



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja

Druk nr 1171

Warszawa, 6 października 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

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

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy posła Marka Borowskiego.

(-) Bartosz Arłukowicz; (-) Marek Balicki; (-) Marek Borowski;
(-) Andrzej Celiński; (-) Marian Filar; (-) Zdzisława Janowska; (-) Bożena Kotkowska; (-) Piotr Krzywicki; (-) Bogdan Lis; (-) Grzegorz Pisalski;
(-) Jerzy Polaczek; (-) Jarosław Sellin; (-) Izabella Sierakowska;
(-) Kazimierz Michał Ujazdowski; (-) Jan Widacki.

USTAWA
z dnia 2008 r.

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

Art. 1.

W ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. Nr 80, poz. 721, z późn. zm.¹⁾) art. 11j otrzymuje brzmienie:

„Art. 11j. Do nieruchomości stanowiących 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 (Dz.U. Nr 169, poz. 1419 oraz z 2006 r. Nr 220, poz. 1600).”.

Art. 2.

W przypadku likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego albo jego części, w okresie od dnia 10 września 2008 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, dokonanej w wyniku decyzji, o której mowa w art. 11j ustawy wymienionej w art. 1, działkowcom oraz związkowi działkowców przysługują odpowiednio uprawnienia określone w art. 18, 19 i 20 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 169, poz. 1419 oraz z 2006 r. Nr 220, poz. 1600).

Art. 3.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2003 r. Nr 217, poz. 2124, z 2005 r. Nr 113, poz. 954 i Nr 267, poz. 2251, z 2006 r. Nr 220, poz. 1601, z 2007 r. Nr 23, poz. 136 i Nr 112, poz. 767 oraz o 2008 r. Nr 154, poz. 958.

UZASADNIENIE

Celem projektowanej ustawy jest skorygowanie przepisu art. 11j ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, który pozbawia działkowców możliwości ochrony ich własności, w tym odszkodowania za mienie (nasadzenia, urządzenia, obiekty itp.) będące na terenie nieruchomości stanowiących rodzinne ogrody działkowe, przejmowanych w wyniku decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Dokonana w dniu 25 lipca 2008 r. nowelizacja ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. Nr 154, poz. 953) niewątpliwie służy ułatwieniu realizacji inwestycji drogowych, lecz takie ułatwienia nie powinny odbywać się kosztem obywateli i organizacji (Polski Związek Działkowców), których majątek byłby przejmowany bez odpowiednich rekompensat i odszkodowań. Powyższe rozwiązanie spotkało się ze zrozumiałą krytyką działkowców oraz reprezentujących ich instytucji (Krajowa Rada) tym bardziej, że z uwagi na tryb przyjęcia tego przepisu (poprawka poselska przyjęta w końcowym etapie prac komisyjnych) odbyło się to bez wiedzy statutowych organów zrzeszających członków Polskiego Związku Działkowców.

W ocenie wnioskodawców niniejszego projektu zakres, wprowadzonego przez art. 11j ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, wyłączenia stosowania przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (art. 17-22) jest zbyt szeroki. Objął on bowiem nie tylko przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych dotyczące terminu odtworzenia ogrodu, ale wszystkie normy zawarte w art. 17-22 ustawy gwarantujące wypłaty odszkodowań za majątek dla Polskiego Związku Działkowców i działkowców oraz odtworzenie ogrodu. Jednocześnie nie wprowadzono żadnych przepisów, które dostosowywałyby regulacje tzw. „ustawy drogowej”, do specyficznych rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych, w szczególności dotyczących odrębnej własności naniesień i nasadzeń przysługujących działkowcom oraz Polskiemu Związkowi Działkowców, a także odtworzenia rodzinnych ogrodów działkowych i uzyskania przez działkowca działki zamiennej w przypadku likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych. W zaistniałej sytuacji nowym przepisom można postawić przynajmniej kilka zarzutów niekonstytucyjności, nie mówiąc już o naruszeniu podstawowych zasad współżycia społecznego. Nastąpiło bowiem wprowadzenie możliwości wywłaszczenia z majątku prywatnego bez prawa do uzyskania odszkodowania z tego tytułu.

Skutkiem wejścia w życie nowych rozwiązań jest możliwość przeprowadzenia wywłaszczenia działkowców z własności naniesień i nasadzeń,

tj. majątku zainwestowanego przez nich na działkach, bez prawa do odszkodowań. Zmiana przewiduje bowiem wyłączenie stosowania art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, zgodnie z którym „Podmiot, w którego interesie nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego, zobowiązany jest wypłacić członkom Polskiego Związku Działkowców odszkodowanie za składniki majątkowe znajdujące się na działkach, a stanowiące ich własność”. Jednocześnie w „ustawie drogowej” nie zawarto żadnych szczególnych regulacji odnoszących się do praw działkowców, zaś ogólne zasady jako nieprzystające do rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych, nie dają podstaw do żądania takich odszkodowań. Ustawa przewiduje bowiem możliwość przyznawania odszkodowań wyłącznie za prawa do nieruchomości. Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych „Nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działce, wykonane lub nabyte ze środków finansowych użytkownika działki, stanowią jego własność”. W ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych wprowadzono więc wyjątek od zawartej w art. 48 Kodeksu cywilnego zasady powiązania własności naniesień z własnością nieruchomości. Ustawa nie przewiduje zaś takiej sytuacji, w konsekwencji działkowy nie będący właścicielem ani też użytkownikiem wieczystymi nieruchomości, są pozbawieni możliwości ubiegania się o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia ze swej własności. Wydaje się, że można wskazać na sprzeczność takiego rozwiązania z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć bezpodstawne zróżnicowanie sytuacji prawnej działkowców ze względu na cel, dla którego realizacji następuje likwidacja ogrodu działkowego - a więc naruszenie art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. O ile bowiem generalnie każdy z działkowców na podstawie ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych ma prawo do odszkodowania w przypadku likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych za odjęcie własności majątku zgromadzonego na działce, o tyle działkowcy z ogrodu likwidowanego na podstawie przepisów „ustawy drogowej” prawa takiego zostali pozbawieni. Analogicznie przedstawia się sytuacja z prawem do otrzymania działki zamiennej w odtworzonym ogrodzie działkowym.

Podobne uwagi, co do naruszenia zasady konstytucyjnej ochrony własności, jak w przypadku działkowców, można podnieść w stosunku do zapisów ustawy odnoszących się do majątku Polskiego Związku Działkowców. Również tutaj nowelizacja nie uwzględnia szczególnej sytuacji prawnej, jaka ma miejsce w przypadku majątku Polskiego Związku Działkowców w ogrodach działkowych, których tereny nie są jego własnością a przynajmniej nie znajdują się w jego użytkowaniu wieczystym. Nieuwzględnienie przewidzianego w art. 15 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych szczególnego wyjątku od, zawartej w art. 48 Kodeksu cywilnego, zasady powiązania własności naniesień z własnością nieruchomości, powoduje, że w przypadku ponad 35% z 44 tys. ha

terenów rodzinnych ogrodów działkowych Związek mógłby zostać wywłaszczony z własności w stosunku do infrastruktury ogrodowej bez prawa do odszkodowania, a więc z naruszeniem art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Kolejny zarzut o charakterze konstytucyjnym, który można podnieść w stosunku do art. 11j „ustawy drogowej”, ma związek z brakiem proporcjonalności, pomiędzy zakresem ograniczenia praw działkowców i Polskiego Związku Działkowców gwarantowanych ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych, a celami jakim służyć ma nowy przepis. Brak proporcjonalności pomiędzy celem przepisu, a ograniczeniem praw majątkowych działkowców i Polskiego Związku Działkowców, uzasadnia więc zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Należy się spodziewać, że w praktyce art. 11j „ustawy drogowej” może spowodować skutek wręcz odwrotny od zamierzonego. Trudno bowiem przyjąć, że działkowcy, którym w oparciu w/w przepis odmawiać się będzie wypłaty odszkodowań za majątek oraz przyznania prawa do działki w odtworzonym rodzinnym ogrodzie działkowym, pogodzili się z tym faktem. W konsekwencji konflikty i protesty społeczne na tym tle są nieuniknione, a co za tym idzie, opóźnienie prowadzenia inwestycji drogowych jak najbardziej realne.

Reasumując należy stwierdzić, iż art. 11j ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych wprowadzony ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, może być uznany za sprzeczny z szeregiem zapisów Konstytucji. Wynika to zarówno z faktu rażącego naruszenia konstytucyjnie chronionych praw przysługujących działkowcom i Polskiemu Związkowi Działkowców, jak i dysproporcji, pomiędzy zakresem ograniczenia praw osób prywatnych, a celem, jakiemu miałyby to służyć. Stąd też postulat jego zmiany, należy uznać za w pełni uzasadniony.

Mając na uwadze powyższe proponuje się co jest przedmiotem art. 1 aby w stosunku do nieruchomości stanowiących rodzinne ogrody działkowe objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej miały zastosowanie przepisy art. 18, 19 i 20 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, a tym samym zostałyby przywrócone określone uprawnienia (w tym odszkodowawcze), których działkowców pozbawiła ostatnia nowelizacji „ustawy drogowej”. Równocześnie proponuje się (w art. 2) przyjąć rozwiązanie pozwalające na dochodzenie przez działkowców i Polski Związek Działkowców analogicznych uprawnień, w przypadku gdyby do czasu wejścia w życie proponowanej ustawy nastąpiły fakty likwidacji ogrodów działkowych, na zasadach określonych w dotychczasowym przepisie art. 11j.

Trudne do określenia są ewentualne skutki finansowe przyjęcia ustawy, albowiem wnioskodawcom nie są znane plany inwestycji drogowych, które byłyby realizowane w oparciu o nieruchomości zajmowane przez rodzinne ogrody działkowe. Z pewnością przyjęcie proponowanego rozwiązania uchroni budżet państwa i budżet samorządu terytorialnego od kosztów ewentualnych procesów sądowych oraz odszkodowań w sytuacji, gdy istnieje wysokie prawdopodobieństwo niekonstytucyjności dotychczasowej regulacji.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 13 października 2008 r.

BAS-WAEM-2792/08

Pan Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie zgodności poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o
szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie
dróg publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marek Borowski)
z prawem Unii Europejskiej

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Monitor Polski z 2002 r., Nr 23, poz. 398 z późn. zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ma na celu zmianę ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. Nr 29, poz. 257, ze zmianami). Zmiana dotyczy przepisu, 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 (Dz. U. Nr 169, poz. 1419, ze zmianami). Wnioskodawcy proponują zawężenie zakresu tego wyłączenia do art. 17, 21 i 22. W odróżnieniu od dotychczasowego stanu prawnego, nieruchomości, które stanowią rodzinne ogrody działkowe, byłyby objęte zakresem obowiązywania art. 18-20 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Przepisy te określają okres, w jakim może nastąpić likwidacja ogrodu działkowego, oraz zobowiązania podmiotu, w interesie którego ona następuje (zapewnienie nieruchomości zamiennej, założenie nowego ogrodu oraz odtworzenie urządzeń i budynków, wypłata odszkodowań członkom Polskiego Związku Działkowców oraz Polskiemu Związkowi Działkowców).

Projekt zawiera przepisy przejściowe oraz przewiduje wejście w życie ustawy po upływie 14 dni od jej ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej proponowaną regulacją

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii, o których mowa w projekcie.

3. Analiza założeń projektu pod kątem prawa Unii Europejskiej

Materie, o których mowa w projekcie, pozostają poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

4. Konkluzje

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego

Akceptował: Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

Deskrytory bazy Rex: Unia Europejska, projekt ustawy, wywłaszczenie, ogrody działkowe

Warszawa, 13 października 2008 r.

BAS-WAEM-2793/08

Pan Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o
szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie
dróg publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Marek Borowski)
jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt ma na celu zmianę ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. Nr 29, poz. 257, ze zmianami). Zmiana dotyczy przepisu, 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 (Dz. U. Nr 169, poz. 1419, ze zmianami). Wnioskodawcy proponują zawężenie zakresu tego wyłączenia do art. 17, 21 i 22. Projekt nie ma na celu wykonania prawa Unii Europejskiej.

Projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego
Akceptował: Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski