



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji
inwestycji w zakresie dróg publicznych
(druk nr 509)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ma w założeniu Wnioskodawców zapewnić członkom Polskiego Związku Działkowców oraz samemu Związkowi prawo do odszkodowania oraz nieruchomości zastępczej na odtworzenie ogrodu działkowego zlikwidowanego w związku z prowadzeniem inwestycji drogowej.

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych określa m.in. zasady oraz tryb wywłaszczania nieruchomości przeznaczonych pod drogi. Grunt objęty ostateczną decyzją administracyjną o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej staje się z mocy prawa własnością odpowiednio jednostki samorządu terytorialnego albo Skarbu Państwa. Za wywłaszczoną w ten sposób nieruchomość przysługuje odszkodowanie określane w kolejnej decyzji.

Nowelą z dnia 25 lipca 2008 r. wprowadzono do ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych art. 11j - przepis stanowiący, że do nieruchomości pod rodzinnymi ogrodami działkowymi, objętymi decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nie stosuje się art. 17-22 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. Art. 17 - 22 określają szczególne zasady likwidacji ogrodu działkowego oraz wypłaty za niego odszkodowania.

W myśl art. 17 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego odbywa się za zgodą Polskiego Związku Działkowców. Art. 18 ustawy stanowi natomiast, że likwidacja ogrodu, z wyjątkiem szczególnie uzasadnionych

przypadków i za zgodą Związku, może mieć miejsce tylko w okresie od zakończenia do rozpoczęcia wegetacji roślin.

Podmiot, w interesie którego nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego, zobowiązany jest do zapewnienia nieruchomości zamiennej oraz do założenia nowego ogrodu wraz z urządzeniami (art. 19 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych). Dodatkowo, zgodnie z art. 20 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, jest on zobowiązany 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.

Wprowadzenie do ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych art. 11j i wyłączenie nim stosowania art. 17-22 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w przypadku wywłaszczenia gruntów pod ogrodami z przeznaczeniem na budowę dróg, spowodowało wątpliwości co do zasad i trybu, które należy przyjąć przy wypłacie odszkodowania działkowcom. Sam obowiązek wypłaty odszkodowania, mimo wyłączenia regulacji ustawowej, jest bowiem bezsporny w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP przyznającego prawo do niego każdemu, czyjego mienia dotyczy wywłaszczenie na cele publiczne.

Ustawa będąca przedmiotem opinii ma stworzyć ramy prawne umożliwiające uzyskanie odszkodowania wywłaszczonym członkom Polskiego Związku Działkowców oraz samemu Związkowi, a ponadto zapewnić prawo do nieruchomości na odtworzenie zlikwidowanego pod inwestycję drogową ogrodu.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 38 posiedzeniu w dniu 20 marca br. pochodziła z przedłożenia poselskiego. W Sejmie zajmowała się nią Komisja Infrastruktury. W toku prac nad projektem został on istotnie zmodyfikowany. Jedną z poprawek zniesiono przepis przejściowy przesądzający o sposobie zakończenia spraw będących w toku.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) Przepis ust. 1g dodawany do art. 18 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych jest w swojej treści bardzo zbliżony do art. 19 i art. 20 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (w obydwu przypadkach wyłączonej członkom Polskiego Związku Działkowców oraz Związkowi przysługujące prawo do odszkodowania i nieruchomości zamiennej). Ponieważ art. 11j ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych wyłącza stosowanie art. 17-22 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w stosunku do inwestycji drogowych, rozważyć należy zamieszczenie w art. 11j odesłania do art. 18 ust. 1g. Taki zabieg legislacyjny zapewni ustawie spójność oraz pozwoli uniknąć wątpliwości interpretacyjnych.

Propozycja poprawki:

w art. 1:

a) w zdaniu wstępnym po wyrazach "(Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194, Nr 199, poz. 1227)" dodaje się wyrazy "wprowadza się następujące zmiany:"

b) pozostałą treść oznacza się jako lit. b oraz dodaje się lit. a w brzmieniu:

"a) art. 11j otrzymuje brzmienie:

"11j. 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 oraz z 2006 r. Nr 220, poz. 1600), z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1g."

- 2) Przepis ust. 1g dodawany do art. 18 ustawy nowelizowanej posługuje się nieznanym jej określeniem "grunty zastępcze". Pojęcie to należy zastąpić określeniem "nieruchomość zamienna", używanym także w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych.

Propozycja poprawki:

w art. 1, w ust. 1g w pkt 3 wyrazy "grunty zastępcze" zastępuje się wyrazami "nieruchomość zamienną";

- 3) Analizowana ustawa ma zapewnić Polskiemu Związkowi Działkowców oraz jego członkom odszkodowanie obejmujące także wartość wszelkich obiektów ustanowionych na działkach będących ich własnością. Respektowanie zasady równości wymaga jednak,

aby nowe, korzystne dla działkowców przepisy prawa dotyczyły także tych podmiotów, w stosunku do których wszczęto już postępowanie w sprawie o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację decyzji drogowej.

Propozycja poprawki:

"po art. 1 dodaje się art. 1a w brzmieniu:

"1a. Do spraw wszczętych a niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą."

Maciej Telec
Główny legislator