



Opinia
do ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji
w zakresie lotnisk użytku publicznego
(druk nr 424)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem opiniowanej ustawy jest uproszczenie zasad przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego w rozumieniu ustawy – Prawo lotnicze.

Przedmiotowa ustawa w znacznej części opiera się na rozwiązaniach zastosowanych w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Opiniowana ustawa reguluje postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych lotnisk użytku publicznego oraz określa zasady nabywania nieruchomości pod tego typu inwestycje.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (określanej w dalszej części opinii jako "decyzja o zezwoleniu"), zgodnie z ustawą, wszczyna się na wniosek składany do wojewody właściwego ze względu na położenie lotniska użytku publicznego. Przed złożeniem wniosku należy jednak uzyskać opinie właściwych miejscowo: zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Niewydanie opinii w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się o jej wyrażenie oznacza, że organy samorządu terytorialnego nie mają zastrzeżeń do wniosku.

Zgodnie z art. 6 właściwy wojewoda wysyła zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu wnioskodawcy, a także właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętej wnioskiem.

Ustawa przewiduje, iż decyzja o zezwoleniu zatwierdza projekt podziału nieruchomości, określa linie podziału nieruchomości oraz stanowi podstawę do dokonania

wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości. Jednocześnie decyzja taka zastępuje decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwolenie na budowę oraz decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Wojewoda wydaje decyzję o zezwoleniu w terminie 3 miesiące od dnia złożenia wniosku. Art. 10 ustawy uprawnia organ wyższego stopnia do wymierzenia wojewodzie kary pieniężnej w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki.

Zgodnie z art. 11 od decyzji o zezwoleniu stronie służy odwołanie do ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (rozpatrywane w terminie 30 dni) oraz skarga do sądu administracyjnego (rozpatrywana w terminie dwóch miesięcy). Przepis ten stanowi ponadto, iż nie można uchylić decyzji o zezwoleniu w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca nieruchomości lub działki. Z kolei zgodnie z art. 12 nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a jednocześnie rozpoczęto realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Natomiast w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o zezwoleniu, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy lotniska użytku publicznego może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn określonych w art. 145 (przesłanki wznowienia postępowania) lub 156 (przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji) Kodeksu postępowania administracyjnego.

Ustawa wprowadza ponadto zasadę, że decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości podlegające wykupieniu przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego wydaje wojewoda w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu stała się ostateczna.

Opiniowana ustawa przewiduje również możliwość nabycia nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu, w drodze umowy pomiędzy wojewodą a dotychczasowym właścicielem nieruchomości, zawartej nie później niż w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu stała się ostateczna. W takim przypadku wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego, a jeżeli decyzja o zezwoleniu dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wydzielony lokal mieszkalny wysokość odszkodowania zwiększa się o kwotę 10 tys. zł.

Przedmiotowa ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach, ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami

rolnymi Skarbu Państwa, ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze oraz w ustawie 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.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 33. posiedzeniu w dniu 9 stycznia 2009 r. pochodziła z przedłożenia poselskiego. Projektem zajmowała się sejmowa Komisja Infrastruktury.

W toku prac sejmowych projekt został częściowo zmodyfikowany. Najistotniejsza zmiana polegała na wyeliminowaniu przepisu, który budził uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej. Przepis ten przewidywał możliwość nabycia z mocy prawa własności nieruchomości przeznaczonych na realizację celu publicznego przez zakładającego lotnisko, czyli również przez podmiot prawa prywatnego. Rozwiązanie to uznano za niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Pozostałe zmiany miały charakter doprecyzowujący i dostosowujący przepisy projektu do aktualnie obowiązującego stanu prawnego.

III. Uwagi ogólne

Opiniowana ustawa zawiera przepisy szczególne m.in. w odniesieniu do ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze, ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że przedstawione w ustawie rozwiązania pozostają w sprzeczności z zasadą, zgodnie z którą ustawa powinna być tak skonstruowana, aby od przyjętych w niej regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków (§ 3 Zasad techniki prawodawczej) oraz z zasadą, zgodnie z którą w ustawie powinno się wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw nie pozostawiając poza jej zakresem istotnych fragmentów tej dziedziny (§ 2 Zasad techniki prawodawczej). Respektowanie przywołanych zasad pozwala uniknąć niebezpieczeństwa nadmiernego rozczłonkowania systemu prawa, powtórzeń i niespójności unormowań. Wydaje się, że wprowadzanie do systemu prawa tej swoistej "specustawy" - uzasadnione celami, jakie stawia sobie ustawa - powinno jednak mieć charakter epizodyczny, z jednoznacznym określeniem końcowego momentu jej obowiązywania.

Wobec przedstawionego wyżej stanowiska, należy także pamiętać, że opiniowana ustawa, poprzez wprowadzenie wyłączenia z mocy prawa, znacznie odstępuje od systemowej instytucji wyłączenia znanej ustawie o gospodarce nieruchomościami. Ta ostatnia, w art. 112 ust. 3 stanowi, że wyłączenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy.

IV. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 3 ustawy stanowi, iż właściwy wojewoda wydaje decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Należałoby rozważyć doprecyzowanie tego przepisu poprzez wyraźne wskazanie, jakie podmioty mogą wystąpić z takim wnioskiem.

Propozycja poprawek:

- w art. 3 po wyrazie "wniosku" dodaje się wyrazy ", przez zakładającego lotnisko, zarządzającego lotniskiem lub Polską Agencję Żeglugi Powietrznej";

- w art. 26 w ust. 1 wyrazy "art. 4 ust. 1" zastępuje się wyrazami "art. 3";

- 2) art. 5 ust. 1 pkt 9 lit. b ustawy wskazuje na obowiązek załączenia do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu opinii Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (zwanej dalej "PAŻP"). Jednocześnie PAŻP, zgodnie z ustawą, może być podmiotem składającym taki wniosek. Wobec powyższego proponuje się odpowiednie skorygowanie przepisu.

Propozycja poprawki:

- w art. 5

a) w ust. 1 w pkt 9 w lit. b po wyrazach "służb żeglugi powietrznej" dodaje się wyrazy "- w przypadku, gdy wnioskodawcą jest zakładający lotnisko lub zarządzający lotniskiem",

b) w ust. 1 po pkt 9 dodaje się pkt 9a w brzmieniu:

"9a) informację dotyczącą prognozy, rodzaju i wielkości ruchu pasażerskiego i towarowego z tego lotniska, organizacji ruchu lotniczego na lotnisku i w jego rejonie ze wskazaniem wpływu na ruch prowadzony z istniejących sąsiednich

lotnisk, a także odnośnie rodzaju, sposobu i kosztów zapewniania służb żeglugi powietrznej - w przypadku, gdy wnioskodawcą jest Polska Agencja Żeglugi Powietrznej;";

- 3) art. 5 ust. 1 pkt 9 lit j i ust. 3. Niejasna wydaje się relacja pomiędzy ust. 1 pkt 9 lit. j oraz ust. 3. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 9 zawiera katalog opinii, które należy dołączyć do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu. W lit. j tego przepisu stwierdza się, iż niezbędne są także "opinie innych organów wymagane przepisami szczególnymi". Jednocześnie art. 5 ust. 3 stanowi, że opinie, o których mowa w ust. 1 pkt 9 zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami. Brzmienie tych przepisów powoduje wątpliwości interpretacyjne. Należałoby, zatem rozważyć skreślenie lit. j w ust. 1, bądź wprowadzenie odpowiednich zmian w ust.3. Należy zaznaczyć, że skreślenie lit. j oznaczałoby zamknięcie katalogu opinii załączanych do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu.
- 4) art. 14 ust. 1 ustawy wymaga zmian o charakterze redakcyjnym w celu poprawienia czytelności przepisu.

Propozycja poprawki:

- w art. 14 w ust. 1 po wyrazie "zarządzające" dodaje się wyrazy ", na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, z późn. zm.)," oraz po wyrazie "publicznego" skreśla się wyrazy ", na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435, z późn. zm.),";

Propozycja poprawki (przy założeniu, że zakres pojęć "porozumienie" i "umowa" nie różnią się):

- w art. 14 w ust. 1 wyrazy "w odrębnym porozumieniu albo umowie" zastępuje się wyrazami w "w umowie";

- 5) art. 25 ust. 1 ustawy. Należałoby rozważyć doprecyzowanie tego przepisu poprzez wyraźne wskazanie, jakie podmioty mogą wystąpić z wnioskiem o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Propozycja poprawki:

- w art. 25 w ust. 1 po wyrazach "na wniosek" dodaje się wyrazy "zakładającego lotnisko, zarządzającego lotniskiem lub Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej,";

Dodatkowo wydaje się konieczne doprecyzowanie przesłanki uzasadnionego interesu gospodarczego. Z brzmienia przepisu nie wynika, czy ma to być interes gospodarczy państwa, społeczności lokalnej, grupy przedsiębiorców, czy też może podmiotu zakładającego lub zarządzającego lotniskiem. Wydaje się, że ze względu na charakter wprowadzanej normy i daleko idące konsekwencje związane z nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, należałoby dookreślić powyższą przesłankę.

- 6) art. 25 ust. 3 i 4 ustawy. Niejasna jest relacja pomiędzy obydwoma ustępami. Przepis ust. 3 nakłada, w określonej sytuacji, na wojewodę albo na organ zarządzający jednostki samorządu terytorialnego obowiązek wskazania lokalu zamiennego. Natomiast ust. 4 określając wyjątek od tej zasady, wskazuje na zwolnienie z tego obowiązku zakładającego lotnisko, zarządzającego lotniskiem lub PAŻP, czyli szerszej kategorii podmiotów niż w ust. 3. W związku z powyższym należałoby rozważyć skorelowanie ze sobą wskazanych przepisów. Sformułowana poniżej propozycja zakłada, że właściwy katalog podmiotów zawarty jest w ust. 3.

Propozycja poprawki:

- w art. 25 w ust. 4 wyrazy "art. 1 ust. 1 pkt 2" zastępuje się wyrazami "ust. 3";

- 7) art. 26 ust. 1 ustawy. Przedmiotowy przepis zawiera błędne odesłanie. Wydaje się, że właściwym byłoby odesłanie do art. 17 ustawy. Analiza przebiegu prac legislacyjnych nad ustawą prowadzi do wniosku, że właśnie taka była intencja ustawodawcy.

Propozycja poprawki:

- w art. 26 w ust. 1 wyrazy "art. 18" zastępuje się wyrazami "art. 17";

- 8) zgodnie z art. 28 ustawy PAŻP otrzymuje z mocy prawa, nieodpłatnie, w użytkowanie wieczyste nieruchomości, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3, objęte decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Literalne brzmienie przepisu wskazuje, że PAŻP otrzymuje w użytkowanie wieczyste wszystkie

nieruchomości podlegające wykupieniu przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego. Pozostaje to w sprzeczności z brzmieniem art. 27 i art. 29 ustawy. Wydaje się, że intencją ustawodawcy było ograniczenie rozwiązania przyjętego w art. 28 do sytuacji, gdy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego wydana została na wniosek PAŻP.

Propozycja poprawki:

- w art. 28 po wyrazach "użytku publicznego" dodaje się wyrazy ", wydaną na wniosek Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej";

Iwona Kozera – młodszy legislator

Szymon Giderewicz – legislator