



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-13-12

Druk nr 205
Warszawa, 22 lutego 2012 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy o szczególnych
zasadach przygotowania i realizacji
inwestycji w zakresie dróg publicznych.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Z poważaniem

(-) Donald Tusk

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji
w zakresie dróg publicznych

Art. 1. W ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 i Nr 199, poz. 1227 oraz z 2009 r. Nr 72, poz. 620) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 32 otrzymuje brzmienie:

„Art. 32. 1. Do oddawania do użytkowania drogi stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, z zastrzeżeniem ust. 2 – 7.

2. W przypadku decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydanej dla drogi posiadającej co najmniej dwie jezdnie, przy czym każdą z nich przeznaczoną dla jednego kierunku ruchu, właściwy organ nadzoru budowlanego, na wniosek inwestora, wydaje decyzję o pozwoleniu na użytkowanie w odniesieniu do jezdni lub odcinka drogi, na których zakończono budowę.

3. Właściwy organ nadzoru budowlanego może wydać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie drogi, jezdni lub odcinka drogi, pomimo niewykonania części robót wykończeniowych, innych robót budowlanych lub niespełniania wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.¹⁾), jeżeli stwierdzi, że zostały spełnione warunki

określone w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Przepisu art. 59 ust. 4 i art. 59e, w zakresie dotyczącym posiadania przez przeprowadzającego kontrolę statusu osoby zatrudnionej we właściwym organie nadzoru budowlanego, ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane oraz art. 76 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, nie stosuje się.

4. W decyzji, o której mowa w ust. 3, właściwy organ nadzoru budowlanego określa termin wykonania pozostałej części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych i spełnienia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Termin ten nie może być dłuższy niż 9 miesięcy.
5. Po upływie terminu określonego w ust. 4 właściwy organ nadzoru budowlanego z urzędu wszczyna postępowanie w sprawie stwierdzenia wykonania pozostałej części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych i spełnienia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Organ nadzoru budowlanego w decyzji, wydanej w porozumieniu z wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska, stwierdza wykonanie pozostałej części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych i spełnienie wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, na dzień wydania tej decyzji. Przepis art. 76 ust. 4 ustawy z dnia

27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska stosuje się odpowiednio.

6. Przepisy ust. 2 – 5 stosuje się odpowiednio do drogowych obiektów inżynierskich, objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.
7. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego może przejąć postępowanie w sprawie drogi ekspresowej lub autostrady, o którym mowa w ust. 3 – 5, wraz z aktami sprawy.”;

2) po art. 32 dodaje się art. 32a w brzmieniu:

„Art. 32a. Odstąpienie od zatwierdzonego projektu budowlanego, w zakresie objętym projektem zagospodarowania terenu w liniach rozgraniczających drogi, nie stanowi istotnego odstąpienia, o którym mowa w art. 36a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, jeżeli nie wymaga uzyskania opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów, wymaganych przepisami szczególnymi.”.

Art. 2. Do oddawania do użytkowania dróg, jezdni, odcinków drogi lub drogowych obiektów inżynierskich realizowanych na podstawie pozwolenia na budowę stosuje się przepisy art. 32 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3. 1. Do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

2. W sprawach, o których mowa w ust. 1, na wniosek zarządcy drogi stosuje się art. 32 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 4. Decyzje o pozwoleniu na użytkowanie dróg, jezdni, odcinków drogi lub drogowych obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 32 ust. 3 ustawy

wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, mogą być wydane do dnia 30 czerwca 2012 r.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 111, poz. 708, Nr 138, poz. 865, Nr 154, poz. 958, Nr 171, poz. 1056, Nr 199, poz. 1227, Nr 223, poz. 1464 i Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 19, poz. 100, Nr 20, poz. 106, Nr 79, poz. 666, Nr 130, poz. 1070 i Nr 215, poz. 1664, z 2010 r. Nr 21, poz. 104, Nr 28, poz. 145, Nr 40, poz. 227, Nr 76, poz. 489, Nr 119, poz. 804, Nr 152, poz. 1018 i 1019, Nr 182, poz. 1228, Nr 229, poz. 1498 i Nr 249, poz. 1657 oraz z 2011 r. Nr 32, poz. 159, Nr 63, poz. 322, Nr 94, poz. 551, Nr 99, poz. 569, Nr 122, poz. 695, Nr 152, poz. 897, Nr 178, poz. 1060 i Nr 224, poz. 1341.

UZASADNIENIE

Proponowana nowelizacja art. 32 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 i Nr 199, poz. 1227 oraz z 2009 r. Nr 72, poz. 620) ma dwa zasadnicze cele:

Cel pierwszy, ujednolicenie zasad oddawania do użytkowania dróg publicznych, w szczególności przez odstąpienie od regulacji, iż decyzje o pozwoleniu na użytkowanie drogi wydają wojewodowie albo właściwi starostowie. Odesłanie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.) wprowadza do systemu prawa zmianę polegającą na tym, iż organami właściwymi do przyjmowania zawiadomień o zakończeniu budowy lub wydania pozwolenia na użytkowanie drogi i drogowych obiektów inżynierskich będą:

- 1) wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, który wstąpi w kompetencje wojewody,
- 2) powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, który wstąpi w kompetencje starosty.

W tym zakresie ustalenie właściwości organu będzie następowało z uwzględnieniem norm zawartych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, regulujących właściwość organów. Zmiana w tym zakresie jest uzasadniona potrzebą zapewnienia efektywnego postępowania w zakresie dopuszczania dróg do użytkowania. Aktualnie obowiązujące przepisy wskazują, iż wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wydają decyzję o pozwoleniu na użytkowanie drogi na zasadach i w trybie przepisów Prawa budowlanego. Rozwiązanie to nie jest efektywne, bowiem to inspekcje nadzoru budowlanego powiatowe, jak i wojewódzkie są organami właściwymi do oceny prac budowlanych na gruncie Prawa budowlanego, do którego odsyła art. 32 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Proponowana zmiana ma na celu odciążenie wojewodów oraz starostów w zakresie ww. spraw. Celem projektu jest również przypisanie tych zadań organom, które zgodnie z uregulowaniami systemowymi są organizacyjnie i kompetencyjnie przygotowane do przeprowadzenia postępowań w sprawie pozwolenia na użytkowanie. Zmiana w tym zakresie wyeliminuje z porządku prawnego dualizm

kompetencyjny organów administracji państwowej w zakresie spraw pozwolenia na użytkowanie. Zatem do oddawania do użytkowania drogi będą miały zastosowanie wszystkie przepisy ustawy – Prawo budowlane z zastrzeżeniem jedynie odrębności przewidzianych w art. 32 ust. 2 – 7 ustawy. Ponadto proponuje się, by zasadą było oddawanie dróg do użytkowania zgodnie z przepisami ustawy – Prawo budowlane – na podstawie zawiadomienia właściwego organu nadzoru budowlanego.

Celem drugim jest określenie jednoznacznych zasad oraz warunków, które powinny zostać spełnione w wypadku wydawania fakultatywnych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie drogi, pomimo niewykonania części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych, a także niespełniania wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Konstrukcja przepisu art. 32 ust. 3 jest wzorowana na art. 59 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, z wyłączeniem art. 59 ust. 4 oraz art. 59e ww. ustawy. Proponowany przepis ma na celu umożliwienie uzyskania pozwolenia na użytkowanie pomimo niewykonania części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych, a także niespełniania wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, jeżeli właściwy organ stwierdzi, że droga spełnia warunki określone w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa użytkowników takiej drogi, czyli warunków zapewniających bezpieczeństwo ruchu drogowego. Decyzja będzie miała zawsze charakter warunkowy, bowiem organ, dopuszczając drogę, jezdnię, odcinek drogi lub drogowy obiekt inżynierski do użytkowania będzie zobowiązany do wskazania terminu wykonania części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych, a także wskazania terminu spełnienia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Decyzje warunkowo dopuszczające drogę albo inny obiekt infrastruktury drogowej będą mogły być wydane w okresie od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy do dnia 30 czerwca 2012 r. Należy podkreślić, iż projekt nie znosi generalnie obowiązku w zakresie stosowania przepisów techniczno-budowlanych dotyczących spełniania wymagań podstawowych, w tym wskazanych w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane oraz nie ogranicza uprawnień służb i inspekcji właściwych w sprawach dotyczących Prawa budowlanego. Zatem inwestor inwestycji drogowej, chcąc uzyskać

decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, przewidzianą w art. 32 ust. 3 ustawy, będzie musiał spełnić wszystkie wymagania przewidziane w ustawie – Prawo budowlane dotyczące wydawania pozwoleń na użytkowanie m.in. dotyczące obowiązkowej kontroli i uzgodnienia z właściwymi organami i służbami.

Podkreślić trzeba, iż projekt ustawy daje możliwość skorzystania z proponowanych rozwiązań w zakresie wcześniejszego oddania do użytkowania dróg bez spełnienia wymagań ochrony środowiska. Jednakże każdy projekt inwestycyjny należy oceniać indywidualnie pod kątem możliwości korzystania z proponowanych rozwiązań. Na pierwszym etapie takiej oceny będzie dokonywał inwestor, a następnie organ nadzoru budowlanego. Dominującym elementem przy ocenie możliwości wcześniejszego oddania do użytkowania drogi będzie zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym zapewnienie ochrony życia i zdrowia ludzi, a także zapobiegnięcie nieodwracalnym szkodom w mieniu i w środowisku. Należy również podnieść, iż proponowane w projekcie ustawy rozwiązania nie oznaczają uchylecia zakazów i ograniczeń nałożonych na inwestycję drogową prawomocną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Zarządca drogi będzie miał obowiązek wypełnić wszystkie wymagania wynikające z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tyle że będzie miał możliwość uzyskania wcześniejszego pozwolenia na użytkowanie drogi, a następnie wybudowania wszystkich wymaganych urządzeń ochrony środowiska i wykonania innych zabezpieczeń z zakresu ochrony środowiska w terminie maksymalnie 9 miesięcy. Ponadto zgodnie z tendencjami ruchowymi w początkowej fazie na drodze oddanej do użytkowania poziom ruchu drogowego nie osiągnie wartości docelowych, zatem nie powinno to powodować zbyt dużego negatywnego oddziaływania na środowisko pomimo niewykonania urządzeń ochrony środowiska. Po oddaniu drogi do użytkowania na podstawie proponowanego art. 32 ust. 3 ustawy, będą prowadzone roboty wykończeniowe i budowlane oraz wykonywane urządzenia ochrony środowiska. Przy czym roboty te będą prowadzone poza pasem, gdzie będzie się odbywał ruch drogowy, tak jak obecnie prowadzone są remonty czy przebudowy dróg i następuje konieczność zamykania dróg dla ruchu.

Określenie terminu do wykonania pozostałych prac wynikać będzie z zakresu prac pozostających do wykonania po wydaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Przyjęto, iż przewidywany charakter tych prac (wykończeniowe, uzupełniające, porządkowe) nie może pozwalać na zbyt długi okres ich realizacji. Według ustaleń i analiz

harmonogramów prac budowlanych realizowanych przez wykonawców dużych inwestycji drogowych przyjęto założenie wykonania tych prac w okresie 9 miesięcy od dnia wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Tak określony maksymalny termin na wykonanie wszelkich prac przyczyni się do zdyscyplinowania zarówno wykonawcy prac jak również właściwego zarządcy drogi, który nie będzie wnioskować o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w sytuacji braku możliwości spełnienia warunków w okresie 9 miesięcy. Okres 9 miesięcy został wyznaczony z uwzględnieniem uwarunkowań pogodowych występujących w naszej strefie klimatycznej. Wyłączenie stosowania art. 59e ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane ma na celu wyłącznie umożliwienie przeprowadzenia obowiązkowej kontroli budowy lub obiektu budowlanego przez osobę, która nie posiada statusu osoby zatrudnionej w organie nadzoru budowlanego. Bez zmian pozostaje natomiast kwestia, że taką kontrolę może przeprowadzać wyłącznie osoba posiadająca odpowiednie uprawnienia budowlane.

Projekt w art. 32a precyzuje, iż odstępienie od zatwierdzonego projektu budowlanego, w zakresie objętym projektem zagospodarowania terenu w liniach rozgraniczających drogi, nie stanowi istotnego odstąpienia, o którym mowa w art. 36a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, jeżeli nie wymaga uzyskania opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów, wymaganych przepisami szczególnymi.

Projekt ustawy ustanawia obowiązkowe mechanizmy kontroli terminowego wykonania obowiązków ustalonych w decyzjach warunkowo dopuszczających drogi do użytkowania. Właściwy organ nadzoru budowlanego po upływie terminu określonego w decyzjach z urzędu będzie wszczynał postępowanie w sprawie stwierdzenia wykonania pozostałej części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych i spełnienia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Organ w decyzji będzie stwierdzał wykonanie pozostałej części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych i spełnienia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, biorąc pod uwagę stan prac wykonanych i odebranych na dzień wydania tej decyzji. Decyzje w tym zakresie będą wydawane w porozumieniu z wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska. W przypadku stwierdzenia niespełnienia warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, o której mowa w art. 32 ust. 3 ustawy, właściwy organ nadzoru

budowlanego będzie stwierdzał jej wygaśnięcie na podstawie art. 162 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

Projekt zawiera propozycję, aby Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego posiadał kompetencję w zakresie fakultatywnego przejęcia postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie drogi ekspresowej lub autostrady wraz z aktami sprawy. Proponowana zmiana właściwości instancyjnej organu ma na celu zapewnienie optymalnej efektywności w procesie wydawania decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie drogi lub obiektu. Jest to rozwiązanie analogiczne do postępowania w sprawie przejęcia postępowania w sprawie katastrofy budowlanej, w którym również występuje zmiana właściwości instancyjnej organu, tzn. sprawę w określonych przypadkach może przejąć do rozpatrzenia organ wyższej instancji. Wprowadzenie do systemu prawa szczegółowych zasad dopuszczenia dróg do użytkowania wynika z konieczności zapewnienia „przejezdności” niektórych dróg krajowych, w tym na Turniej Euro 2012.

Przepisy przejściowe przewidują, iż do oddawania do użytku dróg i drogowych obiektów inżynierskich realizowanych na podstawie pozwolenia na budowę stosuje się art. 32 w nowym brzmieniu. Natomiast do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie ustawy stosować się będzie przepisy dotychczasowe, z zastrzeżeniem, iż w sprawach, o których mowa w art. 32 ust. 2, na wniosek zarządcy drogi stosuje się art. 32 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Projekt ustawy przewiduje możliwość oddania do użytkowania drogi, jezdni lub odcinka drogi w przypadku niespełnienia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. W tym zakresie w toku konsultacji zgłoszono uwagę, iż projekt na tle konkretnych stanów faktycznych może odnosić się pośrednio do spraw uregulowanych w dyrektywie Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. UE L 206 z 22.7.1992, str. 7; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 102) oraz spraw uregulowanych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. UE L 20 z 26.1.2010, str. 7) albo w dyrektywie Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne

(Dz. Urz. UE L 175 z 5.7.1985, str. 40; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 15, t. 1, str. 248). Należy jednak zauważyć, iż ewentualne odniesienia do niektórych wymagań ochrony środowiska mieszczą się w granicach obowiązującego prawa. Nowelizacja ustawy nie zmienia ustalonych warunków co do wymagań ochrony środowiska oraz przyrody, proponowane rozwiązania mają charakter tymczasowy i będą obowiązywać do dnia 30 czerwca 2012 r. Przepis art. 72 ust. 2 ustawy o ochronie środowiska stanowi, iż wymaganiami ochrony środowiska dla nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji są:

- 1) wykonanie wymaganych przepisami lub określonych w decyzjach administracyjnych środków technicznych chroniących środowisko;
- 2) zastosowanie odpowiednich rozwiązań technologicznych, wynikających z ustaw lub decyzji;
- 3) uzyskanie wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska;
- 4) dotrzymywanie na etapie wymaganych prawem badań i sprawdzeń, wynikających z mocy prawa standardów emisyjnych oraz określonych w pozwoleniu warunków emisji. W art. 76 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska określono standardy formalne, które muszą być zachowane przy realizacji każdego przedsięwzięcia budowlanego mogącego oddziaływać negatywnie na środowisko.

Przedstawiony wyżej problem został sprecyzowany przez Ministerstwo Środowiska, które podniosło zarzut ewentualnej niezgodności art. 32 ust. 4 projektu ustawy z zasadą zawartą w dyrektywie Rady 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zgodnie z którą warunki nałożone w wyniku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko muszą być spełnione przed oddaniem obiektu do użytkowania, w przeciwnym razie nie spełniają one swojego celu. Jednocześnie w celu usunięcia ewentualnej niezgodności projektu z prawem Unii Europejskiej Ministerstwo Środowiska zaproponowało wskazanie maksymalnego terminu spełnienia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Uwzględniając uwagę Ministerstwa Środowiska art. 32 projektu został uzupełniony w ten sposób, iż ustalono maksymalny termin (nie dłuższy niż 9 miesięcy) spełnienia wymagań środowiska oraz pozostałych prac. Dodatkowo na właściwy organ nadzoru budowlanego obowiązek wszczęcia

z urzędu postępowania mającego na celu sprawdzenie spełnienia wymagań środowiska oraz wykonania pozostałych prac. Wprowadzone do projektu ustawy zmiany mają uzasadnić stosowanie czasowych, podlegających kontroli odstępstw od wymagań z zakresu ochrony środowiska.

Mając na uwadze konieczność wyeliminowania sytuacji, które mogą negatywnie oddziaływać na środowisko naturalne, inwestor powinien objąć drogi, oddane na podstawie warunkowej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, monitoringiem inwestycji drogowej w zakresie dotyczącym oddziaływania inwestycji na środowisko naturalne. Monitoring jest prowadzony niezależnie od rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Specyfika drogi będzie uwzględniona przy ustalaniu zasad organizacji ruchu, ze szczególnym uwzględnieniem wyeliminowania szkód w środowisku naturalnym. W tym zakresie zarządca drogi dysponuje w szczególności możliwością odpowiedniego oznakowania drogi oraz ustalenia odpowiedniej do warunków dopuszczalnej prędkości pojazdów. Zastosowanie tymczasowych środków będzie następować w oparciu o przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o drogach publicznych w zakresie organizacji ruchu na drogach warunkowo dopuszczonych do użytkowania oraz ich oznakowania. Zasady organizacji ruchu nie są zmieniane przez przepisy projektowanej ustawy. Zarządca drogi ma obowiązek podjąć wszelkie przewidziane przez obowiązujące przepisy działania w celu zminimalizowania ryzyka wystąpienia szkód w środowisku naturalnym.

Odnosząc się do potrzeby wyjaśnienia ratio legis rozwiązań dotyczących wyłączenia art. 59e ustawy – Prawo budowlane należy zauważyć, iż w roku 2012 nastąpi znaczny wzrost dróg oddawanych do użytkowania. Organy nadzoru budowlanego nie dysponują odpowiednią liczbą pracowników. Wyłączenie warunku, aby obowiązkową kontrolę obiektu przeprowadzał pracownik danego organu nadzoru budowlanego, umożliwi wykorzystanie pracowników z innych obszarów właściwości. Z systemu prawa, w odniesieniu do dróg, jest eliminowany warunek posiadania statusu pracownika danego organu nadzoru budowlanego. W aktualnym stanie prawnym obowiązkową kontrolę budowy lub obiektu budowlanego może przeprowadzać, z upoważnienia właściwego organu nadzoru budowlanego, wyłącznie osoba zatrudniona w tym organie i posiadająca uprawnienia budowlane.

Z uwagi na ważny interes państwa i fakt, iż część przyjętych w ustawie rozwiązań ma ograniczony termin obowiązywania (30 czerwca 2012 r.) proponuje się, aby ustawa weszła w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia. Nie narusza to zasad demokratycznego państwa prawnego zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197 poz. 1172 i Nr 232, poz. 1378), który dopuszcza taką możliwość w uzasadnionych przypadkach.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) został udostępniony na stronach urzędowego informatora teleinformatycznego Biuletynu Informacji Publicznej. Nie wpłynął żaden wniosek w trybie przepisów o działalności lobbingsowej.

Projekt nie jest objęty zakresem wynikającym z prawa Unii Europejskiej, a więc nie wymaga dodatkowego przedstawienia instytucjom i organom UE.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty na które będzie oddziaływała projektowana ustawa

Przepisy projektowanej ustawy będą oddziaływały na:

- wojewodów,
- starostów,
- organy nadzoru budowlanego,
- zarządców dróg publicznych.

2. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych projekt ustawy został przesłany do następujących podmiotów:

- 1) Polski Kongres Drogowy,
- 2) Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji RP,
- 3) Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa,
- 4) Polska Izba Inżynierów Drogownictwa,
- 5) Związek Województw RP,
- 6) Związek Powiatów Miast Polskich,
- 7) Związek Miast Polskich,
- 8) Związek Gmin Wiejskich RP,
- 9) Związek Unia Metropolii Polskich,
- 10) Unia Miasteczek Polskich,
- 11) wojewodowie,
- 12) Polska Zielona Sieć,
- 13) Centrum Prawa Ekologicznego,
- 14) Polskie Towarzystwo Przyjaciół Przyrody „Pro Natura”,
- 15) Polski Klub Ekologiczny,
- 16) Biuro Wspierania Lobbyingu Ekologicznego,
- 17) Polska Izba Ekologii,
- 18) Główny Inspektorat Sanitarny,
- 19) Państwowa Rada Ochrony Przyrody,

- 20) Liga Ochrony Przyrody,
- 21) Instytut na Rzecz Ekorozwoju,
- 22) Instytut Ochrony Środowiska,
- 23) Państwowa Rada Ochrony Przyrody.

Do projektu ustawy w ramach konsultacji społecznych zgłosili uwagi: Wojewoda Warmińsko-Mazurski, Wojewoda Podkarpacki, Wojewoda Podlaski, Wojewoda Wielkopolski, Związek Województw RP, Polski Kongres Drogowy oraz Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa.

Polski Kongres Drogowy zaopiniował pozytywnie projekt ustawy, w szczególności pozytywnie odniósł się do zmiany w art. 32a oraz w art. 32 ust. 3 i 4. Równocześnie zgłosił wątpliwości co do fakultatywności działania organu nadzoru budowlanego, który może, ale nie musi wydać warunkowej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, jak też co do rozumienia pojęcia „inne roboty”. Należy wyjaśnić, iż w uzasadnieniu jest wskazane, iż konstrukcja tego przepisu jest wzorowana na art. 59 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Zatem proponowany przepis ma na celu wprowadzenie co do zasady w odniesieniu do dróg publicznych analogicznych zasad oddawania do użytkowania, jakie funkcjonują w odniesieniu do innych obiektów budowlanych. Jedyną odrębnością pozostaje czasowe wyłączenie stosowania art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Zatem proponowany przepis ma na celu umożliwienie uzyskania pozwolenia na użytkowanie pomimo niewykonania części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych, a także niespełniania wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, jeżeli właściwy organ nadzoru budowlanego stwierdzi, że droga spełnia warunki określone w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa użytkowników takiej drogi, czyli warunków zapewniających bezpieczeństwo ruchu drogowego. Zatem to do organu ruchu drogowego powinna należeć ocena, czy budowana droga spełnia warunki umożliwiające wydanie, tzw. warunkowej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie drogi. Podobnie pojęcie „inne roboty” występuje w ustawie – Prawo budowlane, gdzie również nie zostało zdefiniowane legalnie, jednakże jego rozumienie nie budzi wątpliwości w praktyce i przepis jest z powodzeniem stosowany od wielu lat.

Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa, po szerokich konsultacjach w środowisku wykonawców robót drogowych, pozytywnie zaopiniowała istotne z punktu widzenia wykonawców zmiany zawarte w projekcie, w szczególności zmiany zawarte w art. 32a oraz art. 32 ust. 3 i 4. Propozycja OIGD dotycząca zdefiniowania pojęcia „innych robót” nie została uwzględniona, gdyż pojęcie „inne roboty” występuje w ustawie – Prawo budowlane, gdzie również nie zostało zdefiniowane legalnie, jednakże jego rozumienie nie budzi wątpliwości w praktyce. OIGD zgłosiła również wątpliwości dotyczące określenia maksymalnych prędkości dla pojazdów na drogach oddanych warunkowo do użytkowania, a także do możliwości przeprowadzenia obowiązkowych kontroli przed wydaniem tzw. warunkowego pozwolenia na użytkowanie przez osoby niezatrudnione w organie nadzoru budowlanego. Należy jednak zauważyć, iż dopuszczalna prędkość na drodze oddanej do użytkowania warunkowo będzie ustalana zgodnie z przepisami ustawy – Prawo o ruchu drogowym na podstawie zatwierdzonego przez właściwy organ zarządzający ruchem projektu organizacji ruchu. Projektowane przepisy nie dotyczą przedmiotowej kwestii i nie zmieniają przepisów powszechnie obowiązujących regulujących przedmiotową kwestię. Zatem niewłaściwym pod względem legislacyjnym byłoby powtarzanie tego zagadnienia w nowelizowanej ustawie, skoro zostało już ono kompleksowo uregulowane w innym akcie prawnym. Natomiast wyłącznie stosowania art. 59e ustawy – Prawo budowlane ma na celu wyłącznie umożliwienie przeprowadzenia obowiązkowej kontroli budowy lub obiektu budowlanego przez osobę, która nie posiada statusu osoby zatrudnionej w danym organie nadzoru budowlanego, w celu ułatwienia pracy organom nadzoru budowlanego. Nie ma natomiast na celu ogólnego wyłączenia przeprowadzania tej kontroli ani wyłączenia obowiązku posiadania odpowiednich uprawnień.

Wojewoda Podkarpacki zgłosił wątpliwość do art. 32a w zakresie stosowania art. 36a ust. 6 ustawy – Prawo budowlane oraz możliwości stosowania tego przepisu do dróg realizowanych na podstawie pozwolenia na budowę. Należy wyjaśnić, iż projekt ustawy nie wyłącza tych przepisów Prawa budowlanego, zaś obowiązywanie projektowanych przepisów w stosunku do pozwolenia na budowę zostało uregulowane m.in. w przepisach przejściowych. Uwagi dotyczące zmiany art. 11f ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie zostały uwzględnione ze względu na przekroczenie

zakresu przedmiotowego projektu ustawy. Będą one brane pod uwagę przy kompleksowym przeglądzie stosowania przepisów ustawy.

Uwagi Wojewody Podlaskiego dotyczące dołączenia do wniosku o wydanie tzw. decyzji warunkowej o pozwoleniu na użytkowanie drogi stanowiska organu ochrony środowiska nie zostały uwzględnione, gdyż oddanie warunkowe jest ograniczone czasowo i nie ma potrzeby uzyskania opinii tych organów. Oznacza to, że organ budowlany, wydając takie pozwolenie, nałoży na zarządcę drogi obowiązek wykonania pozostałych robót w określonym terminie. Proponuje się, aby termin ten nie był dłuższy niż 9 miesięcy. Uwagi dotyczące sankcji wobec inwestora w przypadku niewykonania w wyznaczonym terminie pozostałych robót i urządzeń ochrony środowiska zostały uwzględnione pośrednio w postaci wprowadzenia dodatkowego postępowania wszczynanego przez organ nadzoru budowlanego mającego na celu sprawdzenie spełnienia wymagań środowiska oraz wykonania pozostałych prac. Uwagi dotyczące zmiany art. 11f i art. 16 ustawy o szczególnych zasadach realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie zostały uwzględnione ze względu na przekroczenie obecnego zakresu przedmiotowego projektu.

Uwagi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego oraz Wojewody Wielkopolskiego jako wykraczające poza zakres przedmiotowy ustawy nie zostały uwzględnione. Będą one brane pod uwagę przy kompleksowym przeglądzie stosowania przepisów ustawy.

Związek Województw RP przedstawił opinie Konwentu Dyrektorów Zarządów Dróg Wojewódzkich, województwa świętokrzyskiego, województwa łódzkiego, województwa małopolskiego oraz województwa warmińsko-mazurskiego.

Konwent Dyrektorów Zarządów Dróg Wojewódzkich zgłosił do projektu kilka uwag. W ocenie Konwentu propozycja brzmienia art. 32a zawiera wprowadzenie nieokreślonego katalogu opinii uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów, co może rodzić wątpliwości interpretacyjne, dlatego też zasugerowano, aby w przepisie wskazać katalog zamknięty dokumentów, jakie ustawodawca miał na myśli, konstruując omawiany przepis. Odnosząc się do tej uwagi, należy mieć na względzie fakt, iż omawiany przepis został zaczerpnięty z art. 32a ust. 5 odnoszącego się do „opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów, wymaganych przepisami szczególnymi”. Wobec powyższego można uznać, iż

przepis ten został już przeanalizowany przez ustawodawcę i znalazł zastosowanie w praktyce, nie powodując wątpliwości interpretacyjnych. Zatem uwaga dotycząca art. 32a nie została uwzględniona, gdyż brzmienie przepisu jest spójne z obowiązującymi regulacjami. W kolejnej uwadze zaproponowano, aby projektowana zmiana odnosiła się również do dróg jednojezdniowych. Uwagę tę zgłoszoną przez województwo małopolskie można co do zasady uznać za uwzględnioną, bowiem projekt ustawy przesłany do konsultacji dotyczy zarówno dróg dwujezdniowych, jak i jednojezdniowych. Ponadto nie jest zasadne dopuszczenie do warunkowego oddania do użytkowania tylko jednego pasa ruchu nowo budowanej drogi, gdyż mogłoby to naruszać zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego przez konieczność wprowadzenia ruchu wahadłowego. Uwaga dotycząca wskazania terminu zakończenia wszystkich robót i urządzeń ochrony środowiska w porozumieniu z zarządcą drogi nie została uwzględniona. W projekcie ustawy zawarto przepis, iż termin na dokończenie brakujących robót nie może być dłuższy niż 9 miesięcy i będzie wyznaczany przez organ nadzoru budowlanego. Opinia z województwa łódzkiego została uwzględniona w zakresie wprowadzenia w ustawie terminu dla organu nadzoru budowlanego na wykonanie prac oraz spełnienia wymagań ochrony środowiska. W projekcie ustawy zaproponowano maksymalny 9-miesięczny termin na dokończenie robót. Uwaga województwa małopolskiego dotycząca art. 17 ust. 5 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie została uwzględniona bowiem wykracza poza zakres nowelizacji. Odnosząc się do opinii z województwa świętokrzyskiego w zakresie pojęcia robót wykończeniowych i innych robót budowlanych należy wyjaśnić, iż pojęcia te są w projekcie używane w rozumieniu ustawy – Prawo budowlane. Uwagi dotyczące nieprecyzyjności art. 32a nie zostały uwzględnione, bowiem w tym zakresie mają zastosowanie przepisy art. 36a ust. 6 ustawy – Prawo budowlane.

Wojewoda Świętokrzyski, Wojewoda Pomorski oraz Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji RP nie zgłosili uwag do projektu.

Projekt został przekazany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. W dniu 16 stycznia 2012 r. projekt ustawy został pozytywnie zaopiniowany przez Zespół do spraw Infrastruktury, Rozwoju

Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Projekt został przekazany do zaopiniowania przez organizacje zajmujące się problematyką ochrony środowiska. Po wyznaczonym terminie wpłynęły opinie Ligi Ochrony Przyrody oraz Państwowej Rady Ochrony Przyrody (Komisja ds. Sieci Natura 2000), na które zostały udzielone odpowiedzi.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie projektowanej regulacji nie spowoduje skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, w tym dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Wejście w życie przepisów nowelizujących ustawę nie wiąże się z kosztami po stronie sektora finansów publicznych. Ustawa wywiera skutki w stosunku do podmiotów realizujących inwestycje drogowe, mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz użytkowników tych dróg. W szczególności przekazanie zadań do właściwości właściwych wojewódzkich oraz powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego będzie stanowić usankcjonowanie aktualnie powstałej praktyki. Decyzje w ww. zakresie są wydawane faktycznie przez inspektorów nadzoru budowlanego, którzy działają na podstawie porozumień.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wejście w życie projektowanej regulacji nie ma wpływu na rynek pracy

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Nie przewiduje się wpływu projektowanej regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Projektowana regulacja nie wywiera bezpośredniego wpływu na sytuację i rozwój regionalny.



Warszawa 20 lutego 2012 r.

Minister
Spraw Zagranicznych

DPUE - 920 - 6 - 12/dk/3

SM-301

dot.: RM-10-13-12 z 20.02.2012 r.

Pan
Maciej Berek
Sekretarz Rady Ministrów

opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych wyrażona na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.) przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Celem przepisu art. 1, w zakresie dotyczącym art. 32 ust. 3 nowelizowanej ustawy, jest m. in. umożliwienie uzyskania pozwolenia na użytkowanie pomimo niespełniania wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Takie rozwiązanie budzi zastrzeżenia co do zgodności z przepisami dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne oraz dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

Skutkiem zastosowania projektowanego przepisu będzie odstępianie od wykonania wymaganych przepisami lub określonych w decyzjach administracyjnych środków technicznych chroniących środowisko, odstępianie od zastosowania odpowiednich rozwiązań technologicznych, wynikających z ustaw lub decyzji, lub odstępianie od uzyskania wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska. Powyższe oznacza, że w określonych przypadkach środki lub rozwiązania, których obowiązek wykonania został nałożony decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, nie zostaną wykonane przed rozpoczęciem użytkowania drogi.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stanowi „zezwolenie na inwestycję” w rozumieniu art. 2 ust. 1 dyrektywy 85/337/EWG oraz „zgoda na plan lub przedsięwzięcie” w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43/EWG. Organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach uzależnia realizację przedsięwzięcia od przyjęcia odpowiednich środków, których celem jest zminimalizowanie oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko. W powyższym kontekście należy zauważyć, że proponowane rozwiązanie oznacza zgodę na realizację przedsięwzięcia (użytkowanie drogi) bez zastosowania środków, których konieczność zastosowania została stwierdzona w ramach wcześniej przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko. Stanowi to więc istotną zmianę „zezwolenia na inwestycję” lub „zgody na plan lub przedsięwzięcie”, jako że użytkowanie drogi w zmienionych warunkach (np. bez wybudowanych przejść dla zwierząt wraz z urządzeniami naprowadzającymi) nie zostało poddane odpowiedniej ocenie oddziaływania na środowisko (oraz – w stosownych przypadkach - ocenie oddziaływania na obszar Natura 2000).

Jednocześnie należy zauważyć, że projektodawca wprowadził szereg przepisów mających na celu zminimalizowanie ewentualnych negatywnych skutków dla środowiska projektowanego rozwiązania i tym samym wpisujących się w realizację celów ww. dyrektyw. Po pierwsze, wprowadzono przepis ograniczający okres stosowania projektowanego odstępstwa od obowiązku spełnienia wymagań ochrony środowiska do 9 miesięcy (art. 1 projektu, w zakresie dotyczącym art. 32 ust. 4 nowelizowanej ustawy). Po drugie, wprowadzono przepis ograniczający możliwość wydawania decyzji warunkowo dopuszczających drogi do użytkowania do dnia 30 czerwca 2012 r. (art. 4 projektu). Po trzecie, wprowadzono mechanizm kontroli terminowego i prawidłowego wykonania obowiązków ustalonych w decyzjach warunkowo dopuszczających drogi do użytkowania (art. 1 projektu, w zakresie dotyczącym art. 32 ust. 5 nowelizowanej ustawy). Wprowadzenie ww. przepisów, choć nie eliminuje niezgodności z prawem UE, znacząco zmniejsza ryzyko powstania ewentualnych negatywnych skutków istnienia powyższej niezgodności.

Z poważaniem

z up. Ministra Spraw Zagranicznych
SEKRETARZ STANU

Mikołaj Dowgiałewicz

Do wiadomości:

Pan Sławomir Nowak

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

Pan Marcin Korolec

Minister Środowiska