



**PREZES  
NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ**

*Jacek Trela*

**Do druku nr 1349**

Warszawa, dnia 23 marca 2017 r.

**Pan Adam Podgórski**

**Zastępca Szefa**

**Kancelarii Sejmu RP**

**Dot. GMS-WP-173-56/17**

**NRA-12-SM-1.53.2017**

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu ..... **28. 03. 2017** .....

*pani Izabela Minska*

W odpowiedzi na pismo z dnia 6 marca 2017 r. uprzejmie przesyłam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej dotyczącą rządowego projektu ustawy o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Szczecin-Świnoujście do głębokości 12,5 metra przygotowaną przez adw. Marcina Bandurę.

*z poważaniem  
Janusz*

Warszawa, 20 marca 2017 r.

## OPINIA

w sprawie projektu ustawy o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego  
Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 metra

Przedmiotem opinii jest projekt ustawy o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 metra. Przedmiotowy projekt autorstwa Rady Ministrów został wniesiony do Sejmu dnia 28 lutego 2017 r.

Projektowane regulacje mają służyć usprawnieniu przygotowania i realizacji inwestycji „Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 metrów” realizowanej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) na lata 2014 – 2020 (dalej: inwestycja). W tym celu projekt ustawy wprowadza odstępstwa od procedury uzyskiwania oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku), wprowadza odmienny niż w ustawie z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (dalej: ustawa rod) tryb likwidacji rodzinnych ogrodów na cele publiczne oraz określa zasady przejmowania nieruchomości leśnych będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Wskazać należy, że podobnego rodzaju „specustawy” były uchwalane celem usprawnienia innych istotnych dla państwa inwestycji, m.in.: turnieju finałowego Mistrzostw Europy w piłce nożnej EURO 2012, budowy terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu czy inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej.

Po analizie projektu ustawy, zgłosić należy następujące uwagi.

I. Przepis § 5 projektu ustawy stanowi, że do inwestycji stanowiących jego przedmiot nie stosuje się art. 64 ust. 2 pkt 3, art. 74 ust. 1 pkt 5, art. 77 ust. 2 pkt 3, art. 80 ust. 2 i art. 96 ust. 3 pkt 5 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Regulacje, których stosowanie wyłączono dotyczyły obowiązku przedłożenia wypisu i wrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albo informacji o jego braku, w przypadkach występowania o wydanie postanowienia stwierdzającego istnienie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisku lub oddziaływania na obszar Natura 2000 oraz składania wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przepisy te wskazywały również na obowiązek stwierdzenia zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

Wyłączenie obowiązku stwierdzania zgodności inwestycji z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w przypadku wydawania decyzji i postanowień na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku z pewnością przyspieszy przygotowanie inwestycji. Z drugiej jednak strony grozić może zachwianiem ładu przestrzennego w gminach, w przypadku braku zgodności zamierzonych inwestycji z obowiązującymi planami zagospodarowania. Na istnienie takich niezgodności wskazano zresztą wprost w ocenie skutków regulacji załączonej do projektu ustawy.

Należy jednak zauważyć, że wyłączenia stosowania ww. przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku występują również w przypadku innych istotnych dla interesów państwa inwestycji, takich jak: budowa dróg publicznych, linii kolejowych oraz sieci szerokopasmowych, prowadzenie przedsięwzięć wymagających koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, czy też budowa obiektów energetyki jądrowej lub inwestycji towarzyszących. Istotnym również jest, że wyłączenie obowiązku przedkładania wypisów i wrysów z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, czy też stwierdzania przez organ wydający decyzję zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem wynika wprost z treści przepisów art. 64 ust. 2 pkt 3, art. 74 ust. 1 pkt 5, art. 77 ust. 2 pkt 3, art. 80 ust. 2 i art. 96 ust. 3 pkt 5 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Skoro zatem dotychczas ustawodawca umieszczał konsekwentnie wyjątki od konieczności przedkładania przez inwestora miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w obrębie samej ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, to zasadnym wydaje się wprowadzenie podobnych regulacji w opiniowanym projekcie ustawy.

Taki postulat uznać należy za zgodny z treścią § 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (dalej: Zasady techniki prawodawczej), który stanowi, że „*Ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny*”. Uzasadnionym więc jest, aby nie ustanawiać wyjątków od stosowania przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku poza przepisami tejże ustawy, w szczególności mając na uwadze, że taka była dotychczasowa praktyka ustawodawcy.

W związku z powyższym, racjonalnym wydaje się usunięcie przepisu § 5 projektu ustawy wyłączającego stosowanie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i wprowadzenie w jego miejsce przepisu zmieniającego art. 64 ust. 2 pkt 3, art. 74 ust. 1 pkt 5, art. 77 ust. 2 pkt 3, art. 80 ust. 2 oraz art. 96 ust. 3 pkt 5 tej ustawy, poprzez ustanowienie kolejnych wyjątków i wskazanie, że wymagania tam określone nie mają zastosowania w przypadku inwestycji w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Świnoujście – Szczecin. Zauważyć należy, że identyczne, jak zaproponowane powyżej rozwiązanie wprowadzono w innych tzw. „specustawach” m.in.: ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, ustawie z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, czy ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących.

**II.** Przepisy § 7 projektu ustawy wyłączają stosowanie przepisów art. 18-24 ustawy rod, określających tryb likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych na cele publiczne i wprowadzają odmienne zasady w tym zakresie. Wprowadzone w projekcie ustawy regulacje ocenić należy jako mniej korzystne w stosunku do postanowień ustawy rod, zarówno dla stowarzyszeń ogrodowych, jak i samych działkowców.

Przede wszystkim negatywnie należy ocenić brak w projekcie ustawy obowiązku wskazania nieruchomości zamiennej. Obowiązek taki, zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy rod jest jednym z elementów decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości na cel publiczny w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto przepis art. 21 ustawy rod stanowi, że podmiot likwidujący rodzinny ogród działkowy (ROD) obowiązany

jest do jego odtworzenia polegającego na zawarciu ze stowarzyszeniem ogrodowym umowy dającej stowarzyszeniu ogrodowemu tytuł prawny do nieruchomości nie mniejszej od powierzchni likwidowanego ROD, w miejscu odpowiednim do potrzeb i funkcjonowania nowego ROD, odpowiadający tytułowi prawnemu, który posiadało ono do nieruchomości zajmowanej przez likwidowany ROD oraz założeniu nowego ROD i odtworzeniu urządzeń i budynków odpowiadających rodzajem urządzeniom i budynkom likwidowanego ROD. Obowiązkiem podmiotu likwidującego jest również na podstawie przepisu art. 22 ustawy rod obowiązek wypłaty odpowiedniego odszkodowania zarówno stowarzyszeniu ogrodowemu, jak i działkowcom.

Projekt ustawy ogranicza przyznawane świadczenia wyłącznie do wypłaty odszkodowania na rzecz działkowców i stowarzyszenia, brak jest natomiast obowiązku zapewnienia nieruchomości zamiennej. Zauważyć jednak należy, że w uzasadnieniu projektu wskazano, że pomiędzy Zarządem Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A., który jest użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której zlokalizowane są rodzinne ogrody działkowe w obrębie inwestycji, a Polskim Związkiem Działkowców Stowarzyszeniem Ogrodowym w Warszawie zawarte zostało porozumienie w sprawie ustalenia warunków likwidacji ogrodów działkowych, na terenie inwestycji. Brak jest jednak informacji czy proponowane w projekcie ustawy regulacje są efektem zawartego porozumienia. Z raportu z konsultacji publicznych nie wynika również, aby projekt był konsultowany z jakimkolwiek stowarzyszeniem ogrodowym.

**III.** Co do samego sposobu zredagowania przepisów w opiniowanym projekcie ustawy, zgłosić należy jeszcze dwie, mniej istotne uwagi.

Jako zbędne i niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji należy uznać posłużenie się w § 1 projektu ustawy zwrotem „*mających charakter strategiczny dla gospodarki i bezpieczeństwa*”, w odniesieniu do inwestycji stanowiących jego przedmiot. Zgodnie z § 5 Zasad techniki prawodawczej, przepisy winny być redagowane zwięźle i syntetycznie. Natomiast § 11 Zasad techniki prawodawczej stanowi, że „*W ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm*”. Powyższe oznacza, że w aktach normatywnych winno zamieszczać się jedynie takie wypowiedzi, które służą ustanowieniu norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Przytoczony powyżej zwrot,

określający charakter inwestycji polegającej na budowie lub przebudowie toru wodnego Świnoujście – Szczecin, wyrażeniu takich norm nie służy. Nawet jeżeli przepis § 1 ma na celu wyłącznie określenie przedmiotu projektowanej ustawy, to nie zmienia to faktu, że prawodawca winien powstrzymać się od dokonywania w nim ocen. Dlatego też należy uznać tenże zapis, za niezgodny z § 5 i § 11 Zasad techniki prawodawczej. Ocena charakteru przedmiotowych inwestycji może natomiast zostać dokonana w uzasadnieniu projektu ustawy.

IV. W § 2 projektu ustawy wprowadza się zgodnie z § 154 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej skrót dla oznaczenia określenia złożonego. Wskazuje się tam, że inwestycje polegające na budowie lub przebudowie toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 metra zwane są dalej „inwestycjami”. Przepis § 3 opiniowanego projektu stanowi, że „*Inwestycje finansuje się ze środków pochodzących z budżetu państwa oraz z budżetu Unii Europejskiej, co nie wyłącza finansowania tych inwestycji z innych źródeł*”. Mając na uwadze postulat zwięzłości redagowanych tekstów (§ 5 Zasad techniki prawodawczej) oraz stosowania przyjętych reguł składni języka polskiego (§ 7 Zasad technik prawodawczej), a także fakt, że sam wyraz „inwestycje” stanowi skrót dla określenia złożonego zasadnym wydaje się zastąpienie w § 3 projektu ustawy określenia „*finansowania tych inwestycji*” zwrotem „*ich finansowania*”.

Pozostałe zapisy projektu ustawy nie budzą wątpliwości.

adw. Marcin Bandura