



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-272(5)/08
DSPA-140-273(5)/08

Warszawa, 19 stycznia 2009 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowiska** wobec poselskich projektów ustaw:

- o **zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (druk nr 1171),**
- o **zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (druk nr 1172).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tych sprawach w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

**Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy
o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg
publicznych (Druk nr 1171)**

Z dniem 10 września 2008 r. weszła w życie istotna zmiana *ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, z późn. zm.)*. Głównym celem nowelizacji było wprowadzenie do systemu prawnego rozwiązań, które pozwoliłyby na uproszczenie oraz przyspieszenie prac związanych z przygotowaniem inwestycji drogowych. Przede wszystkim wprowadzono nowy typ decyzji – decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Jest to kompleksowa decyzja, która jednocześnie:

- ustala lokalizację drogi,
- zatwierdza podział nieruchomości,
- pozbawia praw do nieruchomości znajdujących się w pasie zamierzonej inwestycji,
- jest pozwoleniem na budowę.

Należy pamiętać o tym, iż *ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* stanowi regulację specjalną mającą służyć przede wszystkim realizacji jednego z najważniejszych dla gospodarki celów, jakim jest wybudowanie w Polsce sieci dróg publicznych. Stanowi *lex specialis* wobec m. in. przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Obliguje do stosowania zawartych w niej zasad i warunków przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych z wyłączeniem niektórych istniejących uregulowań, w tym przepisów dotyczących likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych. *Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1419 z późn. zm.)* przewidywała bowiem długotrwały i skomplikowany tryb likwidacji ogrodów działkowych, nawet w przypadkach realizacji celu publicznego, a zatem inwestycji, która z założenia ma zaspokajać potrzeby ogółu społeczeństwa. Należy również pamiętać o tym, iż utrzymanie obowiązujących do dnia 10 września 2008 r. przepisów odnośnie sposobu przejmowania pod drogi publiczne nieruchomości stanowiących rodzinne ogrody działkowe, czyli pozostawienie przepisów dotyczących szczególnego trybu likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych w niezmienionym kształcie byłoby rażąco niesprawiedliwe w stosunku do nieruchomości innych osób fizycznych i prawnych np. w przypadku przejmowania nieruchomości zabudowanych wraz z budynkami

mieszkalnymi. Warunki likwidacji i terminy wydawania nieruchomości rodzinnych ogrodów działkowych były bardziej korzystne niż dla pozostałych właścicieli i użytkowników nieruchomości zajętych pod drogi.

Likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego posiada, swego rodzaju przywileje polegające m.in. na tym, iż:

- odbywa się za zgodą Polskiego Związku Działkowców,
- może mieć miejsce w ograniczonym okresie - od zakończenia do rozpoczęcia wegetacji roślin,
- zobowiązuje podmiot, w interesie którego nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego do zapewnienia nieruchomości zamiennej i ponoszenia kosztów założenia nowego ogrodu i odtworzenia urządzeń i budynków odpowiadających rodzajem urządzeniom i budynkom zlikwidowanego ogrodu.

Ponadto wydanie nieruchomości następuje dopiero po ustanowieniu na rzecz Polskiego Związku Działkowców tytułu prawnego do nieruchomości zamiennej.

Zatem wydanie przez Polski Związek Działkowców nieruchomości zajmowanej przez zlikwidowany ogród działkowy następuje po realizacji ww. obowiązków, a tym samym procedura likwidacji ogrodów działkowych może trwać nawet 3 lata. Z uwagi na konieczność przyspieszenia inwestycji w zakresie budowy dróg konieczne stało się uproszczenie omawianych powyżej procedur. Temu celowi ma służyć obecnie obowiązujący art. 11 j *ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, zgodnie, z którym do nieruchomości stanowiących rodzinne ogrody działkowe objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się art. 17-22 *ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych*.

Przedstawiony projekt przewiduje, iż do nieruchomości zajętej przez rodzinne ogrody działkowe objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się art. 17, 21 i 22 *ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych*. Tym samym zastosowania nie znajdują jedynie zapisy dotyczące likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego za zgodą Polskiego Związku Działkowców oraz ustanowienia tytułu prawnego do nieruchomości zamiennej.

Natomiast nadal stosowane byłyby zapisy mówiące o:

- okresie w którym możliwa jest likwidacja ogrodów działkowych (poza okresem wegetacji roślin) – art. 18 *ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych*,
- zapewnieniu przez podmiot likwidujący nieruchomości zamiennej, na której konieczne byłoby założenie nowego ogrodu i odtworzenie urządzeń i budynków odpowiadających rodzajem urządzeniom i budynkom

zlikwidowanego ogrodu - art. 19 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych,

- konieczności zrekompensowania kosztów i strat poniesionych przez Polski Związek Działkowców w związku z likwidacją ogrodu działkowego - art. 20 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych.

Strona rządowa jest przeciwna wprowadzeniu proponowanych zapisów, spowodują one bowiem wydłużenie okresu likwidacji ogrodów działkowych, a tym samym bardzo znaczne opóźnienia prac związanych z przygotowaniem inwestycji drogowych. Negatywnie należy ocenić w szczególności pozostawienie zapisu art. 18 i 19 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, które przewidują, iż podmiot, w interesie, którego nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego, zobowiązany jest do:

- 1) zapewnienia nieruchomości zamiennej o uregulowanej sytuacji prawnej, nie mniejszej od dotychczasowej, w miejscu odpowiednim do potrzeb i funkcjonowania nowego rodzinnego ogrodu działkowego, na której można założyć rodzinny ogród działkowy zgodnie z przepisami prawa,
- 2) założenia nowego ogrodu i odtworzenia urządzeń i budynków odpowiadających rodzajem urządzeniom i budynkom zlikwidowanego ogrodu.

Ponadto likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego może mieć miejsce w okresie od zakończenia do rozpoczęcia wegetacji roślin; likwidacja w innym terminie może mieć miejsce jedynie w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych wypadkach, za zgodą Polskiego Związku Działkowców

Podnoszony w uzasadnieniu do projektu argument pozbawiania działkowców praw nabytych jest nieuzasadniony. Zdaniem Rządu wyłączenie stosowania mechanizmu zapewnienia nieruchomości zamiennej oraz odtwarzania ogrodów działkowych nie godzi w zasadę ochrony praw nabytych. Podobne stanowisko zostało wyrażone w opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych z dnia 18 września 2008 r. Stwierdzono w niej, iż „wcześniejsze decyzje ustawodawcy, co do zakresu i sposobu realizacji określonych celów publicznych, nie ograniczają go w decyzjach dotyczących zmiany dotychczasowej polityki oraz uregulowań prawnych. Jedną z cech prawa jest to, iż nie tylko oddziałuje ono, ale też i reaguje na zmieniające się stosunki społeczne.” Trybunał Konstytucyjny wyraził również pogląd, że istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe. Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne.

Na marginesie można wskazać, iż wyłączenie tego przepisu nie spowoduje braku możliwości zapewnienia nieruchomości zamiennej. Należy bowiem zauważyć,

iż zastosowanie znajdują tutaj ogólne przepisy dotyczące wywłaszczeń zawarte w *ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.)*. Zgodnie z art. 131 ust. 1 ww. ustawy w ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości może być przyznana, za jego zgodą, odpowiednia nieruchomość zamienna. Natomiast uzależnienie likwidacji ogrodu działkowego od okresu wegetacji roślin znacznie opóźni prace związane z realizacją inwestycji drogowej.

Przedstawione w uzasadnieniu do projektu zarzuty naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji (zasady równości) poprzez zróżnicowanie sytuacji prawnej działkowców ze względu na cel, dla którego następuje likwidacja ogrodu działkowego w opinii Rządu wydaje się niezasadny. Stanowisko podobne wyraziło Biuro Analiz Sejmowych w opinii prawnej z dnia 18 września 2008 r., bowiem w każdym przypadku działkowcom przysługuje odszkodowanie za wywłaszczone mienie, różnica dotyczy jedynie trybu pozbawienia ich własności, który mogą określać bądź przepisy *ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych* bądź przepisy *ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*. Zróżnicowanie to jest jednak w świetle celów publicznych, dla których jest dokonywane (budowa dróg), usprawiedliwione. Podobne stanowisko prezentuje strona rządowa w stosunku do zarzutu braku proporcjonalności pomiędzy zakresem ograniczenia praw działkowców i PZD gwarantowanych *ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych*, a celami, jakim służyć ma *ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*. W ocenie projektodawców przekłada się to na naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji. W opinii Rządu nie można mówić o naruszeniu zasady proporcjonalności wywłaszczenia. Dla osiągnięcia celu w postaci sprawnego i szybkiego zrealizowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, konieczne było pominięcie długotrwałej procedury przewidzianej przepisami *ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych*. Ponadto należy jednoznacznie podkreślić, że w ocenie Rządu wprowadzony ostatnią nowelizacją art. 11 j *ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* nie pozbawia działkowców prawa do pełnego, słusznego odszkodowania, o którym mowa w art. 21 Konstytucji.

W zakresie wypłaty odszkodowań za przejęte pod drogi publiczne rodzinne ogrody działkowe należy stosować zasady określone w ww. *ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, a w sprawach nie uregulowanych tą ustawą stosować przepisy *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*.

Zgodnie z art. 12 ust. 4f ww. *ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* za nieruchomości, które stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa bądź też

własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego, przysługuje odszkodowanie dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe. W myśl art. 244 § 1 *ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny* ograniczonymi prawami rzeczowymi są: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka. Wspólną cechą tych praw jest to, że są one prawami na rzeczy cudzej, to znaczy że obciążają rzecz będącą własnością innego podmiotu.

Biorąc pod uwagę powyższe, odszkodowanie przysługiwać będzie zarówno właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu, jak również osobie mającej ograniczone prawo rzeczowe, czyli np. prawo użytkowania, które w przypadku rodzinnych ogrodów działkowych ustanowione jest na rzecz Polskiego Związku Działkowców oraz jego członków, czyli użytkowników poszczególnych działek.

Zgodnie natomiast z przepisem art. 9 *ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych*, ogrody zakładane są na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz Polskiego Związku Działkowców. Z kolei grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność jednostki samorządu terytorialnego, przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe, przekazuje się nieodpłatnie w użytkowanie bądź też w użytkowanie wieczyste Polskiemu Związkowi Działkowców.

W praktyce oznacza to, iż Polskiemu Związkowi Działkowców przysługiwać mogą trzy rodzaje praw do nieruchomości stanowiących rodzinne ogrody działkowe:

- własność,
- użytkowanie wieczyste,
- użytkowanie.

Zatem biorąc pod uwagę powołany wyżej art. 12 ust. 4 f *ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* Polskiemu Związkowi Działkowców przysługiwać będzie odszkodowanie za przejęte grunty w każdym przypadku, niezależnie od posiadanego prawa do nieruchomości. Analogiczne zasady ustalania odszkodowania znajdują zastosowanie w odniesieniu do poszczególnych członków Polskiego Związku Działkowców, z tym, że w każdym przypadku odszkodowanie przyznawane będzie za wygaszenie użytkowania ustanowionego na mocy art. 14 *ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych*.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż *ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* wyłącza jedynie art. 17-22 *ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych*, w odniesieniu do nieruchomości przejmowanych pod budowę drogi. W mocy pozostaje natomiast nadal art. 15 ust. 2 *ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych*, który stanowi, iż nasadzenia, urządzenia i obiekty

znajdujące się na działce, wykonane lub nabyte ze środków finansowych użytkownika działki, stanowią jego własność. Zatem w ocenie Rządu ustalone odszkodowania powinny obejmować także te składniki.

Reasumując, propozycje zawarte w projekcie należy ocenić negatywnie.