UZASADNIENIE

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw ma na celu przyjęcie rozwiązań usprawniających realizacje inwestycji kolejowych oraz określenie podmiotów uprawnionych do niedopuszczenia lub usunięcia ze środka transportu osoby, która swoim zachowaniem zagraża bezpieczeństwu lub porządkowi w transporcie. Dla osiągnięcia zamierzonego celu przewiduje się wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1984, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o t.k.”, w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 8) oraz w ustawie z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Kolejowe Państwowe” (Dz. U. z 2021 r. poz. 146, z późn. zm.).

1. **Zmiany w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym**

Proponowana zmiana brzmienia art. 9n ust. 2 ustawy o t. k. wprowadza modyfikację w zakresie istniejącej możliwości wyboru przez inwestora trybu złożenia wniosku tj. uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej w trybie rozdziału 2b albo uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w trybie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), eliminując określone w tym przepisie ograniczenie wyboru trybu jedynie do sytuacji kiedy roboty budowlane realizowane w ramach inwestycji dotyczącej linii kolejowej zlokalizowane są na terenach zamkniętych w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, z późn. zm.). Jednocześnie warto zauważyć, że niektóre organy interpretują obowiązujące przepisy niewłaściwie, tj. że w trybie przepisów rozdziału 2b ustawy o t.k. inwestor jest uprawniony do złożenia wniosku o uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, wyłącznie jeżeli roboty budowlane w ramach inwestycji kolejowej są zlokalizowane na terenie zamkniętym, a należy wskazać, że intencją tego przepisu nie było ograniczanie możliwości realizacji inwestycji kolejowych w trybie rozdziału 2b ustawy o t.k. wyłącznie w odniesieniu do terenów zamkniętych. Wprowadzana zmiana wyeliminuje również wątpliwości w powyższym zakresie. W obecnym stanie prawnym możliwość wyboru trybu dotyczyła wyłącznie robót budowlanych realizowanych w ramach inwestycji dotyczącej linii kolejowej zlokalizowanej na terenach zamkniętych, o których mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Projektowana zmiana rozszerza ten zakres, co jest korzystne dla inwestorów, ponieważ daje im możliwość swobody wyboru trybu pozyskiwania decyzji inwestycyjnej. Wskazać przy tym należy, że inwestycje kolejowe są realizowane nie tylko na terenach kolejowych zamkniętych, ale także na terenach kolejowych, które nie są włączone do terenów zamkniętych. Stąd też regulacja ograniczająca wybór trybu realizacji inwestycji kolejowych w odniesieniu do terenów zamkniętych nie powinna stanowić decydującego kryterium w tej kwestii. Wybór trybu pozyskania lokalizacji  inwestycji tj. decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie wynika z okoliczności, czy inwestycja jest planowana na terenie zamkniętym, czy nie, ale ze stanu prawnego nieruchomości na której będzie realizowana inwestycja, tzn. z możliwości dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wobec powyższego, projektowana zmiana ureguluje możliwość wyboru przez inwestora trybu pozyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji niezależnie od tego, czy inwestycja będzie zlokalizowana na terenach kolejowych zamkniętych, czy terenach kolejowych, albo innych terenach np. dróg publicznych, wód płynących („przecinających” tereny kolejowe). Wybór przez inwestora reżimu prawnego w tej chwili jest ograniczony do przypadków, w których roboty budowlane realizowane w ramach inwestycji dotyczącej linii kolejowej zlokalizowane są na terenach zamkniętych, o których mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Z doświadczeń największego polskiego zarządcy infrastruktury kolejowej – PKP PLK S.A. wynika, że ograniczenie wyboru wyłącznie do terenu zamkniętego jest nieuzasadnione, gdyż decyzja ustalająca lokalizację linii kolejowej jest zawsze wydawana przez wojewodę, natomiast w przypadku projektów o mniejszym zasięgu geograficznym, wystarczające byłoby wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa lub z uwagi na występowanie terenu zamkniętego – wojewodą (zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jest to również uzasadnione względami ekonomiki procesowej mając na względzie ilość spraw pozostających w kompetencji wojewody. Uzasadnione jest literalne określenie w zmienianym przepisie, że dopuszczalna realizacja inwestycji dotyczących linii kolejowych w trybie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na podstawie decyzji właściwych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na prawach powiatu pozwoli na usprawnienie procesu inwestycyjnego. Możliwość realizacji inwestycji na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wywiera również korzystne skutki dla podmiotów prywatnych, ponieważ art. 53 ust. 7 i 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje 12 miesięcy na jej uchylenie lub stwierdzenie jej nieważności od dnia wydania takiej decyzji, a art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000) stosuje się odpowiednio. Natomiast zgodnie z art. 9r ust. 2 ustawy o t.k. w postępowaniu przed organem odwoławczym oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca odcinka linii kolejowej, nieruchomości lub działki. Zgodnie z art. 9ac ust. 2 ustawy o t.k. nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę linii kolejowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę linii kolejowej.

W art. 9o w ust. 3 w pkt 1 ustawy o t. k. dodaje się lit. c wbrzmieniu: *„przedstawiającą proponowane linie wydzielenia pasów drogowych dróg różnych kategorii*”. Mając na uwadze, że w ramach inwestycji kolejowych przebudowywane są drogi różnych kategorii, zasadne jest zobrazowanie na mapie, o której mowa w art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy o t. k., linii wydzielenia pasów drogowych dróg o różnej kategorii, co pozwoli na ustalenie, które nieruchomości zabudowane infrastrukturą drogową mają być przedmiotem przejęcia przez właściwych zarządców dróg.

W art. 9o w ust. 3 ustawy o t. k. zmiany brzmienia pkt 3a i 3b ustawy o t. k. mają charakter doprecyzowujący rodzaje wykazów nieruchomości, które są przedkładane do wojewodów w ramach wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Jako załącznik do wniosku wskazano również mapy do celów prawnych dla nieruchomości w całości przejmowanych na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, zwane dalej również „JST”, mając na względzie dotychczasowe doświadczenia i postulaty zarządców infrastruktury wynikające z rozbieżności w granicach przedmiotowych nieruchomości lub ich powierzchni, co w konsekwencji skutkuje dalszymi problemami, np. z odszkodowaniami, wpisami w księdze wieczystej. Z analogicznych powodów w art. 9o ust. 3 dodano pkt 3aa wskazujący te mapy.

Dodanie w art. 9o w ust. 3 nowego pkt 3c ma na celu wskazanie wprost, że ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości może nastąpić nie tylko na rzecz PLK lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego (inwestora), ale również na rzecz innego podmiotu, w szczególności przedsiębiorstw przesyłowych, co potwierdzi dotychczasową praktykę i uprości proces ujawniania ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości na rzecz różnych podmiotów w księgach wieczystych. Zmiany w zakresie ustanowienia ograniczenia korzystania z nieruchomości mają na celu umożliwienie ustanowienia ograniczenia również na rzecz innego niż inwestor podmiotu (PKP PLK S.A. lub JST). Dotyczyć ma to np. konieczności przeniesienia infrastruktury sieci przesyłowej (np. energetycznej), dla której nie jest zasadne ustalanie praw na rzecz zarządcy infrastruktury kolejowej, ale bezpośrednio na rzecz podmiotu zarządzającego infrastrukturą przenoszoną. Rozwiązanie to ma ograniczyć biurokrację i mnożenie postępowań administracyjnych.

W art. 9o ustawy o t. k. nadanie nowego brzmienia ust. 10 wprowadza się w celu doprecyzowania regulacji dotyczącej zakazu obrotu nieruchomościami, która sprecyzowana została w art. 9o ust. 8 ustawy o t. k. Konieczne jest określenie momentu, do którego obowiązuje zakaz obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego wskazanymi w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, ponieważ w chwili obecnej – zgodnie z literalną wykładnią przepisu – zakaz ten ma charakter bezterminowy, co oznacza, że nawet po zrealizowaniu inwestycji wszystkie nieruchomości objęte wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, podlegają zakazowi obrotu. Jest to nieracjonalne, gdyż po zrealizowaniu inwestycji zwyczajowo wydziela się z nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, te ich części, które nie są konieczne do funkcjonowania linii kolejowej. Wskazać należy, że z uwagi na treść art. 9o ust. 9 ustawy o t. k., czynność prawna dokonana z naruszeniem ust. 8 jest nieważna. W orzecznictwie występują jednak odmienne poglądy – w  wyroku WSA w Krakowie z dnia 9 stycznia 2018, II SA/Kr 1281/17, odnoszący się do art. 11d ust. 10 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych(Dz. U. z 2022 r. poz. 176, z późn. zm.) Sąd przyjmuje, że skoro nie określono terminu do którego obowiązuje zakaz obrotu, wówczas należy przyjąć, że obowiązuje on do chwili wzruszenia (usunięcia z obrotu) ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W innych orzeczeniach, wydanych w związku z regulacją zakazu obrotu zawartą w art. 11d ust. 10 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych(rozwiązanie w ustawie o t. k. jest tożsame, z tym, że dotyczy tylko jednego etapu - lokalizacji, zaś decyzja zrid obejmuje pozwolenie na budowę) przyjmuje się – wyrok NSA z dnia 13 maja 2016r. I OSK 1888/14 - że wyłączenie dopuszczalności obrotu nieruchomościami odnosi się do postępowania o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej do czasu jego ostatecznego zakończenia. Z linii orzeczniczej wynika, iż pojęcia czynności prawnej*,* o której mowa w m.in. w art. 9o ust. 9 ustawy o t. k. (również art. 11d ust. 10 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*)*, nie należy interpretować wąsko w rozumieniu cywilistycznym, jako zdarzenia prawnego mającego na celu wywołanie skutków w zakresie prawa cywilnego (ustanowienie, zmiana lub zniesienie stosunku prawnego), ale szeroko jako każdy obrót nieruchomością, o którym mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami(Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.) tj. także zrzeczenie się jej lub zwrot na podstawie art. 136 przedmiotowej ustawy. Dodatkowo art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościamiwprost stanowi, że nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu, ale z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z innych ustaw i taką inną ustawą jest właśnie ustawa o t. k. W konsekwencji, powyższa wykładnia oznacza niedopuszczalność jakiejkolwiek zmiany stanu prawnego nieruchomości w stosunku do stanu prawnego z dnia upublicznienia zawiadomienia o wszczęciu postępowania w przedmiocie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Powyższe skutkuje dla PKP PLK S.A. brakiem możliwości np. ustanowienia służebności przesyłu na nieruchomościach objętych decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, na rzecz gestorów przebudowywanej w ramach inwestycji kolejowej infrastruktury przesyłowej, albo brakiem możliwości przekazania nieruchomości zabudowanych infrastrukturą drogową na rzecz właściwych zarządców dróg. Analogicznie Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nie mają możliwości dokonania obrotu nieruchomością, która w ww. zawiadomieniu jest wskazana do zajęcia w ramach ograniczenia w korzystaniu, o którym mowa w art. 9s ust. 9 ustawy o t. k.(tzw. „tunelowego”). Mając na uwadze konieczność zapewnienia sprawności i bezpieczeństwa procesu inwestycyjnego, wprowadza się zmianę, zgodnie z którą obrót nieruchomościami wskazanymi w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w przedmiocie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej będzie możliwy dla innego podmiotu niż PKP PLK S.A. lub jednostka samorządu terytorialnego (na rzecz którego została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej), za zgodą tych podmiotów, która może być wydana po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji, której dotyczy decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, lub jej części obejmująca nieruchomość będącą przedmiotem obrotu - czyli w czasie, gdy strony dysponować będą pełną wiedzą pozwalającą na podjęcie decyzji umożliwiającej dokonanie obrotu. Ponadto, mając na uwadze regulację wynikającą z art. 9s ust. 6 ustawy o t. k., zgodnie z którą PKP PLK S.A. nie nabywa prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa/jednostki samorządu terytorialnego i będących w użytkowaniu wieczystym PKP S.A., zasadne jest wprowadzenie zasady, iż obrót przedmiotową nieruchomością wymagać będzie wyrażenia zgody przez PKP PLK S.A. – czyli podmiotu, na rzecz którego wydawana jest decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej.

W praktyce pojawiały się wątpliwości dotyczące charakteru uzgodnienia o którym mowa w art. 9oa ust. 1 ustawy o t. k. Zmiana w art. 9oa w ust. 1 ustawy o t. k. polega na przesądzeniu, iż uzgodnienie usunięcia kolizji przebiegu sieci z inwestycją dotyczącą linii kolejowej, między podmiotami zarządzającymi sieciami uzbrojenia terenu, dotyczy uzgodnienia warunków technicznych. Dotychczasowe doświadczenia przy realizacji inwestycji, gdzie w trakcie uzgadniania warunków usunięcia kolizji, podmioty uzgadniające zgłaszają warunki wykraczające poza uzgodnienia techniczne warunków projektu i wymuszają uzgodnienie od ustanowienia na ich rzecz praw do nieruchomości wskazują na konieczność przesądzenia, że przedmiotem uzgodnienia mogą być jedynie warunki techniczne planowanej inwestycji. Dlatego wart. 9oa ustawy o t. k. dodaje się ust. 3, który przesądza, że podmioty uzgadniające usunięcie kolizji nie mogą uzależniać takiego uzgodnienia od spełnienia świadczeń, ustanowienia praw do nieruchomości (np. służebności przesyłu), czy żądania ustanowienia praw, których dotychczas podmiot ten nie posiadał.

Zmiana brzmienia art. 9s ust. 3e ustawy o t. k. służy kompleksowemu uregulowaniu tytułu prawnego do nieruchomości zajętych pod drogi budowane/przebudowane w związku z realizacją inwestycji kolejowych. W celu usunięcia istniejących obecnie problemów z przekazywaniem dróg publicznych powstających lub przebudowywanych w ramach inwestycji kolejowych, niezbędne jest wprowadzenie bezpośredniego skutku związanego z przejściem prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę na rzecz zarządcy drogi. W obowiązującym stanie prawnym unormowana jest jedynie kwestia dróg krajowych, zaś w przypadku dróg innych kategorii, nabycie praw dokonywane jest na rzecz inwestora - PKP PLK S.A. Zdaniem projektodawcy sposób postępowania inwestora w przypadku dróg samorządowych winien być analogiczny jak w przypadku dróg krajowych. Należy zwrócić uwagę, iż drogi powstające lub przebudowywane w ramach inwestycji kolejowych, znajdują się w pasie drogowym, są ogólnodostępne i mogą stanowić drogę publiczną. Drogi wybudowane lub przebudowane w ramach inwestycji kolejowej powinny zostać objęte odpowiednią kategorią dróg i zarządem, w zależności od jej kategorii, przez odpowiedniego zarządcę dróg. Należy zaznaczyć, iż w przypadku niezaliczenia ogólnodostępnej drogi do jednej z kategorii, droga wybudowana albo przebudowana przez inwestora realizującego inwestycję kolejową będzie stanowić jedynie drogę wewnętrzną. W stosunku do tego typu dróg, nie ma obowiązku ich udostępniania. Tym samym, droga taka może stanowić nieudostępnianą drogę wewnętrzną, pełniącą rolę drogi technicznej, nie jest bowiem uzasadnione aby zarządca infrastruktury kolejowej wykonywał w odniesieniu do takiej przebudowanej drogi zadania zarządcy drogi publicznej. Jednocześnie zarządcy dróg samorządowych (organy jednostek samorządu terytorialnego) podnoszą w dotychczasowej praktyce, podpierając to orzecznictwem, że nie mogą takim drogom nadawać statusu drogi publicznej (gminnej, powiatowej, wojewódzkiej) z uwagi na brak prawa własności gruntu zajętego pod drogę. W tym zakresie niniejsza ustawa wychodzi naprzeciw oczekiwaniom samorządu i reguluje kwestie nabywania własności gruntu przebudowywanej lub budowanej drogi. Wskazać należy, że w świetle art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.) zadaniami własnymi gminy są sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego. Proponowana treść przepisu jest zatem słuszna i uzasadniona tak całokształtem polskiego systemu prawnego, jak i interesem publicznym. Zaznaczenia wymaga, że z uwagi na marginalny kilometraż przekazywanych dróg, jak również z uwagi na konieczność utrzymywania przez samorządy drogi po obu stronach przejazdu kolejowego (drogi przecinane nową lub rewitalizowaną linią kolejową istnieją już wcześniej) wzrost kosztów ponoszonych przez samorządy wynikający z przekazania im własności i obowiązku utrzymania dróg, w praktyce nie będzie występował – na etapie oceny skutków regulacji nie wydaje się zatem uzasadnione wskazywanie dodatkowych źródeł finansowania samorządów w tym obszarze, stosownie do art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Nowe brzmienie art. 9s ust. 5 ma na celu doprecyzowanie przepisów wskazując, że decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stanowi podstawę do dokonania w księdze wieczystej wpisów w zakresie ograniczeń w korzystaniu, o których mowa w art. 9q ust. 1 pkt 6 i art. 9s ust. 9 ustawy o t. k., a także w ust. 3–3b i 3e art. 9s*.* Wojewoda w decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej ustala ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości m.in. w celu zapewnienia prawa do wejścia na teren nieruchomości dla prowadzenia inwestycji kolejowej, w tym dokonania z nią związanej budowy lub przebudowy ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także prac związanych z konserwacją, utrzymaniem lub usuwaniem awarii. Jednocześnie w odniesieniu do poszczególnych działek ewidencyjnych wyszczególniany jest zakres robót budowlanych jaki będzie realizowany na danej nieruchomości. Wojewoda w decyzji powinien określać również podmioty, na rzecz których ustalone są  poszczególne ograniczenia. Aktualnie PKP PLK S.A., w celu przedłożenia oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane dla np. terenów kolejowych, do których zgodnie z art. 9s ust. 6 ustawy o t. k. nie nabywa prawa użytkowania wieczystego, musi pozyskiwać prawo do dysponowania od PKP S.A., co wymaga określonego czasu, poniesienia dodatkowych kosztów, a niejednokrotnie spełnienia dodatkowych warunków określonych przez PKP S.A. Podobny problem ma miejsce na nieruchomościach stanowiących tereny wód płynących lub dróg publicznych. Nowe brzmienie art. 9s ust. 5 upraszcza te procedury.

Zmianaaktualnej treści art. 9x ust. 1 ustawy o t. k. w zakresie wygaszenia trwałego zarządu ustanowionego na nieruchomości przeznaczonej pod pas gruntu linii kolejowej, stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przez przyjęcie zasady, iż trwały zarząd wygasa z mocy prawa, z dniem w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stała się ostateczna, ma na celu przyspieszenie procesu przygotowania realizacji inwestycji. Aktualnie decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stanowi podstawę do wydania przez wojewodę decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu, co wydłuża proces uregulowania nabytego przez PKP PLK S.A. bez obciążeń - tytułu prawnego w księdze wieczystej. Analogiczne rozwiązania funkcjonują w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (art. 19 ust. 1). W związku z powyższym wskazano w art. 9x ust. 1a, że decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stanowi podstawę do dokonania z urzędu wpisów w księdze wieczystej o wygaśnięciu praw trwałego zarządu. Zaznaczyć należy, że przepis ten dotyczy wyłącznie trwałego zarządu posiadanego przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej i z tego względu nie może być w żadnej mierze stosowany do zarządu państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa, który zgodnie z przepisami prawa uległ przekształceniu w prawo użytkowania wieczystego, w tym w szczególności nie może być stosowany do zarządu ustanowionego na rzecz PKP.

Zmiana brzmienia art. 9y ust. 1 ustawy o t. k. ma na celu wyeliminowanie wątpliwości, czy stan prawny nieruchomości na dzień wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wskazuje, że odszkodowanie należne jest podmiotowi będącemu właścicielem, czy użytkownikowi wieczystemu nieruchomości. W sprawach dotyczących ustalania odszkodowań, zdarzają się sytuacje zbycia nieruchomości w okresie między datą wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, a datą jej ostateczności (zakaz obrotu nieruchomościami objętymi zawiadomieniem o wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej dotyczy bowiem jedynie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego). W związku z powyższym należało jednoznacznie określić moment ustalenia praw do nieruchomości podmiotów, którym ma być wypłacone odszkodowanie. Dotychczasowe brzmienie przepisu mogło wskazywać na przyznanie odszkodowania osobom, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości w dniu orzekania o odszkodowaniu, w znowelizowanym przepisie przesądzono, że jest to dzień ostateczności decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Zmiana art. 9y ust. 1 wiąże się ze zmianą art. 9s ust. 3e. Dotyczy on tytułu prawnego do nieruchomości zajętych pod drogi budowane w związku z realizacją inwestycji kolejowych, i przeniesienia prawa własności nieruchomości zajętej pod drogę na rzecz zarządcy drogi (JST). Zgodnie ze zmianą, przeniesienie własności nieruchomości ma następować z mocy prawa, a nie na podstawie porozumienia PKP PLK S.A. z JST. Dotychczas art. 9y ust. 1 nie regulował kwestii odszkodowania za te nieruchomości. Proponuje się zatem określenie, że przepis ten ma zastosowanie do odszkodowania za prawo własności i ograniczone prawa rzeczowe również w odniesieniu do nieruchomości, na których planowana jest budowa lub przebudowa dróg publicznych, określonych decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, które na podstawie tej decyzji staną się własnością właściwej JST.

Ponadto zmiana brzmienia art. 9y ust. 1 ustawy o t. k. ma charakter wynikowy – niezbędne jest uwzględnienie zmiany art. 9s ust. 3e i wskazanie, że odszkodowanie za prawo własności i ograniczone prawa rzeczowe przyznaje się również w odniesieniu do nieruchomości, na których planowana jest budowa lub przebudowa dróg publicznych, określone decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, które na podstawie tej decyzji staną się własnością właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

Zaproponowana zmiana polegająca na dodaniu do art. 9y ust. 2a spowoduje ustalenie odszkodowania równolegle z pozbawieniem osoby uprawnionej do otrzymania tego odszkodowania faktycznego władztwa nad nieruchomością. W kontekście obowiązującego już art. 9z ust. 1 ustawy o t.k. projektowana zmiana spowoduje zaspokojenie dążeń zainteresowanych osób do względnie szybkiego uzyskania rekompensaty za przejęte nieruchomości, przez wypłatę na ich wniosek zaliczki w wysokości 70% wysokości ustalonego odszkodowania – stosownie do postanowień art. 9s ust. 4 ustawy o t.k. w zw. z art. 132 ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Przedmiotowa zmiana spowoduje, że ustalenie odszkodowania i wypłata zaliczki nastąpi zanim decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stanie się ostateczna. W procedurze odwoławczej decyzja ta może zostać uchylona – w tym zakresie zwrot zaliczki zabezpiecza obowiązujący art. 9z ust. 1 ustawy o t.k. Dodatkowo wskazać należy, że analogiczne rozwiązania funkcjonują od 2013 r. na gruncie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

W art. 9y w ust. 7dodaje się zdanie trzecie stanowiące, że podmiot zrzekający się w trybie art. 9y ust. 7 w całości lub w części prawa do odszkodowania za nieruchomości przejęte, na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, w użytkowanie wieczyste PKP PLK S.A, będzie zwolniony z obowiązku uiszczenia należnego podatku VAT. Rozwiązanie to podyktowane jest dotychczasowymi doświadczeniami w procedowaniu porozumień dotyczących m.in. zrzeczenia się odszkodowania, podczas których jednostki samorządu terytorialnego podnoszą, że konsekwencją takiego działania są niekorzystne dla nich skutki podatkowe - tj. konieczność uiszczenia należnej kwoty podatku VAT z tytułu zrzeczenia się prawa do odszkodowania.

Podobnie odnośnie art. 9yca wskazać należy, że zarówno u spółki Skarbu Państwa PKP PLK S.A. - która z mocy ustawy pełni funkcję krajowego zarządcy infrastruktury kolejowej - jak i wśród właściwych jednostek samorządu terytorialnego, występują problemy z przebudową lub rewitalizacją infrastruktury, która nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, o której mowa w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Do podobnej sytuacji dochodzi, gdy właściwe organy lub podmioty nie wyrażają zgody na udostępnienie zarządcy infrastruktury nieruchomości do celów budowlanych. W takiej sytuacji PKP PLK S.A. lub właściwa jednostka samorządu terytorialnego nie jest władna uzyskać decyzji wydanej w trybie art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, gdyż warunkiem zastosowania tego przepisu jest uzyskanie decyzji o lokalizacji linii kolejowej, której nie da się uzyskać w przypadku budowy realizowanej na zgłoszenie, tzn. przebudowy lub rewitalizacji infrastruktury kolejowej (art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. d i pkt 2 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane). Projektowany przepis zapewnia PKP PLK S.A. i właściwym jednostkom samorządu terytorialnego możliwość dysponowania nieruchomością lub jej częścią położoną na obszarze kolejowym na cele budowlane w postaci przebudowy lub rewitalizacji infrastruktury kolejowej.

Dodanie art. 57b ma na celu dopuszczenie usytuowania obiektu budowlanego będącego elementem infrastruktury kolejowej przy autostradzie albo drodze ekspresowej w odległości mniejszej niż określona w art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, z późn. zm.). Odstępstwo będzie mogło być dokonane po uzyskaniu zgody Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wyrażonej w formie decyzji administracyjnej, przed uzyskaniem przez inwestora obiektu pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem budowy albo wykonywania robót budowlanych. Przyjęcie odrębnego trybu zgody, niż określona w art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, jest uzasadnione bezpieczeństwem dróg ekspresowych i autostrad - tryb z art. 43 ust. 1 przewiduje za krótkie terminy na podjęcie decyzji. Zapewni to możliwość oceny wpływu proponowanego odstępstwa m.in. na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego przez ww. zarządcę drogi. Dodatkowo należy wskazać, że analogiczne rozwiązania funkcjonują na gruncie przepisów ustawy o t.k. – zgodnie z art. 57 ustawy o t.k. wojewoda, po zyskaniu opinii zarządcy infrastruktury może wydać zgodę na zbliżenie obiektu budowlanego do linii kolejowej na odległość mniejszą niż określona w art. 53 tej ustawy.

1. **Zmiana w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe**

Konieczność nowelizacji ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe wynika z braku wyraźnego określenia w obecnych przepisach, kto jest uprawniony do niedopuszczenia lub usunięcia ze środka transportu osoby, która swoim zachowaniem zagraża bezpieczeństwu lub porządkowi w transporcie, co w praktyce nierzadko skutkowało odmową wykluczenia pasażerów przez wezwane na miejsce zdarzenia służby. Proponowane kompleksowe rozwiązanie pozwoli uwzględnić wszystkie regulowane ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe gałęzie transportu (tzn. kolejowego, samochodowego, żeglugi śródlądowej, komunalnego i przewozów kombinowanych), przy jednoczesnym rozszerzeniu katalogu podmiotów uprawnionych i zobowiązanych do interwencji, który obejmie funkcjonariuszy Policji i Straży Ochrony Kolei, która jako rozlokowana zazwyczaj przy stacjach kolejowych, będzie lepiej predysponowana terytorialnie do wykonywania zadania powierzonego jej niniejszą ustawą. Jednocześnie wprowadza się sankcje karne za wykroczenie polegające na niestosowaniu się do wezwania do opuszczenia środka transportowego w postaci kary grzywny. Społeczna szkodliwość takiego czynu może w niektórych przypadkach okazać się dla innych podróżnych wysoka, a może również powodować konieczność wstrzymania ruchu środka transportu publicznego na czas niezbędny do wyprowadzenia pasażera przez uprawnionych funkcjonariuszy, dlatego uzasadnione jest wprowadzenie kwalifikowanego przepisu ustanawiającego minimalną karę 2000 zł w przypadku, gdy niepodporządkowanie się poleceniu poleceniom osoby upoważnionej ma charakter chuligański. Celem wprowadzanej regulacji jest również przesądzenie, że Policja i Straż Ochrony Kolei mają obowiązek podjąć interwencję na wniosek przewoźnika. Wskazać należy, że wykroczenie to może zdezorganizować pracę systemu ruchu pociągów (na niektórych liniach, np. w okolicy warszawskiego tunelu średnicowego nieplanowany 15-minutowy postój może doprowadzić do paraliżu komunikacji publicznej), a także może doprowadzić do dezorganizacji pracy/planów pasażerów, które to koszty są trudne do wyceny przez sąd (np. spóźnienie pasażera na lot samolotem, adwokata na rozprawę w sądzie, czy lekarza/ratownika/kierowcy/pilota na dyżur medyczny ratowania życia). W związku z powyższym zaproponowana minimalna wysokość kary jest adekwatna do społecznej szkodliwości czynu i wynika z analogii do tzw. taryfikatora mandatów. Zgodnie z pkt 16 tabeli B załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 1624, z późn. zm.) *naruszenie na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu zakazu wejścia na przejazd kolejowy za sygnalizator lub za inne urządzenie nadające sygnały, przy sygnale czerwonym, czerwonym migającym lub dwóch na przemian migających sygnałach czerwonych, przez kierującego kolumną pieszych lub poganiacza* jest karane grzywną *2000 zł* (kwalifikacja prawna - art. 97a pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeksy wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, z późn. zm.). Analogiczna wysokość grzywny została przewidziana w pkt 15 ww. załącznika za *wchodzenie na torowisko, gdy zapory lub półzapory są opuszczone lub rozpoczęto ich opuszczanie*. Zaznaczyć należy, że powyższe naruszenia dotyczą ruchu pieszych, a zatem wykroczenia który niezwykle rzadko powoduje wypadki kolejowe czy też szkody materialne lub osobiste.

1. **Zmiany w** **ustawie z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Kolejowe Państwowe”**

Projektowana ustawa przewiduje dodanie w art. 39 ust. 4a w pkt 2 w ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Kolejowe Państwowe” lit. d, która umożliwi PKP S.A. dokonywanie zamiany nieruchomości z jednostkami samorządu terytorialnego, państwowymi osobami prawnymi lub z państwowymi jednostkami organizacyjnymi. W obecnie obowiązującym brzmieniu art. 39 ust. 4a pkt 2 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Kolejowe Państwowe” przewidziano, że nieruchomości PKP S.A. mogą być przedmiotem zamiany z nieruchomościami, w stosunku do których:

a) na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 1961, z późn. zm.), Krajowy Zasób Nieruchomości wykonuje prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa,

b) na mocy ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1354, z późn. zm.), Spółka Celowa wykonuje prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa,

c) Spółka Celowa, o której mowa w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, jest właścicielem.

Zamiana jako forma zbycia określonych nieruchomości, między innymi, na potrzeby realizacji inwestycji prorozwojowych, polegających na budowie lub rozbudowie infrastruktury transportowo-logistycznej, wpisuje się w krajową politykę transportową państwa. Celem proponowanej zmiany – polegającej na rozszerzeniu katalogu podmiotów, z którymi PKP S.A. może dokonywać zbycia jej majątku przez zamianę gruntów – jest umożliwienie Skarbowi Państwa, przez kontrolę kapitałową spółki PKP S.A., aktywnego uczestniczenia we wszelkiego rodzaju przedsięwzięciach służących realizacji misji publicznej z innymi podmiotami z szerokorozumianego sektora publicznego. Zamiana nieruchomości przez PKP S.A. ze wskazanymi w przepisie podmiotami umożliwi sprawniejszą realizację przedsięwzięć mających na celu rozwój m. in. centrów logistycznych i poprawę warunków obsługi transportowej podmiotów korzystających z usług kolejowego przewozu towarów.

Celem projektowanego przepisu art. 39f ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Kolejowe Państwowe” jest zapewnienie podmiotom zarządzającym zapleczem technicznym pasażerskiego i towarowego taboru kolejowego możliwości dysponowania nieruchomością lub jej częścią na cele budowlane na terenie kolejowym zamkniętym stanowiącym grunty o nieuregulowanym na rzecz PKP S.A. stanie prawnym, co w konsekwencji umożliwi realizację inwestycji dotyczącej zaplecza technicznego.

Wskazać należy, że PKP S.A. jest spółką Skarbu Państwa, która wspiera realizację jednego z celów rządowych, którym jest rozwój transportu kolejowego, a do jego funkcjonowania niezbędne są zaplecza techniczne taboru kolejowego. Grunty zarządzane przez PKP S.A., w tym grunty o nieuregulowanym jeszcze na rzecz PKP S.A. stanie prawnym, znajdujące się na terenach zamkniętych, są wykorzystywane przez podmioty zarządzające zapleczami technicznymi zarówno pasażerskiego jak i towarowego taboru kolejowego na podstawie umów cywilnoprawnych (umowy dzierżawy lub najmu). Należy wskazać, że w przypadku gruntów o nieuregulowanym stanie prawnym, PKP S.A. jako władający gruntem - biorąc pod uwagę przepisy Kodeksu cywilnego - posiada prawo oddania ich do korzystania na rzecz innego podmiotu.

Prowadzenie inwestycji (robót budowlanych) dotyczących zapleczy technicznych wymaga dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Praw budowlane, a zatem celem umożliwienia prowadzenia inwestycji na gruncie o nieuregulowanym stanie prawnym stanowiącym teren zamknięty, zasadne jest przyjęcie regulacji przewidzianej w projektowanym przepisie. Przepis umożliwi zatem budowę, przebudowę, rozbudowę infrastruktury takiej jak zajezdnie, myjnie, warsztaty itp. obiekty zaplecza, jak również dokonywanie bieżących remontów istniejącej już infrastruktury. Obecna sytuacja uniemożliwia powyższe inwestycje, a tym samym uniemożliwia realizację celów krajowego planu kolejowego, skutkując m. in. utrzymywaniem się energochłonności i wysokiej emisyjności CO2 w ogóle emisji transportu w Polsce. Jednocześnie wskazuje się, że przepis wymaga, aby podmiot zarządzający zapleczem uzyskał zgodę PKP S.A. na wykonanie robót budowlanych, co jest uzasadnione wobec faktu korzystania z gruntu na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z PKP S.A.

1. **Przepisy przejściowe i przepis końcowy**

W przepisie przejściowym rozstrzygnięto, iż do wniosków o wydanie decyzji o ustalenie lokalizacji linii kolejowej złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Proponowany przepis przejściowy jest konsekwencją projektowanych zmian w art. 9o ust. 3 pkt 1, 3a i 3b, a także w art. 9o ust. 10. Zmiany te mają wpływ na postępowania dotyczące wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, dlatego niezbędnym jest rozstrzygnięcie w przepisie przejściowym, sytuacji dotyczącej wniosków o wydanie decyzji o ustalenie lokalizacji linii kolejowej złożonych i nierozpatrzonych.

Zmiana art. 9y ust. 1 ustawy o t. k. polegająca na przyznaniu uprawnienia do otrzymania odszkodowania za nieruchomości oraz ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości, o których mowa w art. 9s ust. 3 i 3a oraz art. 9x ust. 4, od podmiotu, na rzecz którego wydawana jest decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, podmiotom którym przysługiwało ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości w dniu, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stała się ostateczna, również wymaga rozstrzygnięcia w drodze przepisów przejściowych. W projekcie ustawy przewidziano, że do postępowań w sprawie ustalenia odszkodowania, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Projektowana ustawa zakłada, że z dniem, w którym decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stała się ostateczna, z mocy prawa wygasa trwały zarząd ustanowiony na nieruchomości przeznaczonej na pas gruntu pod linię kolejową, stanowiącą własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Dotychczas o wygaśnięciu trwałego zarządu w takim przypadku decydował wojewoda w drodze decyzji. W związku z powyższym, w przepisie przejściowym rozstrzygnięto, iż w stosunku do postępowań w sprawach, w których dotychczas wojewoda wydawał decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu na nieruchomości przeznaczonej na pas gruntu pod linię kolejową, stanowiącej własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, stosuje się przepisy ustawy nowej, tj. art. 9x ust. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, co powinno skutkować umarzaniem postępowań wszczętych w ww. sprawach przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, a także odmową wszczęcia postępowania w tych sprawach w przypadku kiedy decyzja o lokalizacji linii kolejowej stała się ostateczna po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy, lub nawet przed jej wejściem w życie, ale postępowanie administracyjne w trybie art. 9x ust. 1 ustawy o t.k. nie zostało jeszcze wszczęte.

Proponowane rozwiązania wejdą w życie po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji w trybie przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz stosownie do postanowień § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348), projekt ustawy z chwilą skierowania do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Nie ma możliwości osiągnięcia celu za pomocą innych środków niż zmiana ww. ustaw.