

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel wydania ustawy

Działania związane z rozwojem infrastruktury przeznaczonej do ruchu rowerów podejmują przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, realizując zadania publiczne w zakresie transportu, dróg, turystyki i rozwoju regionalnego. Powstające odcinki infrastruktury coraz częściej mają tworzyć połączenia wykraczające poza obszar jednej gminy, powiatu, a nawet województwa. Obowiązujące przepisy odnoszą się jednak zasadniczo do poszczególnych dróg i ich części oraz do właściwości ich zarządców. Nie tworzą natomiast ogólnokrajowych ram prawnych pozwalających ujmować różne elementy infrastruktury w jeden spójny ciąg, przypisać odpowiedzialność za koordynację takiego ciągu oraz zarządzać nim jako elementem sieci lokalnej, regionalnej albo krajowej.

Brak tych ram powoduje, że ciągłość trasy zależy od dobrowolnej, każdorazowo organizowanej współpracy wielu podmiotów. Poszczególne odcinki mogą pozostawać w zarządzie różnych zarządców dróg publicznych, jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, podmiotów zarządzających gruntami Skarbu Państwa lub innych właścicieli i zarządców terenów. Nie istnieje przy tym jednolity mechanizm uzgadniania włączenia takich odcinków do trasy, określania wzajemnych obowiązków, ewidencjonowania przebiegu tras, ich numerowania ani koordynowania tras przekraczających granice administracyjne. W rezultacie nawet prawidłowo wykonane odcinki infrastruktury mogą nie tworzyć użytecznego połączenia transportowego lub turystycznego.

Drugi problem dotyczy przygotowania i realizacji dróg rowerowych zlokalizowanych poza pasami drogowymi dróg publicznych. Są to inwestycje liniowe, przebiegające niejednokrotnie przez wiele nieruchomości i tereny o zróżnicowanym stanie prawnym, a zarazem zazwyczaj znacznie węższe i mniej ingerujące w otoczenie niż drogi publiczne. Obecnie ich realizacja wymaga korzystania z ogólnych procedur planistycznych, nieruchomościowych, wodnoprawnych i budowlanych. Procedury te nie są ze sobą zintegrowane. Konieczność kolejnego uzyskiwania rozstrzygnięć lokalizacyjnych, dokonywania podziałów nieruchomości, pozyskiwania tytułów prawnych i uzyskiwania zgód branżowych sprawia, że brak możliwości uregulowania sytuacji pojedynczej działki albo krótkiego odcinka może uniemożliwić powstanie całego połączenia.

Doświadczenia jednostek samorządu terytorialnego potwierdzają praktyczny charakter tych barier. Mają one wspólną cechę: niewielki przestrzennie brak albo przeszkoda prawna

dotycząca pojedynczej nieruchomości wpływa na funkcjonalność znacznie dłuższego ciągu. Ponadto przygotowanie samodzielnej drogi rowerowej w trybie ogólnym może trwać od około 18 miesięcy do 4–5 lat, zależnie od liczby nieruchomości, wymaganych rozstrzygnięć oraz przebiegu rokowań z właścicielami.

Potrzeba systemowego rozwiązania tych problemów była zgłaszana przez samorządy województw, w szczególności w ramach współpracy koordynatorów mobilności rowerowej przy Konwencie Marszałków Województw Rzeczypospolitej Polskiej. Samorządy wypracowują regionalne koncepcje tras, systemy ich identyfikacji i standardy prowadzenia, lecz brak wspólnej podstawy ustawowej utrudnia łączenie tych działań w skali kraju i zapewnienie zgodności przebiegu tras krajowych z europejską siecią EuroVelo. Obecnie rozwinięta jest jedynie około jedna trzecia polskich odcinków tej sieci. Problem nie sprowadza się zatem wyłącznie do tempa budowy infrastruktury, lecz obejmuje również brak mechanizmów zapewniających jej ciągłość, rozpoznawalność i skoordynowane zarządzanie.

Celem projektowanej ustawy jest:

- 1) ustanowienie prawnych ram tworzenia tras dla rowerów z wykorzystaniem istniejących i planowanych elementów infrastruktury, bez zmiany ich dotychczasowego statusu prawnego;
- 2) przypisanie odpowiedzialności za wyznaczanie tras dla rowerów i koordynację sieci tras dla rowerów odpowiedniemu poziomowi samorządu terytorialnego;
- 3) stworzenie jednolitego systemu ewidencji, numeracji i identyfikacji tras lokalnych, regionalnych i krajowych;
- 4) zapewnienie współpracy zarządców dróg oraz właścicieli i zarządców terenów przy tworzeniu, realizacji i utrzymaniu tras dla rowerów;
- 5) wprowadzenie fakultatywnej, szczególnej procedury przygotowania i realizacji dróg rowerowych zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego, dostosowanej do liniowego charakteru tych inwestycji;
- 6) skrócenie i zwiększenie przewidywalności procesu inwestycyjnego przy zachowaniu ochrony prawa własności, udziału stron w postępowaniu oraz wymagań wynikających z przepisów środowiskowych, wodnych i dotyczących ochrony zabytków.

Projektowana ustawa nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku budowy określonych tras ani realizacji nowych programów inwestycyjnych. Decyzja o utworzeniu trasy i skorzystaniu ze szczególnej procedury inwestycyjnej pozostaje zależna od

potrzeb oraz możliwości właściwych jednostek. Regulacja dostarcza im natomiast jednolitych instrumentów prawnych, których obecnie brakuje.

II. Rzeczywisty stan w dziedzinie objętej regulacją

1. Status infrastruktury i brak ustawowej instytucji trasy dla rowerów

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych określa kategorie dróg publicznych, zasady zarządzania nimi oraz status dróg wewnętrznych, w tym dróg rowerowych w rozumieniu tej ustawy. Przepisy techniczno-budowlane dotyczące dróg publicznych wskazują części drogi, które mogą być przeznaczone do ruchu rowerów, oraz wymagają zachowania ciągłości tras dla rowerów w obrębie projektowanego odcinka i poza nim. Przepisy te odnoszą się jednak do projektowania i zarządzania określoną drogą lub jej częścią. Nie ustanawiają tras dla rowerów jako odrębnej instytucji organizacyjnej łączącej odcinki o różnym statusie prawnym i pozostające w zarządzie różnych podmiotów.

W praktyce trasy dla rowerów są wyznaczane na podstawie dokumentów strategicznych, porozumień, projektów turystycznych i oznakowania. Działania te są prawnie dopuszczalne, lecz ich podstawy, zakres i skutki nie są jednolite. Brakuje zwłaszcza reguł określających, kto odpowiada za wyznaczenie trasy przekraczającej granice jednej jednostki samorządu terytorialnego, w jaki sposób do trasy włącza się odcinek zarządzany przez inny podmiot, kiedy zarządca może odmówić współpracy oraz jak zapewnić aktualność informacji o przebiegu trasy. Brak wspólnego modelu utrudnia również posługiwanie się jednolitą numeracją i identyfikacją tras.

Jednocześnie wyznaczenie trasy nie powinno prowadzić do przejęcia przez jeden podmiot zarządu nad wszystkimi tworzącymi ją drogami. Zarządcy poszczególnych odcinków posiadają kompetencje, zasoby i odpowiedzialność wynikające z ustaw regulujących daną infrastrukturę. Potrzebny jest zatem mechanizm koordynacji, który nie naruszy istniejącego podziału zarządu.

2. Rozproszenie informacji i koordynacji

Nie funkcjonuje jeden, oparty na ustawie system informacji o lokalnych, regionalnych i krajowych trasach dla rowerów. Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą własne wykazy, mapy i systemy informacji przestrzennej, jednak zakres danych, sposób identyfikacji tras dla rowerów i częstotliwość aktualizacji są zróżnicowane. Utrudnia to porównywanie danych, planowanie połączeń międzyregionalnych oraz opracowanie wiarygodnej informacji o sieci krajowej.

Brakuje również ustawowo wskazanego podmiotu koordynującego działania wszystkich województw w odniesieniu do tras krajowych. Dotychczasowa współpraca ma charakter dobrowolny i opiera się na inicjatywie samorządów. Pozwoliła ona wypracować wiele dobrych praktyk, nie zapewnia jednak trwałości organizacyjnej, jednolitego zakresu zadań ani obowiązku przekazywania informacji.

3. Przygotowanie inwestycji w zakresie samodzielnych dróg rowerowych

Droga rowerowa poza pasem drogowym drogi publicznej jest inwestycją celu publicznego, ale jej przygotowanie odbywa się co do zasady na podstawie kilku odrębnych reżimów prawnych. W zależności od lokalizacji i stanu prawnego terenu konieczne może być uzyskanie rozstrzygnięcia lokalizacyjnego, zgody wodnoprawnej, dokonanie podziału nieruchomości, nabycie gruntu w drodze umowy lub wywłaszczenia oraz uzyskanie pozwolenia na budowę. Każdy z tych etapów ma odrębny przedmiot, krąg stron i wymagania dokumentacyjne.

Rozproszenie procedur jest szczególnie dotkliwe przy inwestycjach liniowych. Opóźnienie jednego etapu może zatrzymać dalsze czynności, a nieuregulowany stan prawny niewielkiej części gruntu może wymusić zmianę przebiegu całej trasy. Zwykła procedura podziału i nabycia nieruchomości nie jest zintegrowana z ustaleniem lokalizacji inwestycji. Nie ma również jednego rozstrzygnięcia, które wskazywałoby zarówno linie rozgraniczające teren, jak i skutki w zakresie podziału, nabycia gruntów publicznych oraz ograniczenia sposobu korzystania z innych nieruchomości.

Odrębne trudności występują na terenach wód, wałów przeciwpowodziowych, linii kolejowych i gruntów leśnych. W takich przypadkach inwestor musi uzgodnić sposób korzystania z terenu z podmiotem wykonującym inne zadania publiczne, a procedury nie zawsze uwzględniają niewielką skalę oddziaływania typowej drogi rowerowej. Projekt nie usuwa materialnych wymagań chroniących bezpieczeństwo przeciwpowodziowe, transport kolejowy, środowisko ani zabytki, lecz zmierza do ograniczenia dublowania czynności i wyznaczenia terminów ich wykonania.

4. Ochrona własności i interesów osób trzecich

W obecnym stanie prawnym pozyskanie prywatnej nieruchomości powinno następować przede wszystkim w drodze umowy. Wywłaszczenie jest dopuszczalne na cel publiczny, za słusznym odszkodowaniem, gdy celu tego nie można zrealizować w inny sposób. Projekt zachowuje tę zasadę. W odróżnieniu od rozwiązań stosowanych przy drogach publicznych nie przewiduje automatycznego przejścia własności prywatnych nieruchomości na podstawie

decyzji lokalizacyjnej. Szczególna procedura ma usprawnić przygotowanie inwestycji, ale nie może prowadzić do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności.

III. Istota projektowanych rozwiązań i różnica względem stanu obecnego

Projekt opiera się na rozdzieleniu dwóch pojęć: trasy dla rowerów oraz drogi lub części drogi, z której trasa korzysta. Trasa dla rowerów jest spójnym ciągiem pełniącym funkcję transportową lub turystyczną. Nie staje się przez to nową kategorią drogi ani jednym przedmiotem zarządu. Każdy odcinek zachowuje swój status prawny i dotychczasowego zarządcę, natomiast przepisy ustawy tworzą warstwę koordynacyjną obejmującą przebieg, identyfikację, informację i współpracę.

W stanie dotychczasowym powiązanie odcinków w trasę opiera się na praktyce i dobrowolnych ustaleniach. Po wejściu w życie projektowanej ustawy podstawą włączenia odcinka zarządzanego przez inny podmiot będzie pisemne porozumienie. Projektowana ustawa wskaże jego minimalną treść oraz zamknięty katalog okoliczności uzasadniających odmowę. Pozwoli to z jednej strony zachować zgodę podmiotu odpowiedzialnego za dany odcinek, a z drugiej ograniczyć odmowy arbitralne albo niezwiązane z wykonywaniem ustawowych zadań zarządcy.

Dotychczas odpowiedzialność za trasę ponadlokalną nie wynika wprost z ustawy. Projekt wiąże właściwość z zasięgiem trasy: połączenia mieszczące się w jednej gminie lub jednym powiecie pozostają na poziomie lokalnym, połączenia obejmujące co najmniej dwa powiaty mają charakter regionalny, a połączenia co najmniej dwóch województw – krajowy. Zarządy województw otrzymają zadania dotyczące regionalnych sieci, zaś koordynacja sieci krajowej zostanie powierzona marszałkowi wyznaczonemu przez ogólnopolską organizację reprezentującą samorządy województw. Model ten wykorzystuje istniejące organy i struktury, zamiast tworzyć nową administrację centralną.

W miejsce rozproszonych wykazów projekt wprowadza elektroniczne rejestry porozumień i tras dla rowerów. Dane przestrzenne o przebiegu, długości i rodzaju infrastruktury tworzącej trasę pozwolą łączyć informacje pochodzące z różnych jednostek. Roczny raport zapewni obraz sieci regionalnych i krajowej na poziomie państwa. Rozporządzenie ministra właściwego do spraw transportu, wydawane w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw turystyki, zapewni spójne korytarze, numerację i identyfikację tras, z uwzględnieniem EuroVelo.

W obszarze inwestycyjnym zasadniczą zmianą będzie możliwość uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi rowerowej. Decyzja połączy rozstrzygnięcia, które obecnie wymagają kilku postępowań: ustalenie linii rozgraniczających, zatwierdzenie podziałów, wskazanie gruntów publicznych przechodzących na właściwą jednostkę oraz określenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości. Opinie wymagane na etapie lokalizacyjnym będą uzyskiwane w terminie 30 dni, a brak opinii w tym terminie będzie oznaczał brak zastrzeżeń. Decyzja lokalizacyjna ma być wydawana w terminie 60 dni. Według szacunków przedstawionych w ocenie skutków regulacji może to skrócić przygotowanie typowej inwestycji z około 18 miesięcy–4/5 lat do około 9–24 miesięcy, w szczególności dzięki integracji postępowań i możliwości równoległego wykonywania części czynności.

Tryb szczególnie będzie fakultatywny. Inwestor zachowa możliwość przygotowania drogi rowerowej na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Prawa budowlanego. Pozwala to stosować nową procedurę przede wszystkim tam, gdzie liniowy przebieg inwestycji, liczba nieruchomości albo złożoność uzgodnień uzasadniają skorzystanie z instrumentów szczególnych.

Projekt odmiennie traktuje grunty publiczne i prywatne. Grunty Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego objęte liniami rozgraniczającymi będą mogły przechodzić z mocy prawa na właściwą jednostkę samorządu terytorialnego. W odniesieniu do nieruchomości prywatnych utrzymano pierwszeństwo umowy, a wywłaszczenie będzie wymagało uprzedniego przeprowadzenia rokowań i odrębnej decyzji. Rozwiązanie to odpowiada zasadzie proporcjonalności: upraszcza przesunięcia majątkowe wewnątrz sektora publicznego, natomiast wobec właścicieli prywatnych zachowuje szersze gwarancje.

IV. Szczegółowe uzasadnienie projektowanych przepisów

Rozdział 1 – przepisy ogólne

Art. 1 wyznacza zakres projektowanej ustawy tak, aby objąć zarówno organizacyjny system tras dla rowerów, jak i szczególny tryb inwestycyjny dotyczący dróg rowerowych zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ujęcie obu zagadnień w jednym akcie jest uzasadnione ich funkcjonalnym związkiem: procedura inwestycyjna ma służyć usuwaniu braków w trasach, natomiast system tras pozwala ocenić ponadlokalne znaczenie planowanej inwestycji i przypisać właściwość organów. Odrębna ustawa pozwala przy tym uniknąć rozproszenia regulacji pomiędzy przepisy drogowe, planistyczne, budowlane i nieruchomościowe.

Art. 2 opiera terminologię na pojęciach już używanych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889, z późn. zm.). Odesłania do definicji drogi publicznej, drogi wewnętrznej i drogi rowerowej zapobiegają powstaniu dwóch równoległych znaczeń tych samych rodzajów infrastruktury. Nowej definicji wymaga wyłącznie trasa dla rowerów, ponieważ ma ona charakter funkcjonalny: łączy różne elementy infrastruktury w ciąg przeznaczony do ruchu rowerów, lecz sama nie jest nowym rodzajem drogi.

Art. 3 określa, z jakich elementów może powstać trasa. Katalog obejmuje części dróg publicznych przeznaczone do ruchu rowerów, drogi rowerowe oraz inne drogi wewnętrzne. Pozwala to odzwierciedlić rzeczywisty przebieg tras, które niejednokrotnie zmieniają formę na kolejnych odcinkach, a jednocześnie wyklucza zaliczanie do trasy terenów niebędących drogą ani częścią drogi. Włączenie danego elementu do trasy nie zmienia zasad ruchu, warunków technicznych ani odpowiedzialności za ten element.

Art. 4 wiąże kategorię trasy z jej zasięgiem terytorialnym, a nie z parametrami technicznymi. Jest to rozwiązanie adekwatne do koordynacyjnego charakteru ustawy: o poziomie odpowiedzialności powinien decydować obszar, na którym konieczne jest uzgodnienie działań, nie zaś rodzaj nawierzchni lub przekrój drogi. Włączenie europejskich tras dla rowerów do kategorii krajowej zapewnia objęcie ich koordynacją ponadregionalną. Pojęcia regionalnej i krajowej sieci pozwalają zarządzać nie tylko pojedynczą trasą, ale również relacjami pomiędzy trasami.

Rozdział 2 – tworzenie tras i zarządzanie sieciami

Art. 5 ustanawia porozumienie jako podstawę włączenia do trasy odcinka pozostającego w zarządzie innego podmiotu. Forma ta jest właściwa, ponieważ wyznaczenie trasy nie jest jednostronnym władczym rozstrzygnięciem o prawach zarządcy albo właściciela. Wymaga uzgodnienia sposobu wykonywania istniejących kompetencji, zasad finansowania i utrzymania oraz odpowiedzialności za szkody. Porozumienie może przewidywać objęcie trasy wspólnym ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej, co ułatwi zarządzanie ryzykiem na ciągu składającym się z wielu odcinków. Obowiązek zawarcia porozumienia nie występuje, gdy po obu stronach działa ten sam organ lub podmiot, ponieważ w takim przypadku wystarczające są czynności wewnętrzne. Przekazanie kopii porozumienia zarządowi województwa umożliwi aktualizowanie rejestru i ocenę ciągłości sieci. Możliwość odmowy zawarcia porozumienia została ograniczona do okoliczności związanych z bezpieczeństwem ruchu, wykonywaniem ustawowych zadań zarządcy, zgodnością z prawem lub kolizją z planowaną inwestycją celu publicznego. Zamknięty katalog chroni uzasadnione interesy zarządcy, a równocześnie

zapobiega blokowaniu trasy z przyczyn niezwiązanych z funkcją danej drogi lub terenu. Obowiązek pisemnego uzasadnienia odmowy zawarcia porozumienia zapewni przejrzystość i umożliwi zainteresowanym podmiotom ocenę, czy przeszkodę można usunąć przez zmianę przebiegu albo warunków porozumienia.

Art. 6 rozdziela kompetencje według zasięgu trasy i wskazuje organ odpowiedzialny za doprowadzenie do jej wyznaczenia. Gmina odpowiada za połączenia mieszczące się w jej granicach, powiat – za lokalne połączenia obejmujące kilka gmin, a województwo – za trasy regionalne. Dla trasy krajowej potrzebny jest jeden organ prowadzący współpracę pomiędzy regionami; kryterium najdłuższego odcinka wskazuje go w sposób obiektywny i zapobiega sporom kompetencyjnym. Przepis nie pozbawia pozostałych jednostek wpływu na przebieg trasy, ponieważ nakłada obowiązek współpracy i wymaga zawierania porozumień z zarządcami poszczególnych odcinków.

Art. 7 i 8 utrzymują odpowiedzialność zarządcy albo właściciela za infrastrukturę pozostającą w jego zarządzie lub na jego terenie. Projektowana ustawa nie tworzy jednego zarządcy całej trasy, gdyż prowadziłoby to do nakładania się kompetencji i rozdzielania odpowiedzialności za drogę od odpowiedzialności za jej odcinek włączony do trasy. Obowiązki współpracy, uwzględniania przyjętych strategii i planów, przygotowania inwestycji oraz bezpiecznego utrzymania mają zapewnić, aby decyzje dotyczące poszczególnych odcinków nie niweczyły ciągłości całego połączenia. Zakres tych obowiązków pozostaje związany z drogą lub terenem, za który dany podmiot odpowiada.

Art. 9–11 tworzą podstawowe instrumenty zarządzania regionalną siecią. Powierzenie ich zarządowi województwa odpowiada skali zadań: województwo prowadzi politykę rozwoju regionalnego, dysponuje doświadczeniem w planowaniu połączeń ponadlokalnych i może koordynować działania gmin oraz powiatów bez przejmowania ich zadań inwestycyjnych. Rejestr porozumień pozwoli ustalić podstawę prawną włączenia każdego odcinka oraz okres obowiązywania uzgodnionych zasad. Odrębny rejestr tras będzie źródłem informacji o identyfikacji, przebiegu, długości i strukturze trasy. Rozdzielenie obu rejestrów wynika z ich odmiennej funkcji: pierwszy dokumentuje relacje pomiędzy podmiotami, drugi opisuje sieć. Dane przestrzenne umożliwią odwzorowanie przebiegu na mapach cyfrowych i wymianę danych między systemami, bez ustawowego narzucania jednego formatu technicznego, który mógłby szybko utracić aktualność. Numeracja i identyfikacja tras regionalnych, pomiary ruchu oraz współpraca z Polską Organizacją Turystyczną mają służyć zarówno zarządzaniu

transportem, jak i tworzeniu rozpoznawalnego produktu turystycznego. Pomiary zapewnią podstawę do oceny wykorzystania tras oraz planowania utrzymania i dalszych inwestycji.

Art. 12 i 13 wprowadzają koordynację krajowej sieci bez tworzenia nowego organu centralnego. Marszałek wyznaczony przez ogólnopolską organizację reprezentującą województwa będzie działał na podstawie mandatu środowiska samorządowego, które faktycznie planuje i realizuje większość tras ponadregionalnych. Rozwiązanie instytucjonalizuje istniejącą współpracę województw i zapewnia jej ciągłość. Do zadań koordynatora należy zarządzanie krajową siecią, uzgadnianie działań województw, współpraca z ministrem właściwym do spraw transportu przy określaniu korytarzy oraz kontakty międzynarodowe. Coroczny raport przekazywany ministrowi właściwemu do spraw transportu i publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej zapewni jednolitą informację o regionalnych i krajowych trasach. Termin 31 marca pozwala opracować raport na podstawie danych aktualnych na koniec poprzedniego roku, a jednocześnie wykorzystać go w bieżących pracach planistycznych.

Art. 14 pozwala wykonywać nowe zadania przy pomocy istniejących zarządów dróg i pracowników urzędów. Ma to znaczenie organizacyjne i finansowe: jednostki będą mogły dostosować model wykonania zadań do własnej struktury, bez ustawowego obowiązku tworzenia nowej jednostki lub stanowiska. Upoważnienie pracowników zapewni sprawne wykonywanie czynności bieżących, przy zachowaniu odpowiedzialności właściwego organu.

Art. 15 usuwa wątpliwości co do możliwości finansowania przez jednostkę samorządu zadań dotyczących odcinka tworzącego trasę, także gdy poszczególne odcinki pozostają w zarządzie różnych podmiotów albo położone są poza jej podstawową siecią drogową. Przepis ma charakter kompetencyjny i nie tworzy obowiązku ponoszenia wydatków. Warunki finansowania konkretnego odcinka mogą zostać określone w porozumieniu, co pozwoli rozdzielić koszty odpowiednio do interesu i możliwości uczestniczących podmiotów.

Art. 16 przekazuje do rozporządzenia zagadnienia, które wymagają jednolitości w skali kraju, a zarazem mogą zmieniać się wraz z rozwojem sieci. Ustawa określa cel i zakres aktu wykonawczego, natomiast rozporządzenie będzie mogło wskazać korytarze tras krajowych oraz zasady ich numeracji i identyfikacji bez potrzeby każdorazowej nowelizacji ustawy. Współdziałanie ministra właściwego do spraw transportu i ministra właściwego do spraw turystyki odzwierciedla podwójną funkcję tras. Uwzględnienie europejskich tras dla rowerów zapewni spójność krajowego systemu z EuroVelo.

Rozdział 3 – szczególne zasady przygotowania i realizacji dróg rowerowych

Art. 17 ogranicza zastosowanie trybu szczególnego do dróg rowerowych zarządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego i tworzących trasy dla rowerów. Ograniczenie to wiąże szczególne ułatwienia z realizacją zadania publicznego oraz z potrzebą zapewnienia ciągłości sieci. Nie obejmuje ono budowy części dróg publicznych przeznaczonych do ruchu rowerów, ponieważ inwestycje w pasach drogowych są przygotowywane według przepisów właściwych dla dróg publicznych. Fakultatywność trybu pozwala inwestorowi wybrać procedurę proporcjonalną do skali i stopnia skomplikowania inwestycji.

Art. 18 powierza wydawanie decyzji lokalizacyjnych wojewodzie dla dróg tworzących trasy regionalne lub krajowe oraz staroście dla dróg tworzących trasy lokalne. Właściwość odpowiada zasięgowi i znaczeniu inwestycji, a jednocześnie wykorzystuje organy posiadające doświadczenie w postępowaniach dotyczących inwestycji liniowych. Jeżeli inwestycja przekracza granice obszaru właściwości kilku organów, prowadzenie jednego postępowania przez organ, na którego obszarze znajduje się największa część terenu inwestycji, zapobiega wydawaniu kilku nieskoordynowanych decyzji dla jednego przedsięwzięcia. Odpowiednie stosowanie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691) zachowuje ogólne gwarancje procesowe w zakresie nieuregulowanym odmiennie w ustawie.

Art. 19 koncentruje dokumentację i stanowiska niezbędne do oceny lokalizacji w jednym postępowaniu. Mapy przebiegu i podziałów, wykazy nieruchomości oraz informacje o zmianach zagospodarowania pozwalają organowi jednocześnie ocenić inwestycję i przygotować skutki nieruchomościowe decyzji. Zakres dokumentacji odpowiada skutkom, jakie decyzja ma wywołać, i ogranicza konieczność ponownego przedstawiania tych samych danych w odrębnych postępowaniach. Katalog opinii zapewnia udział organów odpowiedzialnych za szczególnie chronione obszary i interesy, między innymi obronność, uzdrowiska, porty, górnictwo, złoża strategiczne, lasy, zabytki, kolej i ochronę przed powodzią. Opinia dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej jest wymagana w odniesieniu do inwestycji obejmujących wykonanie urządzeń wodnych oraz do wykonywania obiektów budowlanych lub robót na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, natomiast lokalizacja drogi na wale wymaga zgody jego właściciela przewidzianej w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960, z późn. zm.). Rozróżnienie tych instrumentów pozwala ocenić zarówno wpływ zagospodarowania na ryzyko powodziowe, jak i dopuszczalność ingerencji w sam obiekt przeciwpowodziowy. Termin 30 dni i skutek w postaci uznania braku opinii za brak zastrzeżeń dyscyplinują współdziałające organy, nie

pozbawiając ich możliwości przedstawienia wymagań merytorycznych. Opinie zastępują odpowiadające im stanowiska wymagane w innych procedurach, dzięki czemu ten sam aspekt inwestycji nie będzie ponownie oceniany. Odrębnie potraktowano uzgodnienie z zarządcą drogi publicznej dotyczące włączenia drogi rowerowej do drogi publicznej. Zarządca odpowiada za bezpieczeństwo i funkcjonowanie drogi, dlatego jego stanowisko nie może zostać zastąpione prostym domniemaniem braku zastrzeżeń. Jednocześnie odmowa uzgodnienia następująca w drodze decyzji administracyjnej zapewnia inwestorowi możliwość kontroli instancyjnej i wymusza wskazanie konkretnych przeszkód. Szczególne zasady zawiadamiania są uzasadnione dużą liczbą stron typową dla inwestycji liniowych. Indywidualne zawiadomienie właścicieli i użytkowników wieczystych łączy się z obwieszczeniem skierowanym do pozostałych stron. Odwołanie do adresu ujawnionego w katastrze zapewnia organowi obiektywne źródło danych i ogranicza ryzyko przewlekłości wynikającej z nieaktualnych albo nieustalonych danych adresowych. Czasowe ograniczenie obrotu gruntami publicznymi oraz wstrzymanie innych niepublicznych zamierzeń budowlanych zabezpieczają teren przed zmianami, które mogłyby uniemożliwić wykonanie decyzji lokalizacyjnej. Ograniczenia rozpoczynają się z chwilą zawiadomienia o postępowaniu i są powiązane z jego trwaniem, dzięki czemu nie wywołują skutków dłużej, niż wymaga ochrona planowanej inwestycji. Wyłączenie przepisów o planowaniu przestrzennym i rewitalizacji wynika z tego, że decyzja lokalizacyjna sama stanowi szczególną podstawę ustalenia przeznaczenia terenu dla konkretnej inwestycji.

Art. 20 określa zakres rozstrzygnięcia tak, aby decyzja była rzeczywiście instrumentem integrującym proces lokalizacyjny. Oprócz przebiegu i linii rozgraniczających wskazuje ona warunki powiązania z inną infrastrukturą, wymagania ochronne, podziały nieruchomości, grunty publiczne podlegające przejęciu i konieczne ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, z późn. zm.) do tych ograniczeń zapewnia właścicielom gwarancje znane z obowiązującego systemu prawnego, w tym dotyczące przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego i odszkodowania. Sposób doręczania decyzji odpowiada zasadom przyjętym przy wszczęciu postępowania. Właściciele i użytkownicy wieczysti otrzymują indywidualną informację o wydaniu rozstrzygnięcia, a obwieszczenie pozwala skutecznie zawiadomić pozostałe strony oraz osoby związane z nieruchomościami o nieuregulowanym stanie prawnym. Informacja o miejscu udostępnienia decyzji zapewnia realną możliwość zapoznania się z jej treścią i wniesienia środka zaskarżenia.

Art. 21 dostosowuje postępowanie odwoławcze do rozległego przedmiotu decyzji lokalizacyjnej. Wymóg wskazania zarzutów, żądania i dowodów koncentruje kontrolę na kwestiach rzeczywiście spornych, nie ograniczając prawa strony do odwołania. Terminy rozpoznania odwołania i skargi mają zmniejszyć ryzyko utraty finansowania lub sezonu budowlanego. Zasada, zgodnie z którą wada dotycząca jedynie odcinka drogi rowerowej, nieruchomości albo działki nie uzasadnia eliminowania całej decyzji, chroni pozostałą, zgodną z prawem część inwestycji i realizuje zasadę proporcjonalności ingerencji organu odwoławczego lub sądu.

Art. 22 ustanawia 60-dniowy termin wydania decyzji i mechanizm finansowy przeciwdziałający nieuzasadnionej zwłoce. Kara jest nakładana na organ, nie na pracownika ani stronę postępowania, i stanowi dochód budżetu państwa. Z terminu wyłączono okresy, na które organ nie ma wpływu, w szczególności czas przewidziany na czynności innych podmiotów, zawieszenie postępowania i opóźnienia zawinione przez stronę. Pozwala to dyscyplinować organ bez obciążania go odpowiedzialnością za okoliczności zewnętrzne.

Art. 23 łączy zatwierdzenie podziału nieruchomości z decyzją lokalizacyjną. Linie rozgraniczające stają się liniami podziału, a decyzja jest podstawą aktualizacji ksiąg wieczystych i katastru. Eliminuje to odrębne postępowanie podziałowe i zapewnia zgodność dokumentacji geodezyjnej ze wskazanym w decyzji zakresem inwestycji.

Art. 24 upraszcza przekazywanie gruntów należących do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, które są niezbędne pod drogę rowerową. Przejście własności z mocy prawa następuje dopiero po uzyskaniu przez decyzję lokalizacyjną cechy ostateczności. Wyłączenie nieruchomości Skarbu Państwa zajętych pod wały przeciwpowodziowe zachowuje ich własność i funkcję ochronną; korzystanie z wału na potrzeby drogi rowerowej odbywa się na warunkach przewidzianych w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, bez przejmowania gruntu przez jednostkę samorządu. Projekt zachowuje prawo do odszkodowania właścicieli, użytkowników wieczystych i osób, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe. Odesłanie do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zapewnia stosowanie utrwalonych zasad wyceny i wypłaty. Możliwość zrzeczenia się odszkodowania przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu pozwala uniknąć niecelowych transferów środków wewnątrz sektora publicznego, ale wymaga jednoznacznego oświadczenia w formie pisemnej.

Art. 25 zachowuje pierwszeństwo dobrowolnego nabycia nieruchomości prywatnej. Dopiero bezskuteczny upływ co najmniej 30-dniowego terminu na przyjęcie pisemnej oferty

umożliwi wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Model ten odróżnia drogę rowerową od drogi publicznej i ogranicza automatyzm ingerencji w prawo własności. Wywłaszczenie następuje w odrębnej decyzji, za odszkodowaniem, a jego przesłanki podlegają kontroli administracyjnej i sądowej. Obowiązek nabycia pozostałej części nieruchomości na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego chroni przed pozostawieniem części, której nie można racjonalnie wykorzystać. Zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości przeznaczonych na drogi rowerowe może zostać wydane dopiero po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego i w uzasadnionych przypadkach. Jego zakres ograniczono do czynności niezbędnych do realizacji inwestycji, a obowiązki podlegają egzekucji administracyjnej.

Art. 26 określa zasady wyceny i wypłaty odszkodowania przez odesłanie do mechanizmów stosowanych w gospodarce nieruchomościami. Ustalenie wartości przez rzeczoznawcę majątkowego oraz waloryzacja na dzień wypłaty zapewniają obiektywizację świadczenia. Zaliczka w wysokości 70% odszkodowania ustalonego w pierwszej instancji ogranicza negatywne skutki długotrwałego sporu co do wysokości świadczenia i umożliwia osobie uprawnionej uzyskanie zasadniczej części środków przed ostatecznym zakończeniem postępowania.

Art. 27 porządkuje istniejące tytuły prawne do nieruchomości publicznych objętych inwestycją. Wygaśnięcie trwałego zarządu ustanowionego na rzecz innego podmiotu oraz możliwość zakończenia najmu, dzierżawy, użyczenia lub użytkowania na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego są niezbędne, aby nieruchomość mogła zostać wykorzystana zgodnie z decyzją lokalizacyjną. Prawo do odszkodowania za straty wynikające z wcześniejszego zakończenia umowy chroni interes podmiotu korzystającego z nieruchomości. Ustanowienie trwałego zarządu na rzecz zarządcy drogi rowerowej z mocy prawa zapewnia mu tytuł do realizacji i późniejszego utrzymania inwestycji bez kolejnego postępowania.

Art. 28 usprawnia postępowania dotyczące zgód wodnoprawnych wymaganych w związku z realizacją inwestycji w zakresie drogi rowerowej przez wprowadzenie terminu 30 dni na udzielenie zgody wodnoprawnej. Jednocześnie wyłącza wymagania dotyczące wykazywania zgodności inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego albo właściwą decyzją lokalizacyjną oraz przedkładania związanych z nimi dokumentów. Wyłączenia te wynikają z faktu, że lokalizacja drogi rowerowej została wcześniej przesądzona w decyzji wydawanej na podstawie projektowanej ustawy. Przepis upraszcza ponadto ustalanie siedzib i adresów właścicieli nieruchomości znajdujących się w zasięgu oddziaływania

zamierzonego korzystania z wód lub planowanych urządzeń wodnych przez przyjęcie danych wynikających z katastru nieruchomości. Rozwiązania te nie znoszą obowiązku uzyskania wymaganej zgody wodnoprawnej ani nie ograniczają zakresu merytorycznej oceny wpływu inwestycji na gospodarowanie wodami i bezpieczeństwo powodziowe.

Art. 29–31 zapewniają spójność postępowania budowlanego z przyjętym podziałem własności dla decyzji lokalizacyjnej. Prowadzenie postępowania przez jeden organ dla inwestycji przekraczającej granice administracyjne ogranicza ryzyko rozbieżnych rozstrzygnięć. Zawiadamianie przez obwieszczenie odpowiada liniowemu charakterowi inwestycji i dużej liczbie stron, przy zachowaniu indywidualnej informacji dla wnioskodawcy. Rygor natychmiastowej wykonalności nie będzie następował automatycznie. Wymaga wniosku zarządcy oraz wykazania interesu społecznego lub gospodarczego, co pozwala uwzględnić między innymi potrzebę zachowania ciągłości trasy, bezpieczeństwo użytkowników, termin wykorzystania środków lub koordynację z innymi robotami. Ograniczenia dotyczące wzruszenia decyzji po rozpoczęciu budowy chronią trwałość skutków faktycznych, których odwrócenie byłoby nadmiernie kosztowne, ale nie wyłączają kontroli legalności; w przypadkach wskazanych w ustawie możliwe pozostaje stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa.

Art. 32 reguluje korzystanie z terenów wód płynących, dróg publicznych i linii kolejowych bez przenoszenia ich własności. Nieodpłatność zajęcia jest uzasadniona realizacją inwestycji publicznej przez jednostkę samorządu terytorialnego, ale nie zwalnia inwestora z obowiązku uzgodnienia zakresu, terminu i warunków robót ani z odpowiedzialności za szkody. W przypadku kolei możliwość korzystania również w okresie użytkowania odpowiada trwałemu charakterowi skrzyżowania lub prowadzenia trasy przez obszar kolejowy. Obowiązek wykonania wycinki przez Lasy Państwowe ma skoordynować czynności na gruntach pozostających w ich zarządzie i zapewnić, aby były wykonywane przez podmiot odpowiedzialny za gospodarkę leśną. Termin i zakres prac wymagają porozumienia z zarządcą drogi rowerowej. Wyłączenia dotyczące gruntów rolnych i leśnych oraz zezwoleń na usuwanie drzew ograniczają dublowanie procedur po ostatecznym przesądzeniu lokalizacji inwestycji. Zachowano odrębne wymagania dla nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, co chroni dobra o szczególnej wartości.

Art. 33 usuwa obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę dla drogi rowerowej na wale przeciwpowodziowym, jeżeli inwestor uzyskał zgodę właściciela wału i spełnił warunki określone w art. 179 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Rozwiązanie opiera się na

założeniu, że zasadnicza ocena bezpieczeństwa wału i dopuszczalnego sposobu ingerencji jest dokonywana w wyspecjalizowanym reżimie wodnoprawnym. Zwolnienie z pozwolenia na budowę nie oznacza zwolnienia z wymagań technicznych ani odpowiedzialności za prawidłowe wykonanie robót.

Art. 34 przypisuje nadzór budowlany stosownie do kategorii trasy, zapewniając zgodność z właściwością organu administracji architektoniczno-budowlanej. Jednolity model dla etapu pozwolenia i nadzoru ogranicza wątpliwości kompetencyjne, zwłaszcza przy inwestycjach regionalnych i krajowych przekraczających granice powiatów.

Art. 35 przesądza, że koszty nabycia nieruchomości i odszkodowań ponosi jednostka samorządu terytorialnego, na rzecz której realizowana jest droga rowerowa. Zapobiega to przerzucaniu kosztów inwestycji na organ prowadzący postępowanie albo na podmiot, którego grunt jest przejmowany. Przepis nie przesądza źródła finansowania samej inwestycji i nie wyłącza korzystania z dotacji, środków europejskich ani porozumień pomiędzy jednostkami.

Rozdział 4 – przepisy przejściowe i końcowe

Art. 36 obejmuje istniejące trasy nowym systemem bez podważania ich dotychczasowego funkcjonowania. Dwunastomiesięczny termin służy zawarciu wymaganych porozumień i zgromadzeniu danych potrzebnych do wpisu do rejestru. Jest to okres dostosowawczy, a nie termin ponownego wykonania albo przebudowy infrastruktury. Pozwala uporządkować istniejące relacje prawne i dane, zachowując ciągłość korzystania z tras.

Art. 37 przewiduje sześciomiesięczne *vacatio legis*. Okres ten jest potrzebny do przygotowania rejestrów, procedur zawierania porozumień i obsługi decyzji lokalizacyjnych, wyznaczenia marszałka koordynującego sieć krajową oraz opracowania aktu wykonawczego. Jednocześnie nie jest na tyle długi, aby nieuzasadnienie odraczać dostęp jednostek samorządu terytorialnego do nowych instrumentów inwestycyjnych.

V. Przewidywane skutki prawne wejścia w życie projektowanej ustawy

Wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje przede wszystkim powstanie jednolitej podstawy prawnej do wyznaczania tras dla rowerów oraz zarządzania sieciami tras dla rowerów. Trasy wyznaczane dotychczas na podstawie praktyki, dokumentów planistycznych lub projektów turystycznych będą mogły zostać włączone do systemu ustawowego po uregulowaniu relacji z zarządcami poszczególnych odcinków i dokonaniu wpisu do rejestru.

Zarządca drogi publicznej albo właściciel lub zarządca terenu nie utraci kompetencji do zarządzania swoim odcinkiem. Powstanie natomiast obowiązek współpracy z właściwymi

organami samorządu, uwzględniania tras w działaniach planistycznych, inwestycyjnych i utrzymaniowych oraz zachowania bezpieczeństwa użytkowania infrastruktury tworzącej trasę. Odmowa włączenia odcinka będzie musiała opierać się na jednej z ustawowych przesłanek i zostać uzasadniona.

Zarządy województw uzyskają wyraźną podstawę do zarządzania regionalnymi sieciami, prowadzenia rejestrów, numerowania tras regionalnych i wykonywania pomiarów ruchu. Wyznaczony marszałek województwa będzie koordynował sieć krajową i przekazywał ministrowi właściwemu do spraw transportu coroczny raport. Skutkiem będzie koncentracja zadań strategicznych na poziomie województwa przy zachowaniu odpowiedzialności gmin i powiatów za trasy lokalne.

Jednostki samorządu terytorialnego będą mogły przygotowywać samodzielne drogi rowerowe w nowym trybie lokalizacyjnym. Decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi rowerowej zastąpi część rozproszonych czynności, zatwierdzi podziały i określi skutki wobec gruntów publicznych oraz nieruchomości wymagających ograniczenia sposobu korzystania. W odniesieniu do gruntów prywatnych pozostanie konieczność podjęcia próby nabycia w drodze umowy, a w razie jej bezskuteczności – przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego za odszkodowaniem.

Właściciele i użytkownicy wieczystości zachowają status stron i prawo do zaskarżania rozstrzygnięć. Projektowana ustawa wprowadzi jednak terminy dla organów, szczególnie sposób zawiadamiania oraz zasadę utrzymania w mocy części decyzji niedotkniętej wadą. Zwiększy to przewidywalność postępowań, zwłaszcza przy dużej liczbie nieruchomości.

Projektowana ustawa nie zmienia materialnych zasad ochrony środowiska, ochrony zabytków, bezpieczeństwa kolei ani bezpieczeństwa przeciwpowodziowego. Wprowadzi natomiast integrację części stanowisk organów, terminy ich wydawania oraz szczególne reguły dla korzystania z terenów wód, kolei, dróg publicznych i lasów. Dla wałów przeciwpowodziowych zachowany zostanie szczególnie reżim Prawa wodnego i status własnościowy gruntów.

Projekt nie ustanawia obowiązku realizacji określonej liczby inwestycji ani nie gwarantuje ich finansowania. Skala skutków rzeczowych i finansowych będzie zależała od decyzji inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Zadania ewidencyjne i koordynacyjne będą mogły być wykonywane przy wykorzystaniu istniejących urzędów i zarządów dróg. Szczegółową ocenę oddziaływania na sektor finansów publicznych, jednostki

samorządu, rynek pracy, rozwój regionalny, środowisko i zdrowie przedstawiono w ocenie skutków regulacji.

VI. Pozostałe informacje

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Projekt nie wykonuje ani nie wdraża konkretnego aktu prawa Unii Europejskiej. Odniesienie do europejskich tras dla rowerów służy zapewnieniu spójności organizacyjnej krajowej sieci z siecią EuroVelo i nie ustanawia odrębnych obowiązków wynikających z prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597). Projekt reguluje organizację zadań publicznych, zasady wyznaczania tras oraz administracyjne procedury przygotowania inwestycji. Nie ustanawia specyfikacji technicznych ani innych wymagań odnoszących się do produktów lub usług społeczeństwa informacyjnego w rozumieniu przepisów o notyfikacji.

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 podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2026 r. poz. 936) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404).

Projektowana ustawa nie określa zasad podejmowania, wykonywania ani zakończenia działalności gospodarczej, nie ustanawia nowych obowiązków informacyjnych dla przedsiębiorców i nie różnicuje ich sytuacji ze względu na wielkość. Ewentualne oddziaływanie na mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców będzie miało charakter pośredni i może polegać na wzroście popytu na usługi projektowe, budowlane, utrzymaniowe i turystyczne związane z rozwojem tras dla rowerów.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.