Ministrów – przed rozpoczęciem każdej inwestycji konieczne jest uzyskanie dodatkowej zgody Ministerstwa Finansów. Jest ona kłopotliwa, jeśli finansowanie nie jest zgodne z planem zawartym w WPIK, chociażby ze względu na opóźnienie procesu przygotowania inwestycji.

W połączeniu z ogólnym opóźnieniem w przygotowaniu inwestycji kolejowych, procedura ta zmusiła inwestora do przesunięcia dwóch inwestycji (remontu linii kolejowej do Portu Gdańsk oraz budowy łącznicy Kraków Krzemionki – Kraków Zabłocie) na kolejną perspektywę finansową. Na pewne problemy w tym zakresie wskazano również w przypadku inwestycji na linii Toruń – Bydgoszcz.

#### *2.2.1.8 Duże ryzyka związane z obszarami ograniczonego użytkowania*

W transporcie lotniczym duże ryzyko związane jest z roszczeniami finansowymi właścicieli działek objętych obszarami ograniczonego użytkowania. Jak już wspomniano, właściciele gruntów na terenach narażonych na hałas mają prawo do odszkodowań ze względu na obniżenie wartości gruntów wskutek inwestycji lotniczych. Wielkość tych odszkodowań może być ustalona w wyniku ugody lub wyrokiem sądu, przy czym stroną jest zarządca portu lotniczego, a zatem – w większości przypadków – spółka prawa handlowego będąca własnością publiczną, niegenerująca znacznych dochodów.

W chwili obecnej toczy się przed sądami wiele postępowań w sprawie odszkodowań dla właścicieli działek – duża skala zagrożeń dotyczy m.in. portu lotniczego w Modlinie oraz w Poznaniu. Niekorzystny przebieg procesów może poważnie naruszyć równowagę finansową spółek zarządzających tymi lotniskami. Dużą niewiadomą jest ukształtowanie się orzecznictwa sądów – wiele działek z jednej strony traci swoje walory mieszkalne, ale z drugiej – uzyskuje potencjał usługowy, zwłaszcza w długiej perspektywie.

Należy przy tym podkreślić, że skala problemu byłaby mniejsza, gdyby nie odpowiednie procedury planowania przestrzennego – przykładowo zdaniem respondentów w rejonie portu lotniczego w Modlinie jeszcze kilka dni przed ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania władze gminy wydawały decyzje o warunkach zabudowy zezwalające na zabudowę mieszkalną, co pozwalało właścicielom działek zwiększyć kwoty roszczeń.

Prawdopodobnie ryzyka związane z obszarem ograniczonego użytkowania są przyczyną obawy przed ustanawianiem OOU na kolei i w sektorze drogowym. Taki wniosek nasuwa się po przeprowadzeniu

dotychczasowych wywiadów z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska na drugim etapie projektu. Taka obawa pojawia się także w przypadku małego przekroczenia norm hałasowych przez inwestora, który preferuje zastosowanie drogiej urządzeń środowiskowych w miejsce ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania w przypadkach, w których zakres ograniczeń nie powodowałby *de facto* obowiązku wypłaty odszkodowań. Powyższe powiązane jest z brakiem zastosowania mechanizmu wskazanego w art. 135 ust. 5 POŚ (jak wskazano w podrozdziale dotyczącym sztywności procedur środowiskowych) do obiektów innych niż drogi krajowe.

### 2.2.2 Pozostałe problemy

Pozostałe problemy związane z realizacją projektów infrastrukturalnych zamieszczono w tabeli 2. Jak już wspomniano, są to problemy o charakterze operacyjnym, ich rozwiązanie nie jest kluczowe dla systemowej poprawy efektywności inwestycji infrastrukturalnych w Polsce, aczkolwiek byłoby wskazane. Problemami tymi zasadniczo powinno się zajmować Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju bez konieczności angażowania struktur międzyresortowych.

Ze względu na duży zakres postulowanych zmian i konieczność priorytetyzacji, w przypadku problemów, które nie były wskazywane spontanicznie przez respondentów jako istotne dla realizacji inwestycji, odstąpiono od ich rozważania w dalszej części pracy. Są to problemy związane z:

- długim terminem uzyskiwania zatwierdzenia projektu prac geologicznych, który zasadniczo nie leży na ścieżce krytycznej projektów, ponadto zaś doświadczenie wskazuje, że proste skracanie terminów ustawowych jest nieskuteczne, gdyż urząd zawsze może posiłkować się przedłużeniem czasu na wydanie decyzji;
- długotrwałymi procedurami odwoławczymi w procedurach przetargowych – po pierwsze nie wykazano, by postępowanie odwoławcze przed KIO było przewlekłe (wielomiesięczne), a po drugie wydaje się, że zgłaszane problemy dotyczą raczej długotrwałości postępowania sądowego i wynikają z ogólnych problemów funkcjonowania sądów, więc trudno znacząco skrócić czas postępowania bez reformy sądownictwa. Dobrze zorganizowani inwestorzy są na takie postępowania przygotowani i uwzględniają je w swoich harmonogramach;
- ważnością pozwoleń wodnoprawnych, która zależy od wskazanych w art. 122 Prawa wodnego rodzajów czynności, na które pozwolenie jest wydawane. Respondenci nie zgłaszali w tym zakresie uwag;
- nadużywaniem przez organizacje ekologiczne prawa do uczestnictwa w postępowaniu na prawach strony ze względu na niemożliwość ograniczenia praw organizacji społecznych mającej swoje źródło w art. 11 dyrektywy środowiskowej oraz art. 1 ust. 2 lit e). Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że organy środowiskowe identyfikują ten problem jako kluczowy w ich działalności;
- niejednorodną linią orzeczniczą KIO, bowiem respondenci zajmujący się obsługą prawną zamawiających podkreślali, że od kilku lat, praktyka decyzyjna mocno się ustabilizowała.

Tabela 2. Pozostałe problemy realizacji inwestycji infrastrukturalnych

Problem	Przyczyna	Skutki	Rodzaje inwestycji
<b>Problemy z dostępem do dróg lokalnych dla wykonawców dróg</b>	Brak regulacji szczególnych w zakresie: (1) zamykania dróg lokalnych dla samochodów o większym tonażu w trakcie budowy dróg lub modernizacji linii kolejowych, (2) wymagania przez samorządy dodatkowych inwestycji od wykonawcy projektu centralnego oraz (3) pokrywania kosztów nadmiernego zużycia dróg lokalnych przez pojazdy budowy	Możliwość wystąpienia nieprzewidzianych kosztów dla wykonawcy oraz opóźnień. <b>Problem rozważany w dalszej części pracy</b>	Infrastruktura drogowa, w mniejszym zakresie kolejowa
<b>Problemy ze współpracą z gestorami innej infrastruktury (elektrycznej, kanalizacyjnej – zwłaszcza prywatnymi)</b>	Brak regulacji dotyczących współpracy pomiędzy inwestorami. Krótkie okresy ważności uzgodnień inwestorów. Brak regulacji związanych z ustanawianiem służebności przesyłu przez właścicieli działek, na których wymieniane są przez inwestora/wykonawcę urządzenia	Gestorzy występują o nadmierny, zdaniem inwestorów, zakres inwestycji w swoje sieci, wskazując konkretne technologie czy dostawców. Możliwość wystąpienia nieprzewidzianych kosztów dla wykonawcy oraz opóźnień. <b>Problem rozważany w dalszej części pracy</b>	Infrastruktura drogowa, kolejowa
<b>Problemy z zarządem dawnymi drogami krajowymi oraz inną infrastrukturą drogową powstałą w ramach dużych projektów drogowych i kolejowych</b>	Brak regulacji dotyczących przejmowania przez samorządy odpowiedniego szczebla dróg zbudowanych przez GDDKiA (w mniejszym zakresie PKP PLK)	Pozostawianie dróg lokalnych w gestii niewłaściwego zarządcy. <b>Problem rozważany w dalszej części pracy</b>	Infrastruktura drogowa, w mniejszym zakresie kolejowa
<b>Zbyt krótki termin ważności pozwolenia wodnoprawnego</b>	Przepisy Prawa wodnego	Potencjalne ryzyko wygasania pozwoleń wodnoprawnych – sporadycznie wskazywane przez respondentów. <b>Problem nierozważany w dalszej części pracy</b>	Infrastruktura drogowa, kolejowa
<b>Brak jednolitych wymagań wobec wniosku o pozwolenie wodnoprawne</b>	Brak ujednoczonego wzoru wniosku oraz operatu wodnoprawnego	Opóźnienia wynikające z występowania organów o informacje uzupełniające. <b>Problem rozważany w dalszej części pracy</b>	Infrastruktura drogowa, kolejowa
<b>Długi termin uzyskiwania zatwierdzenia projektu robót geologicznych</b>	Przepisy Prawa geologicznego	Inwestorzy i wykonawcy nie zgłaszali uwag. <b>Problem nierozważany w dalszej części pracy</b>	Infrastruktura drogowa, kolejowa

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

<p><b>Długotrwałe procedury odwoławcze w procedurach przetargowych</b></p>	<p>Prawo zamówień publicznych oraz postępowanie cywilne</p>	<p>Zasadniczo inwestorzy (zwłaszcza GDDKiA) są przygotowani na te procedury, są one trudne do wyeliminowania. Poza tym w badaniu nie wykazano, że odwołania rozpatrywana są przez KIO w sposób przewlekły. <b>Problem nierozważany w dalszej części pracy</b></p>	<p>Infrastruktura drogowa, kolejowa, lotnicza</p>
<p><b>Niejednolita linia orzecznicza KIO</b></p>	<p>Stopniowy rozwój KIO jako instytucji <i>quasi</i>-sądowej</p>	<p>Obawa inwestora przed unieważnieniem przetargu lub koniecznością wypłaty odszkodowania cywilnoprawnego w przypadku zawarcia umowy na podstawie orzeczenia KIO uchylonego przez sąd. <b>Problem nierozważany w dalszej części pracy</b></p>	<p>Infrastruktura drogowa, kolejowa, lotnicza</p>
<p><b>Niewłaściwa struktura inwestora PKP PLK</b></p>	<p>Struktura PKP PLK nie sprzyja szybkiej realizacji projektu – w czasie przygotowania i realizacji jest on przekazywany „sztafetowo” między komórkami</p>	<p>Duże opóźnienia w wyniku błędów dokumentacyjnych w PKP PLK. „Brak pamięci” i niekompetencja np. w przypadku ponownej oceny oddziaływania na środowisko. <b>Problem rozważany w dalszej części pracy</b></p>	<p>Infrastruktura kolejowa</p>
<p><b>Niski potencjał kadrowy inwestora (PKP PLK)</b></p>	<p>Brak stabilizacji kluczowych kadr w PKP PLK</p>	<p>Opóźnienia przy realizacji inwestycji kolejowych ze względu na brak praktycznej znajomości uregulowań organizacyjno-prawnych i merytorycznych. <b>Problem rozważany w dalszej części pracy</b></p>	<p>Infrastruktura kolejowa</p>
<p><b>Strategiczne zawyżanie i zaniżanie przez wykonawców cen jednostkowych w kontraktach obmiarowych</b></p>	<p>W ofertach przetargowych rozliczanych na zasadach obmiarowych wykonawcy zaniżają ceny prac, których ilość jest przeszacowana, a zawyżają ceny prac, których ilość jest nieodszacowana. Ponadto oferty bywają kalkulowane tak, by możliwie szybko uzyskać jak największe płatności ze strony inwestora</p>	<p>Nadmierne koszty inwestycji, niesprawiedliwa ocena ofert przetargowych. <b>Problem rozważany w dalszej części pracy</b></p>	<p>Infrastruktura drogowa, kolejowa, lotnicza</p>

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

<b>Sprzeczności pomiędzy niektórymi decyzjami (np. decyzją środowiskową i decyzją wodnoprawną lub decyzjami konserwatora zabytków)</b>	W niektórych przypadkach wymogi różnych decyzji wydawanych przez organy publiczne są ze sobą sprzeczne.	Konieczność odwoływania się od decyzji. <b>Problem rozważany w dalszej części pracy</b>	Infrastruktura drogowa, kolejowa, lotnicza
<b>Niedotrzymywanie przez organy administracji terminów przewidzianych w specustawach</b>	Nierealność terminów oraz niewystarczające kadry	Brak zaufania inwestorów do instytucji publicznych. <b>Problem rozważany w dalszej części pracy</b>	Infrastruktura drogowa, kolejowa, lotnicza
<b>Obowiązkowość skorzystania z reżimu prawnego ZRID</b>	Obowiązkowy tryb ZRID w specustawie drogowej	Brak możliwości wybrania trybu zwykłego przez inwestorów drogowych. <b>Problem rozważany w dalszej części pracy</b>	Infrastruktura drogowa
<b>Brak możliwości wykupu nieruchomości lub czasowego jej zajęcia przed nabraniem przez ZRID ostateczności w uzasadnionych przypadkach np. wykopalisk archeologicznych</b>	Brak odpowiednich regulacji	Niemożliwość wcześniejszego przygotowania inwestycji np. w zakresie prac archeologicznych. <b>Problem rozważany w dalszej części pracy</b>	Infrastruktura drogowa
<b>Bardzo częste zmiany przepisów – szczególnie w zakresie prawa ochrony środowiska</b>	Brak konsekwentności prawodawcy (np. w zakresie norm hałasu) oraz konieczność dostosowywania przepisów do prawa unijnego. Brak przepisów przejściowych	Przedłużające się postępowania administracyjne. <b>Problem rozważany w dalszej części pracy</b>	Infrastruktura drogowa, kolejowa, lotnicza
<b>Nadużywanie przez organizacje ekologiczne prawa do uczestniczenia w postępowaniu na prawach strony</b>	Przepisy KPA oraz ustawy OOS, w tym możliwość odwoływania się od decyzji, w której organizacja nie brała udziału. Dopuszczanie organizacji ekologicznych zawiązanych <i>ad hoc</i> do postępowania w celu jego przedłużenia	Przedłużające się postępowania administracyjne. <b>Problem nierozważany w dalszej części pracy</b>	Infrastruktura drogowa, kolejowa, lotnicza
<b>Problem odpowiedzialności solidarnej inwestora za zobowiązania wykonawcy wobec podwykonawcy</b>	Nieprawidłowa praktyka zatwierdzeń umów z podwykonawcami przez inwestora lub brak sprzeciwu (równoznaczny z zatwierdzeniem). Brak wglądu inwestora do umów generalnego wykonawcy z podwykonawcami	Ponoszenie kosztów zobowiązań wykonawcy przekraczających wartość umowy z inwestorem. <b>Problem rozważany w dalszej części pracy</b>	Infrastruktura drogowa i kolejowa



Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

<p><b>Nieprawidłowo określone wyłączenie od konieczności stwierdzenia zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lokalizacji przedsięwzięć wymienionych w art. 80 ust. 2 zdanie drugie ustawy OOŚ</b></p>	<p>Art. 80 ust. 2 stanowiący, że wyłączenie od obowiązku dotyczy m.in. dróg publicznych czy linii kolejowych o znaczeniu państwowym</p>	<p>Konieczność stwierdzenia zgodności dla obiektów niestanowiących drogi publicznej czy linii kolejowej, lecz objętych trybem specustawy <b>Problem rozważany w dalszej części pracy</b></p>	<p>Infrastruktura drogowa i kolejowa</p>
<p><b>Brak zażalenia na postanowienie RDOŚ w toku ponownej oceny oddziaływania na środowisko</b></p>	<p>Przepisy ustawy OOŚ</p>	<p>Możliwość podważenia przez strony warunków środowiskowych inwestycji dopiero na etapie odwołania od pozwolenia na budowę lub innej tak zwanej decyzji inwestycyjnej, przy okazji której można przeprowadzić ponowną OOŚ. <b>Problem rozważany w dalszej części pracy</b></p>	<p>Infrastruktura drogowa, kolejowa, lotnicza</p>

## 2.3 Propozycje rozwiązań

### 2.3.1 Problemy kluczowe

Propozycje rozwiązań kluczowych problemów zawiera tabela 3. Ze względu na ich złożoność zdecydowano się na identyfikację – w celu późniejszej oceny – wszystkich obiecujących rozwiązań, przy czym w części przypadków proponowane scenariusze mają charakter alternatywny, zaś w niektórych – substytucyjny.

Tabela 3. Możliwe sposoby wprowadzania zmian – problemy kluczowe

Problem	Kierunek zmian	Możliwe scenariusze zmian
<b>Brak wyprzedzającej i całościowej wizji systemu transportowego w Polsce</b>	Koncentracja i rozbudowa kompetencji do koordynacji rozwoju systemu transportowego w Polsce	Powołanie odpowiedniego departamentu w MliR
		Rozszerzenie funkcji CUPT o koordynację rozwoju systemu transportowego w Polsce
		Powołanie nowego podmiotu, koordynującego rozwój systemu transportowego w Polsce
<b>Ustanawianie regulacji szczególnych (tzw. ustaw epizodycznych) zamiast gruntownej naprawy procesu inwestycyjnego</b>	Systematyzowanie procesu inwestycyjnego	Gruntowna naprawa procesu inwestycyjnego poprzez zmiany systemowe, w tym stworzenie nowej ustawy o charakterze urbanistyczno-budowlanym
		Stworzenie pojedynczej „specustawy korytarzowej” w miejsce specustaw branżowych
<b>Niewystarczająca jakość dokumentacji projektowej oraz marginalizacja roli inżynierów kontraktu</b>	Tworzenie mechanizmów wyboru ofert opartych na kryteriach pozacenowych	Budowa kompetencji do współdziałania z wykonawcami na etapie przygotowania i realizacji inwestycji, a także kontroli jakości wykonywanych prac
		Udzielanie zamówień na podstawie dotychczasowych przepisów z uwzględnieniem kryteriów pozacenowych z własnej inicjatywy inwestorów
		Zmiana podejścia organów kontrolnych do wyboru oferty jakościowo lepszej jako do potencjalnego uszczuplenia finansów publicznych i marnotrawstwa środków
		Organizacja przetargów z uwzględnieniem kryteriów pozacenowych na podstawie ogólnych wytycznych lub przygotowanych centralnie wzorców umów
		Organizacja przetargów z uwzględnieniem kryteriów pozacenowych na podstawie przymusu ustawowego wyboru oferty gwarantującej najniższy koszt budowy i eksploatacji
		Budowa przez inwestorów kompetencji do odbioru i zlecenia dokumentacji
		Wypłacanie nagród ( <i>Success Fees</i> ) za osiągnięcie konkretnych celów
		Stworzenie nowego mechanizmu prekwalfikacji wykonawców
Jak najszybsza transpozycja przepisów nowej dyrektywy zamówieniowej 2014/24 w zakresie umożliwienia stosowania procedury konkurencyjnej z negocjacjami oraz dialogiem konkurencyjnym do usług projektowych		

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

<p><b>Niewłaściwa konstrukcja współpracy pomiędzy inwestorem i generalnym wykonawcą</b></p>	<p>Wyważenie ryzyka w stosowanych kontraktach</p>	Wprowadzenie realnych mechanizmów waloryzacyjnych do umów
		Rezygnacja lub ograniczenie stosowania modelu „Zaprojektuj i zbuduj”
		Przejęcie podstawowych ryzyk inwestora przez stronę publiczną
		Przejęcie pełnych ryzyk inwestora przez stronę publiczną (zgodnie z FIDIC)
		Stosowanie przygotowanych centralnie wzorców umów
		Powołanie specjalnych budowlanych organów <i>quasi-sądowych</i> (na wzór KIO lub w formie wydziałów sądów powszechnych)
<p><b>Brak skutecznej koordynacji między planowaniem infrastruktury a planowaniem przestrzennym</b></p>	<p>Wprowadzenie mechanizmów koordynacji planowania infrastruktury i planowania przestrzennego</p>	Wprowadzenie obowiązków uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z zarządcami infrastruktury
		Obowiązek konsultacji z odpowiednim zarządcą infrastruktury spoczywający na organie do wydawania decyzji o warunkach zabudowy (dla terenów, gdzie nie ustanowiono planu zagospodarowania przestrzennego) w pobliżu planowanej inwestycji liniowej
		Wprowadzenie obowiązków uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z nowym organem, koordynującym rozwój infrastruktury transportowej w Polsce
		Przygotowanie wytycznych dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego
<p><b>Sztywność oraz nieadekwatność procedur środowiskowych oraz przeciągające się procedury związane z uzyskaniem decyzji środowiskowej</b></p>	<p>Wprowadzenie elastyczniejszych, lecz skutecznych w ochronie środowiska mechanizmów formalnych</p>	Wydłużenie terminu na wykorzystanie decyzji środowiskowej do 10 lat
		Późniejsze i bardziej świadome wykonywanie OOS
		Lepsze wykorzystanie przez inwestorów mechanizmu ponownej OOS
		Wprowadzenie możliwości częściowej zmiany decyzji środowiskowej wraz z uzupełniającą OOS
		Wprowadzenie możliwości stosowania przez inwestora rozwiązań zamiennych do określonych w decyzji środowiskowej
		Wprowadzenie możliwości ochrony przed hałasem budynków, a nie terenów, oraz szerszej gamy rozwiązań, chroniących przed hałasem (np. „cichych” nawierzchni, możliwości wykupu terenów poza pasem drogowym lub linii kolejowej, ograniczeń prędkości)
		Wprowadzenie możliwości odstąpienia od ochrony przed hałasem na wniosek właściciela działki
		Ujednolicenie standardów inwentaryzacji przyrodniczej
Umożliwienie zastosowania szczególnego trybu ustanawiania ograniczonego obszaru użytkowania do innych obiektów niż drogi krajowe (art. 135 ust. 5 POŚ)		

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

		Ograniczenie zakresu raportu środowiskowego w toku ponownej oceny oddziaływania na środowisko, gdy zmiana warunków środowiskowych jest niewielka
		Zmiana relacji między ZRID i decyzją środowiskową w ramach zmiany specustawy drogowej lub wprowadzenia „ustawy korytarzowej”
<b>Długotrwałe procedury związane z przygotowaniem inwestycji kolejowych i pozyskiwaniem finansowania w przypadku budowy linii kolejowej</b>	Wprowadzenie mechanizmów na wzór ZRID dla inwestycji kolejowych oraz kompleksowe zapewnienie finansowania inwestycji kolejowych	Wprowadzenie rozwiązań wzorowanych na ZRID jako dostępnych dla inwestycji kolejowej – w trybie zmiany ustawy o transporcie kolejowym
		Wprowadzenie rozwiązań wzorowanych na ZRID jako dostępnych dla inwestycji kolejowej – w trybie oddzielnej ustawy (specustawy kolejowej)
		Wprowadzenie rozwiązań wzorowanych na ZRID jako dostępnych dla inwestycji kolejowej – w trybie ustawy korytarzowej (nowej ustawy dla wszystkich gałęzi transportu)
		Usprawnienie procedur związanych z przyznawaniem finansowania dla inwestycji kolejowych poprzez automatyczne przyznanie finansowania wraz z uchwaleniem Krajowego Programu Kolejowego (następcy WPIK)
		Przekształcenie PKP PLK w państwową jednostkę budżetową (na wzór GDDKiA)
<b>Duże ryzyka związane z obszarami ograniczonego użytkowania</b>	Stworzenie mechanizmów pozwalających na przyspieszenie wypłat odszkodowań i na ograniczenie kwoty roszczeń wypłacanych ze środków własnych portów lotniczych, a także mechanizmów zwiększenia zainteresowania utworzeniem obszaru w inwestycjach kolejowych i drogowych	Wprowadzenie jasnych, ustawowych zasad wypłaty odszkodowań
		Wprowadzenie przerzucanej na przewoźników opłaty związanej z generowanym hałasem
		Uznawanie odszkodowań za obszary ograniczonego użytkowania za koszty kwalifikowalne projektów unijnych
		Pokrywanie odszkodowań, wiązanych z obszarami ograniczonego użytkowania ze środków skarbu państwa
		Wprowadzenie mechanizmów koordynacji zagospodarowania przestrzennego okolic lotnisk

### 2.3.1.1 Brak wyprzedzającej i całościowej wizji systemu transportowego w Polsce

W celu rozwiązania problemu braku długofalowej wizji systemu transportowego w Polsce postuluje się stworzenie jednostki, która będzie odpowiedzialna za stworzenie takiej wizji – w ujęciu międzygałęziowym, podporządkowanym ogólnym celom rozwojowym kraju. Jednostka ta mogłaby częściowo powstać poprzez przejęcie i skupienie potencjału oraz kompetencji Departamentu Planowania GDDKiA oraz Biura Planowania Strategicznego PKP PLK. Można rozważyć trzy alternatywne scenariusze organizacyjne dla tej jednostki – powołanie jej w formie departamentu MliR, oddzielnej jednostki na wzór CUPT lub poprzez rozszerzenie kompetencji CUPT – rozbudowanej jednostki odpowiadającej obecnie praktycznie wyłącznie za sprawy formalne.

### 2.3.1.2 *Ustanawianie regulacji szczególnych (tzw. ustaw epizodycznych) zamiast gruntownej naprawy procesu inwestycyjnego*

W przypadku problemu związanego z ustanawianiem regulacji szczególnych możliwe są dwa zasadnicze kierunki zmian:

- wprowadzenie gruntownej, docelowej naprawy procesu inwestycyjnego poprzez dostosowanie aktów prawnych do dynamiki procesu inwestycyjnego dla wszystkich inwestorów przede wszystkim w drodze przekształcenia liczby i charakteru decyzji administracyjnych wydawanych w tym procesie ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji ponadlokalnych (np. w drodze dalszych prac w celu przyjęcia kodeksu urbanistyczno-budowlanego);
- wprowadzenie pojedynczej specustawy – nazywanej „ustawą korytarzową” lub ustawą o strategicznych inwestycjach celu publicznego – która będzie dotyczyła wszystkich rodzajów infrastruktury i jest przygotowywana obecnie w Departamencie Polityki Przestrzennej MliR (jej projekt nie został opublikowany).

Rozwiązania te można rozpatrywać jako alternatywę, ale ze względu na czas potrzebny na ich wdrożenie mogą one być również traktowane odpowiednio jako długo- i krótkoterminowe remedium na zaobserwowane problemy.

### 2.3.1.3 *Niewystarczająca jakość dokumentacji projektowej i pracy inżynierów kontraktu*

W przypadku problemu złej dokumentacji projektowej i złej pracy inżynierów kontraktu podstawowym kierunkiem zmian jest tworzenie mechanizmów konkurencji pozacenowej. Osiągnięcie tej konkurencji jest możliwe poprzez wprowadzenie kryteriów pozacenowych – w trybie „oddolnego” działania beneficjentów, odgórnych wytycznych lub przymusu ustawowego, uwzględniania kompetencji wykonawcy oraz motywowania go do niskiego kosztu robót oraz eksploatacji (a nie projektu). Wariantem scenariusza z odgórnymi wytycznymi jest zaproponowanie przygotowanych centralnie, uzgodnionych z organami kontrolnymi wzorców umów. Ich wypracowanie – w toku dialogu z wykonawcami – mogłoby należeć do kompetencji centralnej jednostki odpowiedzialnej za koordynację rozwoju systemu transportowego kraju lub do oddzielnej, niezależnej platformy publiczno-prywatnej łączącej inwestorów i wykonawców. Z kolei w przypadku scenariusza „oddolnego” uzupełnieniem jest zmiana podejścia przez organy kontrolne, które powinny wykazywać zrozumienie dla zleceniodawców poszukujących ofert najlepszych.

Dodatkowym środkiem dążenia w tym kierunku może być wprowadzenie dla projektantów i inżynierów *Success Fees* – z góry określonych, dodatkowych płatności uzależnionych od spełnienia konkretnych warunków – niskiego kosztu budowy, wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań obniżających koszty eksploatacji czy terminowego ukończenia projektu w zamierzonym budżecie.

Jednocześnie wspomnianym przez respondentów potencjalnym rozwiązaniem jest wprowadzenie mechanizmu prekwalfikacji wykonawców przez danych zamawiających (nie do konkretnego przetargu, lecz do bycia dostawcą danego zamawiającego). Prekwalfikowanie obejmowałoby zlecenia do określonej wartości i docelowo od wykonawców nowych należałoby wpiern wymagać poprawnego wykonania mniejszych zleceń, aby mogli się ubiegać o zlecenia większe. Podobne mechanizmy funkcjonują w zamówieniach publicznych w niektórych krajach, np. w Wielkiej Brytanii.

Respondenci wspominali również o możliwości oceny doświadczenia podmiotu na etapie oceny ofert oraz o wykluczeniu możliwości korzystania z referencji innych podmiotów.

Wreszcie, uzupełniając do powyższego, należałoby wskazać zastosowanie środków miękkich, by zwiększyć jakość projektów oraz dokumentacji zlecanej zewnętrznym podmiotom. Rozwiązania te mogą polegać na budowie kompetencji do intensywniejszej, bardziej świadomej kontroli dokumentacji, a przede wszystkim – do współuczestniczenia w procesie projektowania. Współpraca z wykonawcami może być organizowana w formie wewnętrznej grupy ekspertów mających za zadanie monitorować poprawność np. zlecanych podmiotom trzecim raportu środowiskowego, którego jakość przygotowania jest o tyle istotna, że stanowi podstawę wydania decyzji środowiskowej, a następnie nieprawidłowe przeprowadzenie badania skutkuje obowiązkiem przygotowania zupełnie nowego raportu środowiskowego na etapie ponownej oceny oddziaływania.

#### *2.3.1.4 Niewłaściwa konstrukcja współpracy pomiędzy inwestorem i generalnym wykonawcą*

Duże wyzwania związane są z równoważeniem zasad współpracy pomiędzy inwestorami i generalnym wykonawcą tak, by doprowadzić do trwałego podziału ryzyka – sprzyjającego szybkiej i niedrożej realizacji kontraktu – w sposób stabilny, jednakże bez nadmiernych roszczeń. Potencjalne rozwiązania mają w dużej mierze charakter substytucyjny – możliwe jest ich równoległe wdrażanie.

W toku analiz wskazano, że pożądanym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie do umów mechanizmów waloryzacyjnych, przy czym nie powinny one być – tak, jak to jest w przypadku najnowszych umów GDDKiA – ograniczone z góry do 1% wartości kontraktu, zaś waloryzacji należy dokonywać przy użyciu lepiej oddających stan rynku wskaźników niż liczone z dużym opóźnieniem dane GUS.

Kolejnym rozwiązaniem jest odstępianie od systemu „zaprojektuj i zbuduj”, w którym zakres ryzyk przeniesionych na wykonawcę jest znacznie większy, gdyż brak jest na etapie ofertowania szczegółowych badań oraz uzgodnień organów administracji.

Dwa alternatywne podejścia dotyczą kwestii podziału ryzyka – możliwe jest tutaj podejście całościowe, związane z przywróceniem pełnych warunków FIDIC, oraz podejście częściowe, związane z przejściem przez zamawiającego podstawowych obowiązków inwestora.

Ze względu na fakt, że zmiana warunków umów byłaby dla inwestorów przyznaniem się do błędu i potencjalnie może być kwestionowana przez niektóre organy kontrolne, rozważanym rozwiązaniem jest przygotowanie nowych wzorów umów i specyfikacji przetargowych odgórnie, analogicznie do rozwiązań rozważanych w przypadku analogicznych dokumentów związanych z pracami projektowymi i z pracą inżyniera kontraktu.

Dodatkowym rozwiązaniem, zasugerowanym przez jednego z beneficjentów, a mającym na celu przyspieszenie uwzględniania roszczeń sądowych, jest powołanie specjalnego sądu budowlanego – na wzór KIO – który miałby szczególne kompetencje oraz procedury współpracy z biegłymi w celu sprawnego uwzględniania lub oddalania roszczeń, co poprawiłoby przepływy gotówkowe wykonawców oraz obniżyło odsetki płacone przez skarb państwa.

#### *2.3.1.5 Brak skutecznej koordynacji pomiędzy planowaniem infrastruktury i planowaniem przestrzennym*

W przypadku braku koordynacji pomiędzy planowaniem infrastruktury i planowaniem przestrzennym rozpatrywane będą trzy rozwiązania: wprowadzenie obowiązku uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z zarządcami infrastruktury drogowej i kolejowej (w tym w zakresie planowanych dróg – obecnie istnieje jedynie zawężony obowiązek uzgadniania planu z zarządcami dróg), wprowadzenie analogicznego obowiązku konsultowania z nowym organem koordynującym rozwój infrastruktury transportowej w Polsce (są to zasadniczo rozwiązania alternatywne) oraz wprowadzenie wytycznych dotyczących planów, nakazujących m.in. uwzględnianie prognoz

demograficznych, zagospodarowywania terenów typu *brownfield* czy lokowania terenów mieszkalnych przy drogach krajowych i liniach kolejowych jedynie wtedy, jeśli jest to uzasadnione ekonomicznie – w przypadku dużego zapotrzebowania, dobrego skomunikowania (np. blisko stacji kolejowych) i braku popytu na tereny usługowe.

Innym proponowanym rozwiązaniem uzupełniającym jest nałożenie obowiązku konsultacji z odpowiednim zarządcą infrastruktury spoczywający na organie do wydawania decyzji o warunkach zabudowy (dla terenów, gdzie nie ustanowiono planu zagospodarowania przestrzennego) w pobliżu planowanej inwestycji liniowej. Ma to istotne znaczenie, albowiem wiele gmin wciąż nie uchwaliło planu, obawiając się ustanowionego w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym obowiązku odszkodowania za spadek wartości gruntu.

#### *2.3.1.6 Sztywność i nieadekwatność procedur środowiskowych oraz przeciagające się procedury związane z uzyskaniem decyzji środowiskowej*

W przypadku kwestii związanych z uelastycznianiem procedur środowiskowych rozważane będą cztery podstawowe kierunki zmian – mają one charakter komplementarny.

Pierwszy z nich to możliwość wydłużenia obowiązywania decyzji środowiskowych dla infrastruktury transportowej do 10 lat – jak w przypadku elektrowni jądrowych. Drugi to możliwość częściowej zmiany decyzji środowiskowej wraz z uzupełniającą OOŚ o ograniczonym zakresie – rozwiązanie prostsze od ponownej OOŚ, ograniczone ściśle do zakresu zmian i niewpływające na pozostałe elementy projektu, a poważnie ułatwiające wprowadzanie zmian m.in. postulowanych przez społeczeństwo i otoczenie projektu.

Jednocześnie jednak w przypadku infrastruktury drogowej i kolejowej należy rozważyć późniejsze wykonywanie OOŚ – w momencie, w którym wiadomo więcej na temat dostępnego budżetu inwestycji oraz uwarunkowań projektowych (tak, jak to się dzieje na niektórych lotniskach). Jednocześnie ocena powinna być dokonywana w sposób bardziej świadomy – tak, aby w miarę możliwości uwzględniać rozwiązania wariantowe i nadmiernie nie krępować dalszego projektowania.

Kolejnym rozważanym kierunkiem zmian jest możliwość wprowadzania przez inwestora rozwiązań zamiennych wynikających z postępu technicznego lub z dodatkowych analiz pod warunkiem udowodnienia ich równoważności z rozwiązaniami zastosowanymi, albowiem z reguły w decyzjach środowiskowych określa się najbardziej zachowawcze, uniwersalne technologie. Szczególnie dotyczy to kwestii ochrony przed hałasem, gdzie nie stosuje się na odpowiednią skalę takich rozwiązań jak „ciche” nawierzchnie, ograniczenia prędkości, budowa dróg w wykopach czy ograniczanie prędkości w porze nocnej, a także wykup pojedynczych nieruchomości poza pasem drogi czy linii kolejowej (to ostatnie jest niemożliwe z przyczyn prawnych). Istotnym kierunkiem zmian jest także dostosowanie przepisów dotyczących hałasu do faktycznych potrzeb społeczeństwa, dla którego właśnie przepisy ochronne są ustanowione. Dotyczy to przede wszystkim umożliwienia prawnie właścicielowi chronionego gruntu zrzeczenia się wdrażania środków przeciwhałasowych – tak, by tak zwane niechciane ekrany nie niszczyły krajobrazu.

Jednocześnie rozważane jest uregulowanie stosunków między ZRID i decyzją środowiskową w postaci:

- możliwości wprowadzania nieznaczących zmian w ZRID bez zmiany decyzji środowiskowej;
- możliwości przeprowadzenia częściowej ponownej oceny środowiskowej (podobnie jak w przypadku częściowej zmiany decyzji środowiskowej – zgodnie z wcześniejszym postulatem) w ramach postępowania w sprawie zmiany ZRID.

Należy przy tym zaznaczyć, że możliwe są trzy sposoby uwzględnienia tego problemu – zmiana specustawy drogowej, przyjęcie takich rozwiązań w planowanej specustawie korytarzowej, opisanej szczegółowo w następnym punkcie w kontekście zmian proceduralnych dla transportu kolejowego, lub też w drodze nowelizacji ustawy OOS.

#### *2.3.1.7 Długotrwałe procedury związane z przygotowaniem inwestycji kolejowych i pozyskiwaniem finansowania*

W przypadku długotrwałych procedur związanych z przygotowaniem inwestycji kolejowych generalny kierunek zmian inspirowany jest skutecznymi rozwiązaniami zastosowanymi w przypadku infrastruktury drogowej – zapisami specustawy drogowej oraz instytucją ZRID-ów.

Możliwe są przy tym trzy alternatywne rozwiązania:

- wprowadzenie zmiany ustawy o transporcie kolejowym;
- wprowadzenie oddzielnej specustawy kolejowej;
- wprowadzenie nowej ustawy – nazywanej roboczo „ustawą korytarzową”, wspomnianej już w części 2.3.1.2.

Ważne jest przy tym zapewnienie możliwej „dwutorowości” postępowania – tj. niezależnego otrzymania decyzji zintegrowanej lub odrębnego ustalania lokalizacji i wyłączeń oraz pozwolenia na budowę, jednakże z zachowaniem rygoru natychmiastowej wykonalności, którego nadanie w stosunku do wszystkich linii kolejowych przewiduje już art. 9w ustawy kolejowej, aczkolwiek w praktyce nie jest tak szeroko stosowany jak w sektorze drogowym.

Warto zwrócić uwagę, że część defektów specrozdziału kolejowego może być rozwiązana przez procedowaną obecnie w Sejmie ustawą o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, o której wspomniano w rozdziale 2.1.2.3, jest to jednakże ciągle „nadganie” różnicy w uregulowaniach między transportem drogowym i kolejowym. Jako komplementarne do jednego z trzech powyższych działań należy rozważyć rozwiązanie problemu pozyskiwania finansowania – następcą WPIK (np. KPK) powinien analogicznie stanowić zapewnienie finansowania ze środków budżetowych do określonej kwoty w skali każdego roku. Szczegółowe plany finansowe powinny być przyjmowane w sposób uproszczony – np. poprzez rozporządzenie ministra właściwego do spraw transportu.

#### *2.3.1.8 Duże ryzyka związane z obszarami ograniczonego użytkowania*

W przypadku problemów związanych z ustalaniem obszarów ograniczonego użytkowania wokół portów lotniczych rozpatruje się cztery możliwe sposoby zmniejszenia tego problemu. Pierwszym z nich jest wprowadzenie jasnych, ustawowych kryteriów ustalania odszkodowania, w tym uwzględnienia przyszłego wzrostu wartości gruntów użytkowych położonych w rejonie lotnisk. Po drugie – odszkodowania z tytułu ustalenia obszarów ograniczonego użytkowania powinny być wypłacane możliwie szybko i być uznawane za koszty kwalifikowalne w projektach unijnych, analogicznie do kosztów wykupu gruntów pod inwestycje czy kosztów ochrony przed hałasem powodowanym przez drogi i linie kolejowe.

Władze portów lotniczych zwracały jednocześnie uwagę, że w przypadku lotnisk publicznych należałoby rozważyć pokrywanie odszkodowań ze środków publicznych, a nie z pieniędzy portu lotniczego. Dodatkowo zaś wskazywano na konieczność koordynacji polityki przestrzennej, co możliwe byłoby na zasadach analogicznych do opisanych wcześniej dla linii kolejowych i portów lotniczych.



### 2.3.2 Pozostałe problemy

Tabela 4 zawiera opis pozostałych zdefiniowanych problemów wraz z potencjalnymi scenariuszami zmian. Zasadniczo – ze względu na mniejszą złożoność problemów – definiowano jeden scenariusz, przy czym scenariuszem referencyjnym jest zachowanie *status quo*.

Po dwa rozwiązania rozpatrywano w przypadku trzech problemów:

- braku jednolitych wymagań wobec wniosku o pozwolenie wodnoprawne – gdzie ten sam cel można osiągnąć, korzystając z dwóch potencjalnych, alternatywnych środków zróżnicowanych jedynie formalnie (wytyczne lub rozporządzenie). Problem ten jednak został zawężony jedynie do operatu wodnoprawnego, albowiem zgodnie z art. 131 ust. 4a, który wejdzie w życie z dniem 25 grudnia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r. Poz. 822) elektroniczny wzór wniosku powinien zostać określony przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej;
- problemu odpowiedzialności solidarnej inwestora za zobowiązania wykonawcy wobec podwykonawcy, gdzie pierwsze z rozwiązań ma charakter eliminacji przyczyn, a drugie – usuwania objawów, i również można je analizować jako rozwiązania alternatywne oraz komplementarne.

W przypadku strategicznego zawyżania i zaniżania przez wykonawców cen jednostkowych w kontraktach obmiarowych rozważano trzy rozwiązania – poprawę jakości dokumentacji jako wyeliminowanie przyczyn i dwie alternatywne metody ukierunkowane na minimalizację negatywnych skutków – standaryzację cen jednostkowych oraz możliwość odrzucania ofert ze względu na rażąco niskie ceny jednostkowe.

Tabela 4. Możliwe sposoby wprowadzania zmian – problemy pozostałe

Problem	Proponowany scenariusz / scenariusze zmian
<b>Problemy z dostępem do dróg lokalnych dla wykonawców dróg</b>	Wprowadzenie mechanizmu ustawowego zobowiązania zarządców dróg lokalnych do udostępnienia dróg dojazdowych do placów budowy pod warunkiem przywrócenia ich przez inwestora do stanu poprzedniego oraz spełnienia określonych warunków nieuciążliwości dla otoczenia – np. niezakłócania ciszy nocnej
<b>Problemy ze współpracą z gestorami innej infrastruktury (elektrycznej, kanalizacyjnej – zwłaszcza prywatnymi)</b>	Wprowadzenie mechanizmu nakładającego na gestorów obowiązek współpracy z inwestorami pod warunkiem nie pogorszenia istniejącej infrastruktury – z możliwością sądowego dochodzenia ewentualnych szkód
<b>Problemy z zarządem dawnymi drogami krajowymi oraz inną infrastrukturą drogową powstałą w ramach dużych projektów drogowych i kolejowych</b>	Wprowadzenie mechanizmów przekazywania dróg powstałych wskutek inwestycji krajowych i regionalnych zarządców infrastruktury zarządcom niższego szczebla (wraz z zasadami ustalania odpowiedniego szczebla oraz zachowywania wybranych dróg w gestii GDDKiA)
<b>Brak jednolitych wymagań wobec wniosku o pozwolenie wodnoprawne (zawężony do operatu wodnoprawnego)</b>	Zmiana Prawa wodnego w celu wskazania delegacji dla Ministra Środowiska do określenia zawartości operatu wodnoprawnego w toku rozporządzenia
	Określenie zawartości operatu wodnoprawnego w drodze wytycznych Ministra Środowiska
<b>Niewłaściwa struktura inwestora PKP PLK</b>	Wewnętrzna reorganizacja PKP PLK polegająca na integracji struktur odpowiedzialnych za przygotowanie, realizację i eksploatację inwestycji
<b>Niski potencjał kadrowy inwestora (PKP PLK)</b>	Praca nad poprawą potencjału kadrowego PKP PLK poprzez pozyskiwanie i kształcenie młodej kadry oraz pozyskiwanie kadry z doświadczeniem w realizacji inwestycji w infrastrukturę samorządową

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

<p><b>Strategiczne zawyżanie i zaniżanie przez wykonawców cen jednostkowych w kontraktach obmiarowych</b></p>	<p>Poprawa jakości dokumentacji tak, aby obmiary były realne i opisywany proceder stał się bezcelowy</p>
	<p>Wprowadzenie w Prawie zamówień publicznych mechanizmu odrzucania ofert ze względu na rażąco niskie koszty częściowe</p>
	<p>Wprowadzenie możliwości rozliczania prac obmiarowych zgodnie z wystandaryzowanymi cennikami (oferent mógłby oferować umowy upust lub narzut na te ceny)</p>
<p><b>Sprzeczności pomiędzy niektórymi decyzjami (np. decyzją środowiskową i decyzją wodnoprawną lub decyzjami konserwatora zabytków)</b></p>	<p>Wprowadzenie mechanizmów uwzględniania przez organy paralelnych i wcześniejszych decyzji wydanych przez inne organy, zaś w razie sprzeczności – wprowadzenie mechanizmu uzgodnień wewnętrznych między organami.</p>
<p><b>Niedotrzymywanie przez organy administracji terminów przewidzianych w specustawach</b></p>	<p>Urealnienie terminów wskazywanych w specustawach</p>
<p><b>Obowiązkowość skorzystania z reżimu prawnego ZRID</b></p>	<p>Wprowadzenie w ramach „ustawy korytarzowej” fakultatywności ZRID (a także analogicznej decyzji dla linii kolejowych)</p>
<p><b>Brak możliwości wykupu nieruchomości lub czasowego jej zajęcia przed nabraniem przez ZRID ostateczności w uzasadnionych przypadkach np. wykopalisk archeologicznych</b></p>	<p>Wprowadzenie w ramach „ustawy korytarzowej” możliwości wykupu nieruchomości przed nabraniem przez ZRID ostateczności w uzasadnionych przypadkach np. wykopalisk archeologicznych</p>
<p><b>Bardzo częste zmiany przepisów – szczególnie w zakresie prawa ochrony środowiska</b></p>	<p>Stabilizacja stanu prawnego, zaś w razie zmian przepisów – wprowadzanie przepisów przejściowych z możliwością stosowania przez inwestora „starych” lub „nowych” regulacji, gdy te są dla niego korzystniejsze (na wniosek)</p>
<p><b>Brak zażalenia na postanowienie RDOŚ w toku ponownej oceny oddziaływania na środowisko</b></p>	<p>Wprowadzenie możliwości zażalenia na postanowienie RDOŚ</p>
<p><b>Nieprawidłowo określone wyłączenie od konieczności stwierdzania zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lokalizacji przedsięwzięć wymienionych w art. 80 ust. 2 zdanie drugie ustawy OOS</b></p>	<p>Zastąpienie pojęć „droga publiczna” czy też linia kolejowa o znaczeniu państwowym pojęciami odnoszącymi się do właściwych specustaw, docelowo ustawy korytarzowej</p>
<p><b>Problem odpowiedzialności solidarnej inwestora za zobowiązania wykonawcy wobec podwykonawcy</b></p>	<p>Redukcja problemu poprzez bardziej wyważony podział ryzyka pomiędzy inwestorem i wykonawcą</p>
	<p>Wprowadzenie procedur zatwierdzania podwykonawców wraz z wglądem do umów oraz aneksów do umów pod rygorem nieuznania ich ważności</p>

## 2.4 Ocena proponowanych rozwiązań

### 2.4.1 Problemy kluczowe

Propozycje rozwiązań kluczowych problemów zawiera tabela 5. Ze względu na ich złożoność zdecydowano się na identyfikację – w celu późniejszej oceny – wszystkich obiecujących rozwiązań problemów, przy czym rekomendacji dokonano w następującej skali:

- rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych – rozwiązanie cechujące się potencjalnie dużą skutecznością oraz wykonalnością, aczkolwiek mogące budzić pewne kontrowersje i wymagające uzgodnień międzyresortowych oraz dalszych analiz prawnych;
- rozwiązanie nierekomendowane ze względu na istnienie innego, lepszego rozwiązania – godne uwzględnienia w przypadku, jeśli rozwiązanie rekomendowane okaże się niewykonalne z przyczyn politycznych lub ze względu na negatywny wynik dalszych analiz wdrożeniowych;
- rozwiązanie nierekomendowane z innych przyczyn, zasadniczo nieskuteczne lub niewykonalne.

Tabela 5. Wybór rekomendowanych sposobów wprowadzenia zmian

Problem	Możliwe scenariusze zmian	Ocena	Rekomendacja
<b>Brak wyprzedzającej i całościowej wizji systemu transportowego w Polsce</b>	Powołanie odpowiedniego departamentu w MliR	Rozwiązanie będzie zasadniczo skuteczne, niemniej jednak dyrektor departamentu nie będzie miał funkcji samodzielnego organu	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.1)
	Rozszerzenie funkcji CUPT o koordynację rozwoju systemu transportowego w Polsce	Rozwiązanie łączy w sobie wysoką rangę dyrektora organu z wykorzystaniem istniejących, rozbudowanych struktur, które wraz z wygaszaniem środków unijnych mogą przestać być potrzebne. Możliwa jest jednak sprzeczność tego rozwiązania z art. 27 Ustawy o działach administracji państwowej	Rozwiązanie nierekomendowane ze względu na istnienie innego, lepszego rozwiązania oraz wątpliwości prawne
	Powołanie nowego podmiotu koordynującego rozwój systemu transportowego w Polsce	Rozwiązanie będzie zasadniczo skuteczne, powołany zostanie nowy, samodzielny organ, jednakże rozwiązanie prowadzi do mnożenia bytów i może skutkować rozrostem administracji. Możliwa jest jednak sprzeczność tego rozwiązania z art. 27 Ustawy o działach administracji państwowej	Rozwiązanie nierekomendowane ze względu na istnienie innego, lepszego rozwiązania oraz wątpliwości prawne
<b>Ustanawianie regulacji szczególnych (tzw. ustaw epizodycznych) zamiast gruntownej</b>	Gruntowna naprawa procesu inwestycyjnego poprzez zmiany systemowe, w tym stworzenie nowej ustawy o charakterze urbanistyczno-budowlanym	Zmiany systemowe dotyczące naprawy procesu inwestycyjnego mają charakter bardzo złożony, aczkolwiek prowadzi się już w tym kierunku szeroko zakrojone prace, które należy kontynuować	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (jako rozwiązanie docelowe, → 3.2.2.1)

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

<p><b>naprawy procesu inwestycyjnego</b></p>	<p>Stworzenie pojedynczej „specustawy korytarzowej” w miejsce specustaw branżowych</p>	<p>Stworzenie pojedynczej „specustawy korytarzowej” w miejsce specustaw branżowych jest wciąż półśrodkiem, jednakże pozwoli w lepszy sposób ujednolicić regulacje szczególne oraz w spójny sposób je doskonalić</p>	<p><b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (jako rozwiązanie doraźne, co najmniej do 2022 r. → 3.2.1.4)</p>
<p><b>Niewystarczająca jakość dokumentacji projektowej oraz marginalizacja roli inżynierów kontraktu</b></p>	<p>Budowa kompetencji do współdziałania z wykonawcami na etapie przygotowania i realizacji inwestycji, a także kontroli jakości wykonywanych prac</p>	<p>Rozwiązanie stanowi częściowe rozwiązanie problemu, gdyż bez kompetencji po stronie zamawiającego proces projektowania jest nieefektywny i nie będzie całkowicie odpowiadał jego potrzebom – niemniej jednak niemożliwe jest rozwiązanie w ten sposób całości problemów</p>	<p><b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.2)</p>
	<p>Udzielanie zamówień na podstawie dotychczasowych przepisów z uwzględnieniem kryteriów pozacenowych z własnej inicjatywy inwestorów</p>	<p>Rozwiązanie może być nieskuteczne, gdyż odpowiednie możliwości prawne istnieją od dawna i są niewykorzystywane</p>	<p>Rozwiązanie nierekomendowane ze względu na potencjalną nieskuteczność</p>
	<p>Zmiana podejścia organów kontrolnych do wyboru oferty jakościowo lepszej jako do potencjalnego uszczuplenia finansów publicznych i marnotrawstwa środków</p>	<p>Rozwiązanie może być nieskuteczne ze względu na brak możliwości „ręcznego sterowania” organami kontrolnymi i możliwość wyłamywania się kontrolerów od określonych zasad</p>	<p>Rozwiązanie nierekomendowane ze względu na potencjalną nieskuteczność</p>
	<p>Organizacja przetargów z uwzględnieniem kryteriów pozacenowych na podstawie odgórnych wytycznych lub przygotowanych centralnie wzorców umów</p>	<p>Rozwiązanie powinno być skuteczne pod warunkiem wypracowania odpowiednich wzorców – w trybie dialogu pomiędzy inwestorami, wykonawcami i podmiotami odpowiedzialnymi za politykę rozwoju oraz współpracy z organami kontrolnymi</p>	<p><b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.2)</p>
	<p>Organizacja przetargów z uwzględnieniem kryteriów pozacenowych na podstawie przymusu ustawowego wyboru oferty gwarantującej najniższy koszt budowy i eksploatacji</p>	<p>Ze względu na doniesie znacznie Prawa zamówień publicznych, wpisanie do tej ustawy obowiązku uwzględnienia niskiego kosztu życia będzie procesem długotrwałym, jednakże powinno się do niego dążyć w trosce o środki publiczne oraz o stworzenie jednolitej podstawy prawnej do działania dla wszystkich podmiotów publicznych</p>	<p><b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (jako rozwiązanie docelowe, → 3.2.2.2)</p>

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

	Jak najszybsza transpozycja przepisów nowej dyrektywy zamówieniowej 2014/24 w zakresie umożliwienia stosowania procedury konkurencyjnej z negocjacjami oraz z dialogiem konkurencyjnym do usług projektowych	Rozwiązanie to powinno być znakomitym uzupełnieniem do powyższego, albowiem poszerza możliwości zamawiającego do jakościowej oceny usług projektowych	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (jako rozwiązanie docelowe (→ 3.2.2.3)
	Wypłacanie nagród ( <i>Success Fees</i> ) za osiągnięcie konkretnych celów	<i>Success Fees</i> pozwalają lepiej łączyć interes ekonomiczny inwestora oraz jego zleceniobiorców i jako takie są rozwiązaniem rekomendowanym. Konieczne jest wypracowanie obiektywnych zasad wypłacania <i>Success Fees</i> oraz zawarcie ich w wystandaryzowanych wzorcach umów	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.2)
	Budowa przez inwestorów kompetencji do odbioru i zlecenia dokumentacji	Rozwiązanie jest uzupełniające do poprzednich propozycji i absolutnie konieczne, by poprzednie rozwiązania przyniosły właściwy efekt	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.2)
	Stworzenie nowego mechanizmu prekwalifikacji wykonawców	Rozwiązanie to pozwoli budować długotrwałe, acz przejrzyste i oparte na precyzyjnych zasadach, metody współpracy między zamawiającymi i wykonawcami ukierunkowane na długofalowe współdziałanie	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (jako rozwiązanie docelowe, → 3.2.2.4)
<b>Niewłaściwa konstrukcja współpracy pomiędzy inwestorem i generalnym wykonawcą</b>	Wprowadzenie mechanizmów waloryzacyjnych do umów	Wprowadzenie mechanizmów waloryzacyjnych (nieograniczonych do wartości 1%) pozwoli zwiększyć stabilność zawieranych kontraktów bez konieczności podejmowania jakichkolwiek subiektywnych decyzji	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (w ramach tworzenia wystandaryzowanych wzorów umów, → 3.2.1.2)
	Rezygnacja lub ograniczenie stosowania modelu „Zaprojektuj i zbuduj”	Model „Zaprojektuj i zbuduj” powinien być stosowany bardzo oszczędnie, zwłaszcza przed wypracowaniem stabilnych wzorów umownych współpracy pomiędzy zamawiającym i wykonawcą	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (w ramach tworzenia wystandaryzowanych wzorów umów, → 3.2.1.2)

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

	Przejęcie podstawowych ryzyk inwestora przez stronę publiczną	Rozwiązanie to pozwoli na ustabilizowanie współpracy między inwestorami a wykonawcami oraz – długoterminowo – na uzyskanie poziomu cen odpowiadającego realnym kosztom z odpowiednią marżą zysku	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (w ramach tworzenia wystandaryzowanych wzorów umów, → 3.2.1.2)
	Przejęcie pełnych ryzyk inwestora przez stronę publiczną (zgodnie z FIDIC)	Na obecnym etapie nie rekomenduje się przejęcia pełnych ryzyk inwestora przez stronę publiczną, gdyż wymaga to dobrej współpracy z inżynierem kontraktu oraz delegacji decyzyjności po stronie inwestora – w przeciwnym razie działanie takie może grozić obstrukcją inwestycji. Wątpliwości budzi również kompatybilność niektórych klauzul FIDIC z Prawem zamówień publicznych oraz kodeksem cywilnym	Rozwiązanie nierekomendowane ze względu na potencjalną nieskuteczność
	Stosowanie przygotowanych centralnie wzorców umów	Rozwiązanie to pozwoli ograniczyć ryzyko spoczywające na indywidualnych urzędnikach, ograniczyć koszty obsługi prawnej i promować praktyki korzystne gospodarczo – i jako takie jest rekomendowane	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.2)
	Powołanie specjalnych budowlanych organów <i>quasi</i> -sądowych (na wzór KIO)	Co do zasady powołanie specjalnych budowlanych organów <i>quasi</i> -sądowych ma charakter „objawowy”, poza tym nie eliminuje podstawowych problemów, należy raczej dążyć do zmniejszania liczby rozstrzygnięć sądowo oraz do udrażniania sądów powszechnych, które i tak pozostałyby instancją odwoławczą. Niemniej jednak wskazane byłoby utworzenie specjalnych wydziałów budowlanych np. w stolicach województw. W takich wydziałach pracowaliby wyspecjalizowani w takich sprawach sędziowie	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> w zakresie utworzenia specjalnych wydziałów budowlanych w określonych sądach (→ 3.2.2.5)

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

<b>Brak skutecznej koordynacji między planowaniem infrastruktury a planowaniem przestrzennym</b>	Wprowadzenie obowiązku uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z zarządcami infrastruktury	Obowiązek uzgadniania planów z zarządcami, którzy są spółkami prawa handlowego (zarządcami linii kolejowych, zarządcami portów lotniczych), budzi wątpliwości natury proceduralnej, ponadto jest stosunkowo skomplikowane	Rozwiązanie nierekomendowane ze względu na potencjalną niewykonalność prawną
	Obowiązek konsultacji z odpowiednim zarządcą infrastruktury spoczywający na organie do wydawania decyzji o warunkach zabudowy (dla terenów, gdzie nie ustanowiono planu zagospodarowania przestrzennego) w pobliżu planowanej inwestycji liniowej	Rozwiązanie to, wobec braku planu zagospodarowania przestrzennego w wielu gminach, mogłoby pomóc zatrzymać proces przekształcania działek pod zabudowę. Jednocześnie jednak mogłoby okazać się bardzo trudne do wprowadzenia w praktyce z przyczyn faktycznych i definicyjnych (trudność w określeniu, co to oznacza, że inwestycje są planowane) oraz prawnych (brak wiążącej mocy opinii)	Rozwiązanie nierekomendowane ze względu na potencjalną niewykonalność prawną i trudności natury faktycznej
	Wprowadzenie obowiązków uzgadniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z nowym organem, koordynującym rozwój infrastruktury transportowej w Polsce	Rozwiązanie to pozwoli zgromadzić w jednym miejscu wszelkie uzgodnienia konieczne dla zapewnienia koordynacji działań	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.1)
	Przygotowanie wytycznych dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego	Wytyczne pomogą gminom lepiej realizować strategiczne cele zagospodarowania przestrzennego kraju, a jednocześnie pozwolą uniknąć dużych kosztów związanych z kolizjami przestrzennymi oraz wskazywać podstawy prawne ewentualnych braków uzgodnień	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.2.5)
<b>Sztywność i nieadekwatność procedur środowiskowych oraz przeciągające się procedury związane z uzyskaniem decyzji środowiskowej</b>	Wydłużenie terminu na wykorzystanie decyzji środowiskowej do 10 lat	Rozwiązanie rekomendowane pod warunkiem zachowania w tym okresie na danym obszarze niezmienności warunków środowiskowych, które należy monitorować.  Zbliżone rozwiązanie planowane jest do wdrożenia przez RDOŚ, przy czym wyznaczenie dziesięcioletniego okresu będzie możliwe jedynie przy etapowaniu inwestycji, co jest niezrozumiałe – etapowanie nie wpływa na większą stabilność otoczenia przyrodniczego, a taki zapis sprzyja etapowaniu pozornemu i degradacji prawa	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.3)

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

	Późniejsze i bardziej świadome wykonywanie OOŚ	Pozwoli to częściowo rozwiązać problemy, związane z „wygasaniem” OOŚ, a także z ich nadmierną szczegółowością, która okazuje się później nierealna, jednakże wymaga większego „uspokojenia” procesu przygotowania inwestycji	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.3)
	Lepsze wykorzystanie przez inwestorów mechanizmu ponownej OOŚ	Zwłaszcza PKP PLK niechętnie korzysta z istniejących mechanizmów ponownej OOŚ, które – przy dobrze zrobionej inwentaryzacji przyrodniczej w ramach OOŚ – mogą ułatwić elastyczne projektowanie, czego dowodem są niektóre projekty drogowe. Stąd zaleca się pełniejsze korzystanie z obowiązujących aktualnie mechanizmów	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.3)
	Wprowadzenie możliwości częściowej zmiany decyzji środowiskowej wraz z uzupełniającą OOŚ	Rozwiązanie budzi pewne kontrowersje, gdyż, zdaniem GDOŚ, dotychczasowe ponowne OOŚ spełniają taką rolę, niemniej jednak zdaniem autorów niniejszej ekspertyzy nie jest ona do końca dostosowana do specyfiki projektowania budowlanego, które ma charakter procesu długotrwałego	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.3)
	Wprowadzenie możliwości stosowania przez inwestora rozwiązań zamiennych do określonych w decyzji środowiskowej	Rozwiązanie budzi pewne kontrowersje GDOŚ oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, jednakże zwłaszcza przy wydłużonym terminie na wykorzystanie decyzji środowiskowej jest uzasadnione, gdyż sprawia, że projektanci ustalają środki, zaś decyzja środowiskowa – cele	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.3)
	Wprowadzenie możliwości ochrony przed hałasem budynków, a nie terenów, oraz szerszej gamy rozwiązań chroniących przed hałasem (np. „cichych” nawierzchni, możliwości wykupu terenów poza pasem drogowym, ograniczeń prędkości)	Polskie normy ochrony przed hałasem zwiększają koszty realizacji inwestycji nawet o 10%, są one z jednej strony jednymi z najbardziej restrykcyjnych w Europie, a z drugiej – stosuje się bardzo małe spektrum rozwiązań, co wynika częściowo z „taniego” projektowania. Rekomendowane jest zatem tworzenie szerszej gamy rozwiązań, która umożliwi osiągnięcie określonych celów	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.3)



Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

	Wprowadzenie możliwości odstąpienia od ochrony przed hałasem na wniosek właściciela działki	Rozwiązanie to otwiera drogę do kompromisów z właścicielami działki polegających na wypłacie odszkodowań czy np. stosowaniu rozwiązań zamiennych, tańszych od pierwotnie planowanych. Zyskało również akceptację w wywiadzie z GDOŚ	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.3)
	Ujednoczenie standardów inwentaryzacji przyrodniczej	Rozwiązanie to było wskazywane przez niektórych regionalnych dyrektorów ochrony środowiska jako mogące usprawnić przygotowanie dokumentacji środowiskowej	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.3)
	Umożliwienie zastosowania szczególnego trybu ustanawiania ograniczonego obszaru użytkowania do innych obiektów niż drogi krajowe (art. 135 ust. 5 POŚ)	Rozwiązanie to było wskazywane przez niektórych regionalnych dyrektorów ochrony środowiska jako mogące urealnić instytucję ograniczonego obszaru użytkowania dla inwestycji infrastrukturalnych, ponieważ jego utworzenie następuje po wydaniu pozwolenia na użytkowanie obiektu i nie wstrzymuje inwestycji	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.3)
	Ograniczenie zakresu raportu środowiskowego w toku ponownej oceny oddziaływania na środowisko, gdy zmiana warunków środowiskowych jest niewielka	Rozwiązanie to co do zasady pozwoliłoby potencjalnie ograniczyć długotrwałość ponownej oceny oddziaływania na środowisko. Należy jednak zauważyć, że może tu występować kolizja z przepisami dyrektywy środowiskowej, a także jej załącznika IV. Trzeba zatem poddać rozwiązanie dalszej pogłębionej analizie	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.3)
	Zmiana relacji między ZRID i decyzją środowiskową w ramach zmiany specustawy drogowej lub wprowadzenia „ustawy korytarzowej”	Problem ten jest silnie zauważany przez inwestorów, jednakże niedostrzegany przez GDOŚ – niemniej jednak należy go wyeliminować, wprowadzając nowe mechanizmy jednocześnie z ustawą korytarzową	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.3)
<b>Długotrwałe procedury związane z przygotowaniem inwestycji kolejowych i pozyskiwaniem finansowania w przypadku budowy linii kolejowej</b>	Wprowadzenie rozwiązań wzorowanych na ZRID jako dostępnych dla inwestycji kolejowej – w trybie zmiany ustawy o transporcie kolejowym	Rozwiązanie to może być skuteczne, jednakże wpisuje się w nurt załatwiania problemów przy użyciu regulacji szczególnych i rodzi problemy przy późniejszych aktualizacjach	Rozwiązanie nierekomendowane ze względu na istnienie innego, lepszego rozwiązania
	Wprowadzenie rozwiązań wzorowanych na ZRID jako dostępnych dla inwestycji kolejowej – w trybie oddzielnej ustawy (specustawy kolejowej)	Rozwiązanie to może być skuteczne, jednakże wpisuje się w nurt załatwiania problemów przy użyciu regulacji szczególnych i rodzi problemy przy późniejszych aktualizacjach	Rozwiązanie nierekomendowane ze względu na istnienie innego, lepszego rozwiązania

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

	Wprowadzenie rozwiązań wzorowanych na ZRID jako dostępnych dla inwestycji kolejowej – w trybie ustawy korytarzowej (nowej ustawy dla wszystkich gałęzi transportu)	Rozwiązanie to pozwala zachować w miarę spójny charakter prawa, a jednocześnie w znakomity sposób przyczyni się do poprawy skuteczności inwestycji kolejowych (rozwiązanie już sprawdzone w sektorze drogowym)	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.4)
	Usprawnienie procedur związanych z przyznawaniem finansowania dla inwestycji kolejowych poprzez automatyczne przyznanie finansowania wraz z uchwaleniem Krajowego Programu Kolejowego (następcy WPIK)	Rozwiązanie to pozwala unikać dwukrotnej akceptacji danej inwestycji – najpierw przez Radę Ministrów, a następnie przez Ministra Finansów. Decyzja instytucji nadrzędnej – Rady Ministrów – powinna być wystarczająca	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.2.6)
	Przekształcenie PKP PLK w państwową jednostkę budżetową (na wzór GDDKiA)	Rozwiązanie to ułatwi finansowanie PKP PLK, zaś wkrótce dług spółki i tak będzie zaliczany do długu sektora finansów publicznych (wg kryteriów z Maastricht). Jednocześnie jednak takie rozwiązanie jest skomplikowane do wdrożenia.	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> w perspektywie długoterminowej (→ 3.2.2.7)
<b>Duże ryzyka związane z obszarami ograniczonego użytkowania</b>	Wprowadzenie jasnych, ustawowych zasad wypłaty odszkodowań	Rozwiązanie to powoli portom lotniczym na odpowiednie planowanie finansowe zobowiązań i jako takie jest akceptowalne. Planowane zasady nie powinny naruszać praw konstytucyjnych	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.2.8)
	Uznawanie odszkodowań za obszary ograniczonego użytkowania za koszty kwalifikowalne projektów unijnych	Rozwiązanie to może wymagać negocjacji z Komisją Europejską, jednakże przez analogię do ekranów dźwiękochłonnych winno zostać zaakceptowane, o ile dany port spełnia warunki finansowania unijnego	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.2.8)
	Wprowadzenie przerzucanej na przewoźników opłaty związanej z generowanym hałasem	Rozwiązanie to byłoby kontrowersyjne z punktu widzenia wzrostu cen za usługi przewozowe	Rozwiązanie nierekomendowane ze względu na potrzebę rozwoju transportu publicznego w Polsce i już obecnie dużych kosztów dostępu do infrastruktury (np. przewoźników kolejowych)

	Pokrywanie odszkodowań związanych z obszarami ograniczonego użytkowania ze środków skarbu państwa	Propozycja ta – wysuwana przez porty lotnicze – może doprowadzać do nadmiernych zobowiązań skarbu państwa za inwestycje, które nie zawsze są odzwierciedleniem krajowej polityki transportowej.	Rozwiązanie nierekomendowane ze względu na możliwość nadmiernych zobowiązań
	Wprowadzenie mechanizmów koordynacji zagospodarowania przestrzennego okolic lotnisk	Propozycja ta ma charakter usuwania przyczyn problemu i jako taka powinna uzyskać wysoki priorytet	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.1)

#### 2.4.1.1 Brak wyprzedzającej i całościowej wizji systemu transportowego w Polsce

Jako systemowe rozwiązanie problemu braku wyprzedzającej i całościowej wizji strategicznej dla systemu transportowego w Polsce najlepszą ocenę uzyskuje wariant polegający na skupieniu kompetencji w zakresie planowania strategicznego rozwoju infrastruktury transportowej w oddzielnym departamencie w ramach Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, który można nazwać Departamentem Polityki Transportowej.

Wynika to z faktu, że wspieranie planowania strategicznego rozwoju systemu transportowego wymaga funkcjonowania przynajmniej trzech specjalizowanych zespołów w formie wydziałów:

- prawnego – który w zintegrowany sposób będzie się zajmował legislacją, związaną z prowadzeniem inwestycji, co będzie efektywniejsze i tańsze od legislacji rozproszonej na departamenty branżowe;
- studiów – zajmującego się modelowaniem ruchu i oceną inwestycji, co będzie korzystniejsze od rozproszenia tych funkcji na zarządców infrastruktury, ułatwi pozyskiwanie danych z użyciem narzędzi dostępnych wyłącznie agencji rządowej oraz
- standaryzacji umów – zajmującego się wypracowywaniem umów, mających na celu promowanie wyboru najkorzystniejszych długofalowo ofert oraz zrównoważony podział ryzyka.

Należy zauważyć, że w każdym z tych przypadków, skupienie funkcji będzie sprzyjało profesjonalizacji podejścia do problemów, a nie rozwiązywania ich niezależnie przez zarządców infrastruktury, czy departamenty branżowe.

Pozostałe warianty nie są rekomendowane, ze względu na zgłoszony przez MIIR problem możliwej sprzeczności z art. 27 Ustawy o działach administracji państwowej.

#### 2.4.1.2 Ustanawianie regulacji szczególnych (tzw. ustaw epizodycznych) zamiast gruntownej naprawy procesu inwestycyjnego

W kwestii naprawy procesu inwestycyjnego oba rozpatrywane warianty przyczyniają się do osiągnięcia celu, przy czym wariant oparty na jednolitej specustawie korytarzowej ma charakter szybszy do wdrożenia i jest konieczny dla szybkiego unormowania kilku innych problemów zidentyfikowanych w projekcie. Przyczynia się on do zmniejszenia liczby i zgromadzenia w jednym miejscu regulacji szczególnych, jednakże niestety ich nie eliminuje. Nowa specustawa korytarzowa powinna przyczynić się również do realizacji innych postulatów badania związanych ze stworzeniem odpowiednika ZRID dla inwestycji kolejowych oraz z uwzględnieniem szczególnych zasad także dla innych inwestycji liniowych.

Stąd długoterminowo konieczne jest przeprowadzenie gruntownej i systemowej naprawy procesu inwestycyjnego, w tym utworzenia nowej ustawy o charakterze urbanistyczno-budowlanym, a następnie podporządkowanie całego procesu przygotowania i zapewnienia finansowania inwestycji procedurze wynikającej z tego prawa – w tym zakładając odpowiednio wczesne rozpoczęcie planowania inwestycji.

Rozwiązania te są o tyle istotne, że po pierwsze powinny uprościć proces inwestycyjny, a po drugie pomogą wyrównać warunki prawne dla poszczególnych sektorów transportowych i ułatwią przepływ wyspecjalizowanych kadr między nimi, a tym samym przyczynią się do zrównoważonego rozwoju infrastruktury transportowej.

#### 2.4.1.3 *Niewystarczająca jakość dokumentacji projektowej oraz marginalizacja roli inżynierów kontraktu*

W przypadku problemu złej jakości dokumentacji projektowej i marginalizacji roli inżynierów kontraktu pozytywną ocenę uzyskało szerokie spektrum działań związanych z dążeniem do stosowania kryteriów pozacenowych przy wyborze tego typu usług – ze szczególnym naciskiem na stosowanie zunifikowanych wzorów umów i dokumentów przetargowych wypracowanych przy wiodącej roli podmiotu odpowiedzialnego za wizję strategiczną systemu transportowego. W dłuższym okresie zasadne jest również wpisanie konieczności kierowania się kosztami cyklu życia do odpowiednich aktów prawnych, w szczególności do Prawa zamówień publicznych. Bardzo istotne jest również wprowadzenie w życie przepisów nowej dyrektywy zamówieniowej 2014/24, która liberalizuje przesłanki zastosowania dialogu konkurencyjnego oraz procedury konkurencyjnej z negocjacjami (obecne ogłoszenia z negocjacjami) m.in. do usług projektowych. Należy jednak zauważyć, że rozwiązanie to miałyby charakter uzupełniający do powyższych, albowiem z badania wynika również, że zamawiający mają trudności z zastosowaniem innych trybów zamówień niż podstawowe.

Uzupełnieniem takiego mechanizmu powinny być *Success Fees* – przy czym konieczne jest precyzyjne określanie kryteriów ich uzyskania, najlepiej w ramach zunifikowanych dokumentów przetargowych.

Dodatkową procedurą mógłby być, proponowany wcześniej, mechanizm prekwalifikacji, jako dostawcy (niezależnie od konkretnego zlecenia).

Jednocześnie zdecydowano się zarekomendować rozwiązania miękkie i oddolne jedynie uzupełniająco, gdyż nie eliminują one podstawowej, zidentyfikowanej przyczyny stosowania kryterium najniższej ceny, czyli strachu przed kontrolą i niejednoznaczną interpretacją takich kryteriów. Ważna jest natomiast budowa kompetencji do współpracy z wykonawcą, w celu jasnego postawienia celów i uczestniczenia w rozwiązywaniu problemów, ale także do kompetentnych odbiorów.

#### 2.4.1.4 *Niewłaściwa konstrukcja współpracy pomiędzy inwestorem i generalnym wykonawcą*

Również w przypadku niewłaściwej konstrukcji współpracy pomiędzy inwestorem i generalnym wykonawcą rekomendowane rozwiązania polegają na stosowaniu centralnie przygotowywanych wzorców umów zawierających bardziej zrównoważony podział ryzyka, w tym mechanizmy waloryzacyjne oraz odejście od modelu „zaprojektuj i zbuduj”. Pomoże to ustabilizować realizację projektów, a także zmniejszyć liczbę roszczeń i spraw sądowych, w tym roszczeń podwykonawców.

Jednocześnie nie rekomenduje się całkowitego przejścia na warunki FIDIC, gdyż w obecnych uregulowaniach organizacyjnych groziłoby to paraliżem inwestycji. Przemawia za tym szereg argumentów takich, jak:

- niekompatybilność FIDIC z polskim systemem prawnym – kodeksem cywilnym<sup>79</sup> i Prawem zamówień publicznych oraz wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków z funduszy unijnych;
- trudność z funkcjonowaniem klauzul FIDIC w warunkach niskiej decyzyjności kierowników kontraktów po stronie wykonawców oraz degradacji instytucji inżyniera kontraktu;
- konieczność i dowolność zmian klauzul FIDIC przez beneficjentów, skutkująca faktycznym brakiem standaryzacji.

Respondenci z wykształceniem prawniczym wskazywali, że warunki FIDIC są szeroko stosowane przede wszystkim w krajach rozwijających się i posiadający anglosaski system prawny, natomiast kraje rozwinięte Europy kontynentalnej (np. Niemcy, Francja, Holandia) bazują na własnych standardowych warunkach kontraktowych.

Nie rekomenduje się również powołania specjalnego sądu budowlanego, gdyż jest to przedsięwzięcie bardzo skomplikowane, a tylko częściowo i objawowo rozwiązujące istniejące problemy. Rozwiązaniem rekomendowanym, aczkolwiek wymagającym pogłębionych analiz eksperckich, jest utworzenie specjalnych wydziałów budowlanych w wybranych sądach, np. w określonych sądach okręgowych zlokalizowanych w stolicach województw. Wskazywali na to rozwiązanie respondenci, a organy wydające decyzje i uczestniczący w konsultacjach prawnicy pozytywnie oceniali omawiany pomysł.

#### *2.4.1.5 Brak koordynacji pomiędzy planowaniem infrastruktury i planowaniem przestrzennym*

Koordinację pomiędzy planowaniem infrastruktury i planowaniem przestrzennym rekomenduje się przeprowadzić z wykorzystaniem dwóch podstawowych spośród rozważanych rozwiązań – obowiązku uzgadniania planów zagospodarowania przestrzennego z podmiotem koordynującym rozwój systemu transportowego w Polsce wraz z jednoczesnym wprowadzeniem wytycznych dotyczących planów tak, aby istniała podstawa prawna do ewentualnej odmowy uzgodnienia.

Nie jest natomiast rekomendowane uzgadnianie zamiarów inwestycyjnych bezpośrednio z zarządcami infrastruktury, gdyż proces taki byłby dla samorządów skomplikowany i budziłby wątpliwości prawne ze względu na fakt, że nie wszyscy zarządcy są podmiotami administracji publicznej. Należy podkreślić, że problem ten jest dodatkowym argumentem za koniecznością powołania podmiotu koordynującego rozwój systemu transportowego w Polsce. Nie rekomenduje się również obowiązku występowania przez organ wydający decyzję o warunkach zabudowy o opinię zarządcy infrastruktury w przypadku, gdy działka znajduje się w pobliżu planowanej infrastruktury. Jest to bowiem rozwiązanie bardzo kontrowersyjne prawnie, może także budzić istotne problemy natury definicyjnej i faktycznej.

#### *2.4.1.6 Szywność i nieadekwatność procedur środowiskowych oraz przeciągające się procedury związane z uzyskaniem decyzji środowiskowej*

W przypadku procedur środowiskowych rekomendowane jest przede wszystkim wydłużenie czasu na wykorzystanie decyzji środowiskowych do 10 lat pod warunkiem, iż w otoczeniu przyrodniczym danej inwestycji nie nastąpiły zmiany. Rozwiązanie to jest uwzględnione w procedowanych zmianach Ustawy OOŚ, przy czym zakłada ono okres 6 lat z przedłużeniem do 10 w razie etapowania inwestycji, aczkolwiek takie zróżnicowanie jest nieco niezrozumiałe i zachęca do pozornego etapowania.

---

<sup>79</sup> T. Siemiątkowski, Z. Zwara, Zaangażowanie podmiotów prywatnych w realizację inwestycji publicznych. Obecne dysfunkcje i potrzeba zmian, w: Dylematy rozwoju infrastruktury, pod redakcją J. Gajewskiego i W. Paprockiego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – Gdańska Akademia Bankowa, Gdańsk 2014.

Ponadto zaleca się zarówno lepsze korzystanie przez inwestorów z mechanizmów ponownej OOŚ (istnieją w tym zakresie duże rezerwy, zwłaszcza w przypadku inwestycji kolejowych), jak i stworzenie prostej i przejrzystej procedury częściowej zmiany decyzji środowiskowej, analogicznej do procedur w pozwoleniu na budowę – problemem ustawy OOŚ jest nieuwzględnianie realnej specyfiki projektowania budowlanego. Stąd również konieczność wprowadzenia możliwości stosowania przez inwestora rozwiązań zamiennych do określonych w decyzji środowiskowej – organy ochrony środowiska powinny ustalać cele, a środki należy traktować jako wskazówki, zwłaszcza przy ochronie przed hałasem.

Jednocześnie rekomenduje się reformę bardzo restrykcyjnego, niewynikającego z norm unijnych, systemu ochrony przed hałasem poprzez wprowadzenie możliwości ochrony terenów, a nie budynków, oraz szerszej gamy rozwiązań chroniących przed hałasem (np. „cichych” nawierzchni, możliwości wykupu terenów poza pasem drogowym lub linii kolejowej, ograniczeń prędkości), a w szczególnym przypadku - możliwości odstąpienia od ochrony przed hałasem na wniosek właściciela działki. Należy zauważyć, że w wielu miejscach lokale położone w sąsiedztwie budowanych niegdyś linii kolejowych, czy dróg, mimo narażenia na hałas, utrzymują wysoką wartość, a zatem bezwzględna ochrona przed hałasem nie jest wymagana przez wszystkie osoby dobrowolnie wybierające zakup nieruchomości w takiej lokalizacji.

Rekomenduje się ponadto ujednoczenie standardów inwentaryzacji przyrodniczej tak, by przygotowanie dokumentacji było dla inwestorów łatwiejsze. Wskazywały na to niektóre organy ochrony środowiska przy okazji identyfikacji problemu złej jakości dokumentacji przedkładanej przez inwestorów. Jednocześnie wykazano, że pewnym rozwiązaniem dla inwestorów mogłaby być zmiana art. 135 ust. 5 POŚ w celu rozszerzenia jego zakresu podmiotowego, gdyż można by wtedy zaniechać stosowania urzędzeń chroniących przed hałasem na etapie budowy.

Ponadto, należy zauważyć, że nie przewiduje się obecnie w ustawie ograniczenia zakresu raportu środowiskowego przy niewielkich zmianach warunków środowiskowych (innych niż nieistotne) i rozwiązanie to mogłoby ułatwić proces przygotowania dokumentacji środowiskowej na tym etapie, szczególnie w zakresie ponownej OOŚ. Według obowiązujących przepisów organ może co prawda ograniczyć zakres raportu zgodnie z art. 88 ust.2 i 3 ustawy OOŚ, ale może odstąpić jedynie od wymienionych w art. 68 ust. 2 pkt 1) elementów tj. opisu przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia, przedstawienia zagadnień w formie graficznej, analizy możliwych konfliktów społecznych związanych z planowanym przedsięwzięciem oraz przedstawienia propozycji monitoringu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na etapie jego budowy i eksploatacji lub użytkowania, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru. Proponowane rozwiązanie należałoby jednak poddać gruntownej analizie w kontekście przepisów dyrektywy środowiskowej, która zasadniczo w art. 5 ust. 1 oraz w załączniku IV wskazuje minimalny zakres raportu wymagany od inwestora w toku oceny oddziaływania na środowisko. Dlatego rekomendacja ogranicza się jedynie do niewielkich zmian warunków środowiskowych i należy ją dalej przeanalizować w gronie ekspertów od prawa środowiskowego.

#### *2.4.1.7 Długotrwałe procedury związane z przygotowaniem inwestycji kolejowych i pozyskiwaniem finansowania*

W przypadku inwestycji kolejowych podstawowy kierunek zmian dotyczy stworzenia instytucji analogicznej do ZRID w trybie ustawy korytarzowej. Ten tryb został wybrany ze względu na chęć integracji prawa, opisaną już wcześniej w tym rozdziale, a także ze względu na fakt, że instytucja analogiczna do ZRID dobrze rozwiązuje problemy kolejnictwa.

Przyjęta została również rekomendacja dotycząca uproszczenia finansowania inwestycji kolejowych, do czego długofalowo przyczyni się również przekształcenie PKP PLK w państwową jednostkę budżetową, na wzór GDDKiA.

#### 2.4.1.8 Duże ryzyka związane z obszarami ograniczonego użytkowania

W przypadku obszarów ograniczonego użytkowania nierealne wydaje się, postulowane przez niektóre porty lotnicze, przejęcie odpowiedzialności wobec właścicieli gruntów przez skarb państwa – zwłaszcza wobec chęci wielu samorządów miast na prawach powiatu do budowy własnych portów lotniczych. Ponadto należy zauważyć, że nie każdy obiekt, dla którego można utworzyć ograniczony obszar użytkowania, należy do skarbu państwa lub do jednostki samorządu terytorialnego, czy też do spółki, do której skarb państwa lub jednostka samorządu ma tytuł prawny. Kontrowersyjne byłoby także wprowadzenie takiej odpowiedzialności w kontekście zasady, według której to zanieczyszczający płaci za zanieczyszczanie.

Natomiast zasadne są pozostałe rekomendacje – począwszy od systemowej, związanej z odpowiednim planowaniem przestrzennym lotnisk oraz ich rozbudów (powinno to być koordynowane przez postulowaną jednostkę strategiczną), a skończywszy na operacyjnych, związanych z włączeniem odszkodowań w zakres projektów unijnych oraz z wprowadzeniem jasnych zasad wyceny uwzględniających długoterminowy wzrost wartości gruntu z tytułu lokalizacji lotniska.

#### 2.4.2 Pozostałe problemy

Tabela 6. Możliwe sposoby wprowadzania zmian

Problem	Proponowany scenariusz/ scenariusze zmian	Ocena	Rekomendacja
<b>Problemy z dostępem do dróg lokalnych dla wykonawców dróg</b>	Wprowadzenie mechanizmu ustawowego zobowiązania zarządców dróg lokalnych do udostępnienia dróg dojazdowych do placów budowy pod warunkiem przywrócenia ich przez inwestora do stanu poprzedniego oraz spełnienia określonych warunków nieuciążliwości dla otoczenia – np. niezakłócania ciszy nocnej	Rozwiązanie to jest konieczne w celu unormowania współpracy pomiędzy zarządcami dróg różnego szczebla	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.2.9)
<b>Problemy ze współpracą z gestorami innej infrastruktury (elektrycznej, kanalizacyjnej – zwłaszcza prywatnymi)</b>	Wprowadzenie mechanizmu nakładającego na gestorów obowiązek współpracy z inwestorami pod warunkiem niepogorszenia istniejącej infrastruktury – z możliwością sądowego dochodzenia ewentualnych szkód.	Rozwiązanie to jest konieczne w celu unormowania współpracy pomiędzy inwestorami i gestorami infrastruktury	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.2.10)

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

<p><b>Problemy z zarządem dawnymi drogami krajowymi oraz inną infrastrukturą drogową powstałą w ramach dużych projektów drogowych i kolejowych</b></p>	<p>Wprowadzenie mechanizmów przekazywania (w zarządzanie) dróg powstałych wskutek inwestycji krajowych i regionalnych zarządców infrastruktury zarządcom niższego szczebla (wraz z zasadami ustalania odpowiedniego szczebla oraz zachowywania wybranych dróg w gestii GDDKiA)</p>	<p>Rozwiązanie to jest konieczne w celu unormowania zarządzania drogami lokalnymi powstałymi w ramach dużych projektów</p>	<p><b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.2.11)</p>
<p><b>Brak jednolitych wymagań wobec wniosku o pozwolenie wodnoprawne</b></p>	<p>Zmiana Prawa wodnego w celu wskazania delegacji dla Ministra Środowiska do określenia zawartości operatu wodnoprawnego w toku rozporządzenia</p>	<p>Rozwiązanie zasadne, uniknie się dzięki temu wniosków o uzupełnienie operatu</p>	<p><b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.2.12)</p>
	<p>Określenie zawartości operatu wodnoprawnego w toku wytycznych Ministra Środowiska</p>	<p>Rozwiązanie niezasadne, gdyż pozwolenia wydają organy niezależne od Ministra Środowiska</p>	<p>Rozwiązanie nierekomendowane ze względu na istnienie innego, lepszego rozwiązania</p>
<p><b>Niewłaściwa struktura inwestora PKP PLK</b></p>	<p>Wewnętrzna reorganizacja PKP PLK polegająca na integracji struktur odpowiedzialnych za przygotowanie, realizację i eksploatację inwestycji</p>	<p>Rozwiązanie zasadne ze względu na dotychczasowe kłopoty skutkujące również problemami formalnymi, np. przy ponownej OOS</p>	<p><b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.2.13)</p>
<p><b>Niski potencjał kadrowy inwestora (PKP PLK)</b></p>	<p>Praca nad poprawą potencjału kadrowego PKP PLK poprzez pozyskiwanie i kształcenie młodej kadry oraz pozyskiwanie kadry z doświadczeniem w realizacji inwestycji w infrastrukturę samorządową</p>	<p>Rozwiązanie zasadne ze względu na porównanie potencjałów organizacyjnych PKP PLK i innych beneficjentów</p>	<p><b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.2.14)</p>
<p><b>Strategiczne zawyżanie i zaniżanie przez wykonawców cen jednostkowych w kontraktach obmiarowych</b></p>	<p>Poprawa jakości dokumentacji tak, aby obmiary były realne i opisywany proceder stał się bezcelowy</p>	<p>Rozwiązanie zasadne, mające charakter przyczynowy, aczkolwiek może być nie do końca skuteczne, gdyż wciąż będzie pokusa zawyżania wartości prac realizowanych na początku kontraktu w celu poprawy płynności finansowej, co może być szczególnie niekorzystne dla zamawiającego, jeśli wykonawca odstąpi od wykonywania prac przed ich całkowitym ukończeniem</p>	<p><b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.2)</p>



Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

	Wprowadzenie w Prawie zamówień publicznych mechanizmu odrzucania ofert ze względu na rażąco niskie koszty częściowe	Rozwiązanie niezasadne – doprowadzi do lawinowego zwiększenia liczby odwołań oraz materiału do badania przez KIO i sądy, a także do możliwości odrzucania generalnie atrakcyjnych ofert	Rozwiązanie nierekomendowane ze względu na istnienie innego, lepszego rozwiązania
	Wprowadzenie możliwości rozliczania prac obmiarowych zgodnie z wystandaryzowanymi cennikami (oferent mógłby oferować umowy upust lub narzut na te ceny)	Rozwiązanie budzi pewne wątpliwości, gdyż ogranicza rynek, aczkolwiek bywa stosowane przy kontraktach kubaturowych, gdzie sprawdza się dobrze	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.2)
<b>Sprzeczności pomiędzy niektórymi decyzjami (np. decyzją środowiskową i decyzją wodnoprawną lub decyzjami konserwatora zabytków)</b>	Wprowadzenie mechanizmów uwzględniania przez organy paralelnych lub wcześniejszych decyzji wydanych przez inne organy, zaś w razie sprzeczności – wprowadzenie mechanizmu uzgodnień wewnętrznych między organami	W przypadku pozwoleń wodnoprawnych już istnieje taki mechanizm, tylko decyzje wydawane są błędnie. Istnieje konieczność wprowadzenia jasnej relacji między decyzją środowiskową i decyzjami konserwatora zabytków	<b>Rozwiązanie rekomendowane</b> częściowo – w zakresie decyzji konserwatora zabytków (→ 3.2.2.15)
<b>Niedotrzymywanie przez organy administracji terminów przewidzianych w specustawach</b>	Urealnienie terminów wskazywanych w specustawach	Urealnienie terminów nie przyspieszy procesu inwestycyjnego, jednakże pozwoli go rozsądniej zaplanować i budować szacunek do prawa oraz organów administracji	<b>Rozwiązanie rekomendowane</b> (→ 3.2.1.4)
	Wprowadzenie sankcji za niedotrzymywanie terminów	Doświadczenie wskazuje, że organy zawsze mogą skorzystać z przedłużenia terminu ze względu na szczególną złożoność spraw. Borykają się też z problemami kadrowymi, które przy wdrożeniu tej rekomendacji mogą się pogłębić	Rozwiązanie nierekomendowane ze względu na istnienie innego, lepszego rozwiązania
<b>Obowiązkowość skorzystania z reżimu prawnego ZRID</b>	Wprowadzenie w ramach „ustawy korytarzowej” fakultatywności ZRID (a także analogicznej decyzji dla linii kolejowych)	Fakultatywność ZRID pozwoli lepiej dopasować proces przygotowania danej inwestycji do jej specyfiki	<b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.4)

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

<p><b>Brak możliwości wykupu nieruchomości lub czasowego jej zajęcia przed nabraniem przez ZRID ostateczności w uzasadnionych przypadkach np. wykopalisk archeologicznych</b></p>	<p>Wprowadzenie w ramach „ustawy korytarzowej” możliwości wykupu nieruchomości przed nabraniem przez ZRID ostateczności w uzasadnionych przypadkach np. wykopalisk archeologicznych</p>	<p>Rozwiązanie to ułatwi negocjacje z właścicielami nieruchomości i częściowe przygotowanie inwestycji</p>	<p><b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.4)</p>
<p><b>Bardzo częste zmiany przepisów – szczególnie w zakresie prawa ochrony środowiska</b></p>	<p>Stabilizacja stanu prawnego, zaś w razie zmian przepisów – wprowadzanie przepisów przejściowych z możliwością stosowania przez inwestora „starych” lub „nowych” regulacji według własnego uznania</p>	<p>Propozycja uzyskała pozytywną ocenę RDOŚ w przeprowadzonych wywiadach i nie dotyczy jedynie projektów transportowych, a pozwoli uniknąć mnożenia postępowań administracyjnych w razie zmiany przepisów</p>	<p><b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.2.16)</p>
<p><b>Brak zażalenia na postanowienie RDOŚ w toku ponownej oceny oddziaływania na środowisko</b></p>	<p>Wprowadzenie możliwości zażalenia na postanowienie RDOŚ</p>	<p>Rozwiązanie jest konieczne ze względu na to, że inwestor może ewentualne negatywne dla siebie skutki postanowienia zaskarżyć dopiero na etapie odwołania od tzw. decyzji inwestycyjnych np. o pozwolenie na budowę, które rozpatruje organ niedysponujący kadrami do rozpatrywania merytorycznych zagadnień środowiskowych</p>	<p><b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.3)</p>
<p><b>Nieprawidłowo określone wyłączenie od konieczności stwierdzenia zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lokalizacji przedsięwzięć wymienionych w art. 80 ust. 2 zdanie drugie ustawy OOŚ</b></p>	<p>Zastąpienie pojęć „droga publiczna” czy też linia kolejowa o znaczeniu państwowym sformułowaniem odnoszącym się do właściwych specustaw, docelowo ustawy korytarzowej</p>	<p>Problem ten zgłoszony został przez jednego z regionalnych dyrektorów ochrony środowiska jako bardzo istotny dla szybkości i prawidłowości postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej</p>	<p><b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.1.2.3)</p>

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

<p><b>Problem odpowiedzialności solidarnej inwestora za zobowiązania wykonawcy wobec podwykonawcy</b></p>	<p>Redukcja problemu poprzez bardziej wyważony podział ryzyka pomiędzy inwestorem i wykonawcą</p>	<p>Rozwiązanie zasadne, mające charakter usuwania przyczyn problemu, aczkolwiek nieeliminujące wszystkich przypadków problematycznych</p>	<p><b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.2)</p>
	<p>Wprowadzenie procedur zatwierdzania podwykonawców wraz z wglądem do umów oraz aneksów do umów pod rygorem nieuznania ich ważności</p>	<p>Rozwiązanie zasadne, dotyczące sytuacji, które z natury trzeba eliminować. Należy podkreślić, że w wielu krajach takie rozwiązanie nie funkcjonuje, jednakże przy obecnej niestabilności rynku jest konieczne dla ochrony krajowych przedsiębiorców</p>	<p><b>Rozwiązanie rekomendowane do dalszych analiz wdrożeniowych</b> (→ 3.2.1.2)</p>

## 3 Wnioski i rekomendacje

### 3.1 Wnioski

- Główną przyczyną nieefektywności i nieskuteczności procesu inwestycyjnego w przypadku infrastruktury transportowej jest nadmierne skracanie fazy przygotowania inwestycji ze względu na zbyt późne planowanie konkretnych inwestycji na szczeblu międzygałęziowym oraz rozproszenie kompetencji z zakresu planowania strategicznego. Skutkiem takiej sytuacji jest stan prawny oparty na specustawach, tworzonych w układzie gałęziowym – nieprzejrzystych, ulegających częstym zmianom i nie zawsze skutecznych (zwłaszcza w transporcie kolejowym).
- Ponadto ważną przyczyną systemową jest niewystarczająca koordynacja rozwoju sieci transportowej i planowania przestrzennego, zwłaszcza w kontekście ochrony przed hałasem. W efekcie na cele mieszkalne przeznaczane są tereny o niskiej atrakcyjności, położone przy drogach, liniach kolejowych oraz lotniskach (z daleka od węzłów czy przystanków), zaś prawo nakłada kosztowny obowiązek ich ochrony przed hałasem, nawet jeśli nie będą one zabudowane lub jeśli koszty ochrony przekraczają wartość nieruchomości. Powierzchnia chronionych terenów mieszkalnych jest nieadekwatna do prognoz demograficznych.
- Na etapie przygotowania inwestycji do głównych przyczyn opóźnień należy zaliczyć przede wszystkim złą jakość dokumentacji projektowej (w tym środowiskowej). Staje się to powodem długotrwałego wydawania decyzji (w tym środowiskowych), spóźnień oraz roszczeń wykonawców, a także nadmiernych kosztów budowy i eksploatacji inwestycji.
- Drugą przyczyną nieoptymalnego przebiegu inwestycji jest niewłaściwy podział ryzyka pomiędzy inwestorem i wykonawcą – przerzucenie na wykonawców ryzyka od nich niezależnego. Z punktu widzenia interesu narodowego oznacza to opóźnienia w budowie (szczególnie uciążliwe w przypadku transportu kolejowego), roszczenia podwykonawców wobec inwestora oraz osłabienie efektu popytowego.
- Kwestie prawne (poza zmianami w zakresie decyzji lokalizacyjnych dla linii kolejowych oraz prawa środowiskowego) stanowią w dużej mierze problem wynikający z konieczności korygowania wskazanych wyżej błędów systemowych lub operacyjny, aczkolwiek ich rozwiązanie pozwoli w krótkim okresie przyspieszyć proces realizacji inwestycji.
- Najwięcej problemów dotyczy sektora infrastruktury kolejowej – zarówno ze względu na mniej udogodnień prawnych (w szczególności ze względu na rozbieżności pomiędzy specustawą drogową i kolejową), jak i na złe struktury organizacyjne oraz małe doświadczenie części kadr.
- Stosunkowo najmniej problemów dotyczy sektora lotniczego, co – oprócz stosunkowo dogodnego stanu prawnego – wynika również ze stabilnych strategii rozwoju portów lotniczych, lepszego poziomu kadr – współdziałających z wykonawcami, ale jednocześnie ich kontrolujących, z dobrego przygotowania procesu inwestycji i zorientowania w prawie, a także z realizacji inwestycji zasadniczo na istniejących terenach lotniskowych.
- Postawione w SOZ tezy są często częścią większych problemów systemowych (zwłaszcza braku regulacji na kształt ZRID w transporcie kolejowym oraz małej elastyczności ustawy OOS).

## 3.2 Rekomendacje

### 3.2.1 Rekomendacje kluczowe

#### 3.2.1.1 Wzmocnienie procesu planowania strategicznego

Wnioski	<p>Brak wyprzedzającej i całościowej wizji systemu transportowego w Polsce (powodujący konieczność nadzwyczajnego skracania procesu przygotowania inwestycji)</p> <p>Ustanawianie regulacji szczególnych (tzw. ustaw epizodycznych) zamiast gruntownej naprawy procesu inwestycyjnego</p> <p>Brak skutecznej koordynacji między planowaniem infrastruktury a planowaniem przestrzennym</p> <p>Duże ryzyka związane z obszarami ograniczonego użytkowania</p>
Rekomendacja	<p style="text-align: center;"><b>Powołanie jednostki planującej strategiczne inwestycje transportowe, mającego na celu również udział w pracach z zakresu planowania przestrzennego i naprawę procesu inwestycyjnego</b></p>
Sposób wdrożenia	<p>Powołanie jednostki planującej z wyprzedzeniem strategicznie inwestycje transportowe – na przykład w formie Departamentu Polityki Transportowej MliR, posiadającego przynajmniej wydziały prawne, studiów oraz standaryzacji umów, gdyż te funkcje wymagają koordynacji międzygałęziowej.</p> <p>Do kompetencji tego organu należeć będzie w szczególności długoterminowe planowanie rozwoju infrastruktury i koordynacja polityki transportowej z polityką rozwoju.</p> <p>Do celów szczegółowych dla tego organu należy zaliczyć uzgadnianie planów zagospodarowania przestrzennego gmin pod względem spójności z planami rozwoju infrastruktury (w tym rozbudowy lotnisk i rozszerzania obszarów ograniczonego użytkowania) oraz pracę nad gruntowną naprawą procesu inwestycyjnego w sensie prawnym.</p>
Adresat rekomendacji	Minister Infrastruktury i Rozwoju
Termin realizacji	Niezwłocznie

#### 3.2.1.2 Standaryzacja dokumentów przetargowych i umów dotyczących prac projektowych, inżynierów kontraktu oraz prac budowlanych

Wnioski	<p>Niewystarczająca jakość dokumentacji projektowej oraz marginalizacja roli inżynierów kontraktu (ze względu na niewłaściwą konstrukcję postępowań o zamówienie publiczne)</p> <p>Niewłaściwa konstrukcja współpracy pomiędzy inwestorem i generalnym wykonawcą</p> <p>Strategiczne zawyżanie i zaniżanie przez wykonawców cen jednostkowych w kontraktach obmiarowych</p> <p>Problem odpowiedzialności solidarnej inwestora za zobowiązania wykonawcy wobec podwykonawcy</p>
Rekomendacja	<p style="text-align: center;"><b>Stworzenie centralnie uzgodnionych wzorów dokumentów tworzących ramy współpracy inwestorów z wykonawcami prac projektowych i budowlanych oraz z inżynierami kontraktu</b></p>
Sposób wdrożenia	<p>Wypracowanie w toku dialogu z instytucjami kontrolnymi i wykonawcami wzorów specyfikacji przetargowych umów na prace projektowe, generalnego wykonawstwa oraz pełnienia funkcji inżyniera kontraktu – tak, aby promować wysoką jakość i niskie koszty budowy oraz eksploatacji, a także optymalny podział ryzyka pomiędzy wykonawcą a inwestorem. Wzory te powinny również spopularyzować stosowanie Success Fees, a także standaryzować ceny na roboty obmiarowe (zwłaszcza różnicowe w stosunku do przedmiaru) oraz sposób zatwierdzania podwykonawców (w tym narzucać wzory umów chroniące zgłoszonych podwykonawców).</p>

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

	Jednocześnie jednak inwestorzy – zwolnieni z obowiązku tworzenia dokumentacji przetargowej – powinni położyć większy nacisk na odbiory otrzymywanych prac, zwłaszcza dokumentacyjnych.
Adresat rekomendacji	Minister Infrastruktury i Rozwoju Jednostka planująca strategiczne inwestycje transportowe
Termin realizacji	Niezwłocznie

3.2.1.3 *Zmiany w ustawie POŚ i ustawie o OOS*

Wnioski	Sztynność i nieadekwatność procedur środowiskowych oraz przeciągające się procedury związane z uzyskaniem decyzji środowiskowej Niejasność i niezrozumiałość przepisów regulujących postępowanie OOS
Rekomendacja	<b>Zmiany w ustawie POŚ i ustawie o OOS</b>
Sposób wdrożenia	Zmiany w Ustawie o OOS powinny obejmować: wydłużenie terminu na wykorzystanie decyzji środowiskowej do 10 lat, wprowadzenie możliwości częściowej zmiany decyzji środowiskowej wraz z uzupełniającą OOS oraz wprowadzenie możliwości stosowania przez inwestora rozwiązań zamiennych do określonych w decyzji środowiskowej, ograniczenie zakresu raportu w toku ponownej oceny (w zależności od wyników pogłębionej analizy w kontekście dyrektywy środowiskowej), zmiana treści art. 80 ust. 2 ustawy OOS, a także wprowadzenie zażalenia na postanowienie RDOŚ w sprawie uzgodnienia warunków przedsięwzięcia w toku ponownej oceny. Natomiast zmiany w ustawie POŚ powinny polegać na wprowadzeniu możliwości ochrony przed hałasem budynków, a nie terenów, oraz szerszej gamy rozwiązań, chroniących przed hałasem (np. „cichych” nawierzchni, możliwości wykupu terenów poza pasem drogowym lub linii kolejowej, ograniczeń prędkości) oraz wprowadzeniu możliwości odstąpienia od ochrony przed hałasem na wniosek właściciela działki.  Jednocześnie jednak należy podkreślić, że działaniom tym powinny towarzyszyć działania inwestorów - poprawa jakości OOS (w tym odpowiedni opis stosowanych rozwiązań) oraz wykonywanie tych ocen nieco później (w sektorze drogowym i kolejowym), po wykonaniu podstawowych badań.
Adresat rekomendacji	Minister Środowiska Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
Termin realizacji	Niezwłocznie

3.2.1.4 *Przyjęcie nowej „specustawy korytarzowej”*

Wnioski	Ustanawianie regulacji szczególnych (tzw. ustaw epizodycznych) zamiast gruntownej naprawy procesu inwestycyjnego Długotrwałe procedury związane z przygotowaniem inwestycji kolejowych (w tym brak możliwości realizacji inwestycji kolejowych na nieruchomościach poza liniami rozgraniczającymi teren bez konieczności wyłączenia tych nieruchomości) Sztynność i nieadekwatność procedur środowiskowych oraz przeciągające się procedury związane z uzyskaniem decyzji środowiskowej (w zakresie zmian ZRID) Obowiązkowość skorzystania z reżimu prawnego ZRID Brak możliwości wykupu nieruchomości lub czasowego jej zajęcia przed nabraniem przez ZRID ostateczności w uzasadnionych przypadkach np. wykopalisk archeologicznych Niedotrzymywanie przez organy administracji terminów przewidzianych w specustawach
Rekomendacja	<b>Przyjęcie specustawy korytarzowej</b>

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

<b>Sposób wdrożenia</b>	<p>Przyjęcie nowej specustawy korytarzowej, która będzie dotyczyła przynajmniej inwestycji drogowych i kolejowych, i umożliwi realizację obu typów inwestycji zarówno w trybie decyzji na kształt ZRID, jak i w trybie klasycznym</p> <p>Jednocześnie specustawa korytarzowa powinna dopracować relację między ZRID i decyzją środowiskową w przypadku ich zmian, które są naturalnym efektem procesu projektowania budowlanego</p> <p>Wprowadzenie w ramach „ustawy korytarzowej” możliwości wykupu nieruchomości przed nabraniem przez ZRID ostateczności w uzasadnionych przypadkach np. wykopalisk archeologicznych</p> <p>Urealnienie terminów wskazywanych w specustawach</p>
<b>Adresat rekomendacji</b>	Departament Polityki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju
<b>Termin realizacji</b>	Niewłocznie

### 3.2.2 Pozostałe rekomendacje

Numer	Wniosek	Rekomendacja	Sposób wdrożenia	Adresat rekomendacji	Termin realizacji
3.2.2.1	Ustanawianie regulacji szczególnych (tzw. ustaw epizodycznych) zamiast gruntownej naprawy procesu inwestycyjnego	<b>Gruntowna naprawa procesu inwestycyjnego poprzez zmiany systemowe, w tym nowelizację prawa budowlanego</b>	Systemowa zmiana prawa dotyczącego realizacji inwestycji budowlanych powinna stanowić balans pomiędzy partycypacją społeczną i skutecznością realizacji inwestycji, a także powinna być determinantą nowego harmonogramu planowania inwestycji	MiIR - DPM	D
3.2.2.2	Zła jakość dokumentacji projektowej	<b>Uwzględnienie w Prawie zamówień publicznych obowiązku wyboru ofert charakteryzujących się najniższym kosztem cyklu życia</b>	Stworzenie przymusu ustawowego oceny docelowego kosztu budowy lub eksploatacji na etapie wyboru projektantów prac budowlanych	UZP	D
3.2.2.3	Niewystarczająca jakość dokumentacji projektowej oraz marginalizacja roli inżynierów kontraktu	<b>Jak najszybsza transpozycja przepisów nowej dyrektywy zamówieniowej 2014/24 w zakresie umożliwienia stosowania procedury konkurencyjnej z negocjacjami oraz dialogiem konkurencyjnym do usług projektowych</b>	Umożliwienie zamawiającym stosowania dodatkowych narzędzi w zakresie stosowania innych trybów niż przetarg nieograniczony i ograniczony na kontraktowanie usług	UZP	N

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

3.2.2.4	Niewystarczająca jakość dokumentacji projektowej oraz marginalizacja roli inżynierów kontraktu	<b>Stworzenie nowego mechanizmu prekwalfikacji wykonawców</b>	Stworzenie nowego mechanizmu prekwalfikacji wykonawców jako dostawców danych usług dla danego zamawiającego (bez związku z konkretnym postępowaniem) w oparciu o referencje własne i wcześniejsze doświadczenia (wzorem innych krajów UE). Postępowania takie ograniczone byłyby do prekwalfikowanych wykonawców	UZP	D
3.2.2.5	Brak skutecznej koordynacji między planowaniem infrastruktury a planowaniem przestrzennym	<b>Przygotowanie wytycznych dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego</b>	Wprowadzenie wytycznych dotyczących konieczności skorelowania planów zagospodarowania przestrzennego gmin z prognozami demograficznymi oraz lokalizowania funkcji mieszkalnych w bliskości infrastruktury transportowej jedynie w przypadkach, jeśli jest to ekonomicznie efektywne	MliR - DPM	D
3.2.2.6	Długotrwałe procedury związane z pozyskiwaniem finansowania w przypadku budowy linii kolejowej	<b>Automatyczne przyznanie finansowania wraz z uchwaleniem KPK</b>	Usprawnienie procedur związanych z przyznawaniem finansowania dla inwestycji kolejowych poprzez automatyczne przyznanie finansowania wraz z uchwaleniem Krajowego Programu Kolejowego (następcy WPIK)	MliR - DTK	D
3.2.2.7	Długotrwałe procedury związane z pozyskiwaniem finansowania w przypadku budowy linii kolejowej	<b>Przekształcenie PKP PLK w państwową jednostkę budżetową</b>	Przekształcenie PKP PLK w państwową jednostkę budżetową (na wzór GDDKiA) w celu ułatwienia finansowania, a także uproszczenia innych procedur (w tym związanych z prawami własności)	MliR - DTK	D



Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

3.2.2.8	Duże ryzyka związane z obszarami ograniczonego użytkowania	<b>Wprowadzenie jasnych, ustawowych zasad wypłaty odszkodowań oraz uznanie tych wypłat za koszty kwalifikowalne projektów unijnych</b>	Wprowadzenie mechanizmów wypłaty odszkodowań uwzględniających negatywny oraz pozytywny wpływ portów lotniczych na atrakcyjność gruntów oraz podjęcie negocjacji z Komisją Europejską w sprawie uznania kosztów OOU za koszty kwalifikowalne projektów	MliR - DL	D
3.2.2.9	Problemy z dostępem do dróg lokalnych dla wykonawców dróg	<b>Wprowadzenie mechanizmów udostępniania dróg dojazdowych do placu budowy przez zarządców lokalnych</b>	Wprowadzenie mechanizmów nakładających na zarządców dróg lokalnych obowiązek udostępnienia dróg dojazdowych do placów budowy pod warunkiem przywrócenia ich przez inwestora do stanu poprzedniego oraz spełnienia określonych warunków nieuciążliwości dla otoczenia – np. niezakłócania ciszy nocnej	MliR - DDA	N
3.2.2.10	Problemy ze współpracą z gestorami innej infrastruktury (elektrycznej, kanalizacyjnej – zwłaszcza prywatnymi)	<b>Wprowadzenie obligatoryjnej współpracy gestorów infrastruktury</b>	Wprowadzenie mechanizmów nakładających na gestorów obowiązek współpracy z inwestorami pod warunkiem nie pogorszenia istniejącej infrastruktury – z możliwością sądowego dochodzenia ewentualnych szkód przez gestora	MliR – DDA, DTK	N
3.2.2.11	Problemy z zarządem dawnymi drogami krajowymi oraz inną infrastrukturą drogową powstałą w ramach dużych projektów drogowych i kolejowych	<b>Wprowadzenie mechanizmów przekazywania dróg lokalnych powstałych w wyniku projektów centralnych</b>	Wprowadzenie mechanizmów przekazywania dróg powstałych wskutek inwestycji krajowych i regionalnych zarządców infrastruktury zarządcom niższego szczebla (wraz z zasadami ustalania odpowiedniego szczebla oraz zachowywania wybranych dróg w gestii GDDKiA)	MliR - DDA	N
3.2.2.12	Brak jednolitych wymagań wobec wniosku o pozwolenie wodnoprawne	<b>Standaryzacja wymogów wobec wniosku o pozwolenie wodnoprawne</b>	Zmiana Prawa wodnego w celu wskazania delegacji dla Ministra Środowiska do określenia zawartości operatu wodnoprawnego w toku rozporządzenia	MŚ	N

Określenie kierunków dostosowania przepisów prawnych  
służących zwiększeniu efektywności zarządzania procesami inwestycyjnymi w sektorze transportu

3.2.2.13	Niewłaściwa struktura inwestora PKP PLK	<b>Integracja procesu inwestycyjnego w PKP PLK</b>	Wewnętrzna reorganizacja PKP PLK polegająca na integracji struktur odpowiedzialnych za przygotowanie, realizację i eksploatację inwestycji	MiIR, PKP PLK	N
3.2.2.14	Niski potencjał kadrowy inwestora (PKP PLK)	<b>Budowa potencjału kadrowego PKP PLK</b>	Praca nad poprawą potencjału kadrowego PKP PLK poprzez pozyskiwanie i kształcenie młodej kadry oraz pozyskiwanie kadry z doświadczeniem w realizacji inwestycji w infrastrukturę samorządową	MiIR, PKP PLK	N
3.2.2.15	Sprzeczności pomiędzy niektórymi decyzjami administracyjnymi	<b>Wprowadzenie przepisów uspójniających decyzje organów środowiskowych i konserwatorów zabytków</b>	Wprowadzenie jasnej relacji między decyzją środowiskową i decyzjami konserwatora zabytków – np. decyzje konserwatora zabytków powinny być spójne z decyzją środowiskową, zaś w spornych przypadkach organy powinny uzgadniać sposób postępowania między sobą	MŚ, MKiDN	N
3.2.2.16	Bardzo częste zmiany przepisów – szczególnie w zakresie prawa ochrony środowiska	<b>Stabilizacja stanu prawnego, stosowanie przepisów przejściowych przy wprowadzaniu zmian</b>	Stabilizacja stanu prawnego, zaś w razie zmian przepisów – wprowadzanie przepisów przejściowych z możliwością stosowania przez inwestora „starych” lub „nowych” regulacji, jeśli są one dla niego bardziej korzystne	MŚ, GDOŚ	N

**Oznaczenia:** N – niezwłocznie, D - długofalowo