



## MINISTER INFRASTRUKTURY

TA4-iv-0701-33/2008  
D: 882639 w:5044

nr oświadczenia: BPS/DSK-043-1118/08

Warszawa, dnia 15 grudnia 2008 r.

p. K. Haras  
18.12.  
8675

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 17.12.08.

nr 7537 podpis: *Borusewicz*

Pan  
**Bogdan Borusewicz**  
Marszałek Senatu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Senatorski Romie Kawralka*

odpowiadając na oświadczenie złożone przez Panów senatorów Marka Konopkę i Stanisława Gorczycę (pismo znak: BPS/DSK-043-1118/08 z dnia 28 listopada 2008 r.) w sprawie warunków przejmowania terenów rodzinnych ogrodów działkowych w związku z realizacją inwestycji drogowych, uprzejmie wyjaśniam, iż zgodnie z art. 11j *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.) zwanej dalej „*specustawą*” - 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).

*Specustawa* stanowi bowiem *lex specialis* wobec 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. Zapis art. 11j nie pozbawia jednak działkowców prawa do odszkodowania. W zakresie wypłaty odszkodowań za przejęte pod drogi publiczne rodzinne ogrody działkowe należy stosować zasady określone w ww. *specustawie*, a w sprawach nie uregulowanych tą ustawą stosować przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 12 ust. 4f ww. *specustawy* 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 ze 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.

Zgodnie natomiast z przepisem art. 9 ustawy 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. 4f *specustawy* Polskiemu Związkowi Działkowców przysługiwać będzie odszkodowanie za przejęte grunty w każdym przypadku, niezależnie od posiadanego prawa do nieruchomości. Należy również pamiętać, iż zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami w ramach odszkodowania może zostać przyznana nieruchomość zamienna. 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 o rodzinnych ogrodach działkowych.

Należy również pamiętać o tym, iż utrzymanie dotychczasowych przepisów odnośnie sposobu przejmowania pod drogi publiczne nieruchomości stanowiących rodzinne ogrody działkowe, czyli pozostawienie przepisów dotyczących szczególnego trybu likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych w niezmiennym kształcie byłoby rażąco niesprawiedliwe w stosunku do nieruchomości innych osób fizycznych i prawnych np. w przypadku przejmowania nieruchomości zabudowanych wraz z budynkami mieszkalnymi. Kwestie odszkodowań i terminy wydawania nieruchomości rodzinnych ogrodów działkowych były bardziej korzystne niż dla pozostałych właścicieli i użytkowników nieruchomości zajętych pod drogi.

Argument podnoszony przez działkowców, iż art. 11 j w/w *specustawy* pozbawiania ich praw nabytych jest nieuzasadniony. Zdaniem resortu infrastruktury 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.

Jeśli chodzi o zarzut 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 *specustawa*, to w opinii resortu nie można mówić

o naruszeniu zasady proporcjonalności wywłaszczenia. Bowiem dla osiągnięcia celu w postaci sprawnego i szybkiego zrealizowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, konieczne było pominięcie długotrwałej procedury przewidzianej przepisami ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

Obecnie w Sejmie RP znajdują się dwa poselskie projekty 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);

Z uwagi na fakt, iż kwestia odszkodowań budzi szereg wątpliwości interpretacyjnych, resort infrastruktury przychylił się do stanowiska działkowców postulujących o doprecyzowanie sprawy odszkodowania za składniki majątkowe stanowiące własność działkowców, a nie stanowiące części składowej nieruchomości. W związku z tym, iż nie został przewidziany przez ustawodawcę wprost tryb dokonywania wywłaszczeń w przypadku, gdy na nieruchomości znajdują się obiekty, urządzenia i nasadzenia niezwiązane z własnością nieruchomości i nie mające charakteru akcesoryjnego do wywłaszczanego prawa użytkowania wieczystego lub prawa użytkowania – resort proponuje samodzielnie określić zasady przyznania odszkodowania za rzeczy stanowiące odrębną własność, a niezwiązane z gruntem. Tym samym zarówno Polskiemu Związkowi Działkowców jak również jego członkom przysługiwać będzie odszkodowanie nie tylko za ograniczone prawa rzeczowe m.in. prawo użytkowania, ale również za składniki majątkowe stanowiące ich własność.

Należy również wyjaśnić, iż intencją rządu nie było pozbawienie działkowców wszelkich praw do odszkodowania. Głównym celem wprowadzonych ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. zmian było wprowadzenie do systemu prawnego rozwiązań, które pozwoliłyby na przyspieszenie prac związanych z przygotowaniem inwestycji drogowych.

*Z poważaniem*

Z upoważnienia  
MINISTRA INFRASTRUKTURY  
*Zbigniew Rapciak*  
Zbigniew Rapciak  
Podsekretarz Stanu

Załączniki:

- 1 kopie odpowiedzi na oświadczenie

Otrzymują:

- Departament Spraw Parlamentarnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- BM w miejscu