



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja

**Druk nr 1172**

Warszawa, 3 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 pana posła Wiesława Andrzeja Szczepańskiego.

(-) Romuald Ajchler; (-) Leszek Aleksandrak; (-) Tomasz Garbowski; (-) Witold Gintowt-Dziewałtowski; (-) Henryk Gołębiowski; (-) Tomasz Kamiński; (-) Witold Klepacz; (-) Jan Kochanowski; (-) Sławomir Kopyciński; (-) Krystyna Łybacka; (-) Waław Martyniuk; (-) Zbigniew Matuszczak; (-) Jarosław Matwiejuk; (-) Krzysztof Matyjaszczyk; (-) Tadeusz Motowidło; (-) Grzegorz Napieralski; (-) Wojciech Olejniczak; (-) Artur Ostrowski; (-) Wojciech Pomajda; (-) Stanisława Prządka; (-) Stanisław Stec; (-) Elżbieta Streker-Dembińska; (-) Wiesław Andrzej Szczepański; (-) Tadeusz Tomaszewski; (-) Jerzy Wenderlich; (-) Bogusław Wontor; (-) Stanisław Wziątek.

U S T A W A

z dnia .....  
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.) wprowadza się następujące zmiany:

Art.11j otrzymuje brzmienie:

„1. Do nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy lub jego część objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się art. 17-18 i 21 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).

2. Do ustalenia wysokości i wypłaty odszkodowania z tytułu utraty praw, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy wskazanej w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy niniejszej ustawy dotyczące właścicieli nieruchomości.

3. Podmiotem zobowiązanym do realizacji obowiązków, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy wskazanej w ust. 1, jest wnioskodawca w rozumieniu niniejszej ustawy.

4. Obowiązki, o których mowa w ust. 3, wnioskodawca jest zobowiązany wykonać w terminie 12 miesięcy od dnia wydania nieruchomości określonego w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.”

Art. 2. Do spraw wszczętych po dniu 10 września 2008r. i niezakończonych decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## Uzasadnienie

W dniu 25 lipca 2008 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 154, poz. 958, zwaną dalej „nowelizacją”) zmierzającą do uproszczenia oraz przyśpieszenia prac związanych z przygotowaniem inwestycji drogowych prowadzonych na podstawie ustawy z 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. nr 80, poz. 721 ze zm., zwanej dalej „specustawą drogową”).

W świetle obowiązujących przed nowelizacją przepisów procedura przygotowania inwestycji drogowych składała się z dwóch etapów. Pierwszy etap, który można określić mianem lokalizacyjnego, kończył się wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, która zastępowała występujące w tradycyjnym procesie inwestycyjnym akty w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego (plan miejscowy lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu); z kolei drugi etap zmierzał do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę drogi.

Uchwalona nowelizacja miała na celu uproszczenie powyższej procedury poprzez stworzenie zintegrowanego, jednoetapowego postępowania ustalającego wszystkie warunki realizacji inwestycji drogowej. Miejsce dotychczasowych dwóch decyzji - o ustaleniu lokalizacji drogi oraz o pozwoleniu na budowę drogi - zajęła jedna decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Obecnie specustawa drogowa przewiduje również szczególny tryb wywłaszczenia nieruchomości. Grunt objęty ostateczną decyzją administracyjną o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej staje się własnością jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa z mocy samego prawa. Dopiero w następnej kolejności określone jest (w odrębnej decyzji) odszkodowanie za

przejętą przez jednostkę samorządu terytorialnego (Skarb Państwa) nieruchomości.

Uchwalona 25 lipca 2008 r. nowela wprowadziła do specustawy drogowej nowy art. 11j znajdujący zastosowanie w przypadku przebiegu inwestycji drogowej przez teren rodzinnych ogrodów działkowych funkcjonujących w oparciu o ustawę z dnia 8 lipca 2005r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 169, póź. 1419 ze zm., zwanej dalej „ustawą o ROD”). Art. 11j wyłączył zastosowanie art. 17-22 ustawy o ROD w stosunku do nieruchomości stanowiących rodzinne ogrody działkowe objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Wskazane w art. 11j specustawy drogowej przepisy ustawy o ROD (których zastosowanie zostało wyłączone) regulują zasady oraz warunki likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego. Przede wszystkim, w myśl art. 17 ustawy o ROD, likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego zasadniczo wymaga zgody Polskiego Związku Działkowców (PZD); wyjątek stanowi art. 17 ust. 3 ustawy o ROD, dopuszczający wywłaszczenie na cel publiczny na zasadach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Stosownie zaś do art. 18 ustawy o ROD, likwidacja może mieć miejsce w ograniczonym okresie - od zakończenia do rozpoczęcia wegetacji roślin (w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych wypadkach możliwe jest to w innym terminie, za zgodą PZD). Natomiast art. 19 ustawy wskazuje, że podmiot, w interesie którego nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego, zobowiązany jest do zapewnienia nieruchomości zamiennej oraz założenia na niej nowego ROD i odtworzenia urządzeń i budynków odpowiadających rodzajem urządzeniom i budynkom ogrodu zlikwidowanego. Ponadto podmiot, w którego interesie nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego, zobowiązany jest wypłacić:

- 1) członkom Polskiego Związku Działkowców - odszkodowanie za składniki majątkowe znajdujące się na działkach, a stanowiące ich własność;

2) Polskiemu Związkowi Działkowców - odszkodowanie, według kosztów odtworzenia, za składniki majątkowe stanowiące jego własność a niepodlegające odtworzeniu;

3) zrekompensować koszty i straty poniesione, przez Polski Związek Działkowców w związku z likwidacją (art. 20 ustawy o ROD).

Wydanie przez PZD nieruchomości zajmowanej przez zlikwidowany rodzinny ogród działkowy następuje najwcześniej po realizacji wszystkich w/w obowiązków (art. 21 ustawy o ROD).

Zgodnie z uzasadnieniem przedstawionym przez zgłaszających projekt art. 11j, przepis ten miał służyć przyspieszeniu procedury pozyskiwania terenów ogrodów na potrzeby inwestycji drogowych. Wskazywano w nim na perturbacje, jakie powoduje konieczność – jeszcze przed wydaniem przez PZD gruntu zajętego przez ogród - zapewnienia terenu zamiennego oraz odbudowy infrastruktury ogrodu, co dotychczas wynikało z art. 19 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 21 ust. 1 ustawy o ROD, a także kwestie związane z przesunięciem terminu wydania nieruchomości na okres powegetacyjny (art. 18 ustawy o ROD) .

Jednak zakres wprowadzonego przez art. 11j specustawy drogowej wyłączenia stosowania ustawy o ROD jest zdecydowanie szerszy. Objął on bowiem nie tylko w/w przepisy ustawy o ROD, dotyczące terminu wydania nieruchomości, ale wszystkie normy zawarte w art. 17 – 22 ustawy o ROD. W konsekwencji uchylono przepisy gwarantujące wypłatę odszkodowań za majątek stanowiący własność PZD i działkowców, a także odtworzenie ogrodu. Jednocześnie nie wprowadzono żadnych przepisów, które dostosowałyby regulacje specustawy drogowej do specyficznych rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o ROD, w szczególności dotyczących odrębnej własności naniesień i nasadzeń przysługujących działkowcom oraz PZD. Dotyczy to także odtworzenia ogrodów działkowych, a w rezultacie - praw działkowców do działek zamiennych w przypadku likwidacji ROD. Tym samym wejście w życie

art. 11j spowodowało powstanie swoistej próżni prawnej w zakresie sytuacji działkowców i ich Związku w przypadku likwidacji ogrodu na potrzeby inwestycji drogowych.

Omawiany art. 11j wyłączył wszelkie przepisy regulujące zasady wypłaty odszkodowań za prywatny majątek działkowców i PZD oraz zapewnianie działek zamiennych. Jednocześnie nie zaproponowano żadnych rozwiązań zastępczych, przez co brak jest mechanizmów, na jakich osoby prywatne mają otrzymać odszkodowania za majątek utracony wskutek dokonanego wywłaszczenia. Taka sytuacja uniemożliwia organom administracyjnym, działającym zgodnie z zasadą legalności (tj. wyłącznie w oparciu o wyraźną podstawę prawną – art. 7 Konstytucji RP), rekompensowanie strat poniesionych przez osoby dotknięte skutkami decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej obejmującej obszar działania rodzinnego ogrodu działkowego. To samo dotyczy możliwości realizacji wcześniej nabytych praw do uzyskania działki zamiennej w odtworzonym ogrodzie.

Konsekwencją art. 11j w obecnym brzmieniu jest ryzyko naruszenia praw majątkowych obywateli będących użytkownikami działek w ROD. Pomijając kwestie natury prawnej, należy zauważyć, iż jego stosowanie grozi zaistnieniem konfliktów społecznych w przypadku poszczególnych ogrodów działkowych objętych jego stosowaniem, a co za tym idzie opóźnieniami w przejmowaniu terenów ogrodów na potrzeby inwestycji drogowych, czemu nowelizacja ta miała przeciwdziałać.

Wadliwość co do art. 11j podnosi Biuro Analiz Sejmowych w opinii z dnia 18 września 2008r. Wskazano w niej m.in. iż powyższy przepis, jako niedostosowany do istniejących uregulowań prawnych (w zakresie odrębnej własności naniesień), może spowodować zbędne przedłużenie procesu budowy dróg.

Nadmienić też należy, że stosowanie art. 11j w aktualnym kształcie niesie za sobą ryzyko odpowiedzialności Skarbu Państwa z tytułu roszczeń odszkodowawczych zgłaszanych przez działkowców i ich Związek. Pomimo braku normy ustawowej poszczególnym działkowcom i PZD przysługiwać będzie bowiem roszczenie o odszkodowanie na podstawie normy konstytucyjnej zawartej w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym *„wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”*. Możliwość ta nie może jednak zmienić negatywnej oceny w/w przepisu jako niekonstytucyjnego. Za taką należy zaś uznać ustawę przewidującą wywłaszczenie, natomiast nie wskazującą wywłaszczonemu trybu przyznania odszkodowania i możliwości zaskarżenia decyzji w tym zakresie, a więc z której treści wynika dopuszczalność wywłaszczenia działkowców i PZD bez odszkodowania.

Proponowany projekt ustawy ma na celu przywrócenie konstytucyjnego porządku w zakresie praw działkowców i PZD w przypadku inwestycji drogowych. Jednocześnie zachowuje zintegrowane, jednoetapowe postępowanie ustalające wszystkie warunki realizacji inwestycji drogowej oraz szybkie przejmowanie terenów zajętych przez ROD na potrzeby tych inwestycji, tak jak było to w zamiarze autorów art. 11j w obecnym brzmieniu. Analogicznie, jak dotychczas, proponuje się częściowe wyłączenie stosowania ustawy o ROD. Jednakże zakres wyłączenia jest węższy i dotyczy wyłącznie tych przepisów, które faktycznie mogą skutkować przedłużeniem procesu przejmowania nieruchomości na potrzeby inwestycji drogowych. W tym celu wystarczającym rozwiązaniem będzie wyłączenie regulacji zawartych w art. 17 – 18 oraz art. 21 ustawy o ROD. To z tych przepisów wynika bowiem, że wydanie terenu likwidowanego ogrodu musi być poprzedzone uzyskaniem przez PZD tytułu prawnego i fizycznego władztwa nad nieruchomością, na której został odtworzony ROD oraz następować w okresie powegatacyjnym roślin.



Jednocześnie projekt zakłada odpowiednie stosowanie wobec działkowców i PZD przepisów specustawy drogowej dotyczących ustalania wysokości i wypłaty odszkodowań dla właścicieli nieruchomości. W ten sposób usunięta zostaje niewątpliwa luka prawna, która - pomijając problem odrębnej od nieruchomości własności działkowców i PZD - skutkuje obecnie brakiem podstaw do wypłaty odszkodowań na ich rzecz.

Projekt dodatkowo precyzyjnie wskazuje podmiot, który ma wywiązać się z pozostałych obowiązków, wynikających z ustawy o ROD. Dotyczy to zapewnienia terenu zamiennego i odtworzenia ogrodu, za co odpowiedzialność spoczywać ma na zarządcy drogi występującym z wnioskiem o wydanie decyzji o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Pamiętać bowiem trzeba, że ogrody działkowe są urządzeniami użyteczności publicznej, które służą nie tylko bezpośrednim użytkownikom, ale jako tereny zielone, pozytywnie oddziałują na miasta i społeczności lokalne. Stąd też zachowanie obecnej powierzchni ogrodów i dostępności do nich dla społeczeństw jest wartością, która uzasadnia utrzymanie przyjętego w ustawie o ROD rozwiązania gwarantującego odtwarzanie ogrodów w przypadku ich likwidacji. Nie ma też żadnych racjonalnych argumentów przemawiających za uchyleniem tego obowiązku w sytuacji likwidacji ROD na potrzeby drogowe, podczas gdy ogrody są odtwarzane w przypadku innych likwidacji, również tych związanych z realizacją celu publicznego, np. budowy szpitala.

Przywrócenie obowiązku odtworzenia ogrodu nie będzie jednak negatywnie rzutowało na szybkość realizacji inwestycji drogowych. Wynika to z ust. 4 proponowanego artykułu, który dopuszcza możliwość odtworzenia ogrodu w terminie 12 miesięcy od przejęcia terenu na potrzeby drogowe. Wydanie terenu przez PZD nie będzie uwarunkowane wcześniejszym uzyskaniem tytułu prawnego i władztwa nad nieruchomością, na której odtworzony został likwidowany ogród, ani też zakończeniem okresu wegetacji roślin. W ten sposób zachowuje się cel specustawy drogowej z jednoczesnym poszanowaniem praw

nabytych przez działkowców, a gwarantowanych im ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych, tj. prawa do działki zamiennej.

Oдноśnie zapisu zawartego w art. 2 projektu ustawy, zakłada się, iż proponowane przepisy obejmą swą regulacją postępowania wszczęte od dnia obowiązywania art. 11j w obecnym brzmieniu. Proponowany projekt ma na celu uchronienie działkowców i PZD przed negatywnymi konsekwencjami wynikającymi z tego przepisu. Ma to również uzasadnienie z punktu widzenia interesów podmiotów prowadzących inwestycje drogowe, gdyż wprowadzenie spójnej regulacji pozwoli uniknąć komplikacji i opóźnień w prowadzonych postępowaniach, czym grozi stosowanie art. 11j w obecnym kształcie.

Projekt zakłada także 14-dniowe *vacatio legis*, co dla adresatów proponowanych regulacji jest okresem wystarczającym do zapoznania się i przygotowania się do stosowania w praktyce proponowanej regulacji.

Projekt przywraca część rozwiązań obowiązujących w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych sprzed 25 lipca br. w zakresie uregulowania sprawy odszkodowań za majątek działkowców utracony wskutek dokonanego wywłaszczenia.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie został poddany konsultacjom, o których mowa w art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu RP.

Warszawa, 16 października 2008 r.

BAS-WAEM-2785/08

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 Wiesław Andrzej**  
**Szczepański) 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 zm.). 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 zm.). Wnioskodawcy proponują zawężenie zakresu tego wyłączenia do art. 17, 18 i 21. W odróżnieniu od dotychczasowego stanu prawnego, nieruchomości, które stanowią rodzinne ogrody działkowe, byłyby objęte zakresem obowiązywania art. 19-20 i 22 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Przepisy te określają zobowiązania podmiotu, w interesie którego następuje likwidacja ogrodu działkowego (zapewnienie nieruchomości zamiennej, założenie nowego ogrodu oraz odtworzenie urządzeń i budynków, wypłata odszkodowań członkom Polskiego Związku Działkowców oraz Polskiemu Związkowi Działkowców) oraz wskazują przepisy, które znajdują odpowiednie zastosowanie w przypadku likwidacji części rodzinnego ogrodu działkowego. Projekt określa ponadto zasady ustalania wysokości i wypłaty odszkodowania oraz podmiot, w którego interesie następuje likwidacja.

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 przepisów projektu pod kątem zgodności z prawem 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*

*Deskryptory bazy Rex: Unia Europejska, projekt ustawy, wywłaszczenie, ogrody działkowe*

Warszawa, 16 października 2008 r.

BAS-WAEM-2786/08

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 Wiesław Andrzej Szczepański) 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 zm.). 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 zm.). Wnioskodawcy proponują zawężenie zakresu tego wyłączenia do art. 17, 18 i 21. Projekt określa ponadto zasady ustalania wysokości i wypłaty odszkodowania oraz wskazuje podmiot, w którego interesie następuje likwidacja ogrodu działkowego. 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*