



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 8 lipca 2019 r.

**Opinia do ustawy o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny
1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku**

(druk nr 1224)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy jest usprawnienie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, zwanego dalej „Muzeum”. Przedmiotowa inwestycja będzie realizowana przede wszystkim ze względu na interes publiczny, jakim jest upowszechnianie wiedzy o bohaterskiej obronie Westerplatte we wrześniu 1939 roku oraz zapewnienie ochrony, utrzymania i rewaloryzacji zespołu obiektów architektury militarnej znajdujących się na tym terenie. Budowa Muzeum będzie realizowana w szczególności ze środków budżetu państwa.

W celu osiągnięcia powyższego ustawa określa zasady, warunki i tryb przygotowania oraz realizacji inwestycji w zakresie budowy Muzeum, a także organy właściwe w sprawach przygotowywania i realizacji tych inwestycji. Ponadto wprowadzane przepisy mają regulować postępowanie poprzedzające rozpoczęcie inwestycji, nabycie tytułu prawnego do nieruchomości i realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum oraz postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne przy realizacji inwestycji w tym zakresie.

W myśl ustawy inwestorem ma być Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku. Natomiast organem powołanym do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum będzie Wojewoda Pomorski.

Ustawa ma charakter jednostkowej i szczególnej regulacji normującej przygotowanie i wykonanie inwestycji związanych z konkretnym przedsięwzięciem, jakim jest budowa Muzeum. Wzorowana jest na wcześniejszych specustawach, a zwłaszcza ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz ustawie z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską i wprowadza szereg rozwiązań o charakterze szczególnym, umożliwiających sprawną realizację planowanych inwestycji w zakresie budowy Muzeum. Do rozwiązań, które mają temu służyć należy w szczególności:

- 1) zastąpienie wymogu uzyskania uzgodnień, pozwoleń, opinii, warunków, zgód bądź stanowisk, niezbędnych w świetle obowiązujących przepisów, procedurą opiniowania przez organy wskazane w art. 4 ust. 3 ustawy oraz zakreślenie tym organom 21-dniowego terminu na przedstawienie swojego stanowiska, pod rygorem uznania, że dany organ nie zgłasza zastrzeżeń, jeżeli nie wyda opinii w tym terminie; to samo dotyczy uzgodnienia z zarządcą drogi publicznej jej budowy lub przebudowy (art. 4 ust. 4);
- 2) wyznaczenie terminu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum (60 dni);
- 3) przyznanie postępowaniu w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum swego rodzaju pierwszeństwa przed czynnościami obrotu cywilnoprawnego oraz przed postępowaniami administracyjnymi związanymi z realizacją innych inwestycji (art. 6 ust. 4, 7 i 8);
- 4) wprowadzenie szeregu uproszczeń proceduralnych w postępowaniu głównym dotyczącym wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum (np. złagodzenie wymogów związanych z prawem strony do udziału w postępowaniu czy też obowiązków informacyjnych/doręczeniowych po stronie organu, zwłaszcza w kontekście nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości – por. art. 6 ust. 1, 3 i 6 oraz art. 10; zob. też art. 7 ust. 1 i 2 oraz art. 9) oraz w postępowaniu je poprzedzającym, tzn. dotyczącym wydania pozwolenia wodnoprawnego (art. 16 ust. 2 i 3);
- 5) zakreślenie 90-dniowego terminu na wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji w zakresie budowy Muzeum (art. 17 ust. 4);

- 6) zakreślenie terminów na przekazanie akt do sądu administracyjnego (15 dni) oraz samo rozpoznanie skargi na decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej (30 dni), a także ewentualnej skargi kasacyjnej (2 miesiące) – art. 29 ust. 2 i 3;

Stosownie do art. 18 ust. 3 ustawy, z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum stanie się ostateczna nieruchomości znajdujące się na obszarze objętym liniami rozgraniczającymi teren inwestycji przejdą na własność Skarbu Państwa. Z tym dniem wygasną także ograniczone prawa rzeczowe obciążające owe nieruchomości (art. 18 ust. 5) oraz ustanowiony na nich trwały zarząd albo zarząd sprawowany przez Lasy Państwowe (art. 21 ust. 1). Decyzja będzie też podstawą rozwiązania stosunków prawa zobowiązaniowego, czyli dzierżawy, najmu lub użyczenia. Wygaszone zostanie poza tym użytkowanie wieczyste (art. 18 ust. 4).

Ze względu na standard konstytucyjny wyrażony w art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej, art. 22 ustawy poręcza prawo do odszkodowania za nieruchomości, użytkowanie wieczyste i wspomniane wyżej ograniczone prawa rzeczowe. Co do zasady należne odszkodowanie będzie ustalane na podobnych zasadach jak w przypadkach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, z tym że w sytuacji, gdyby zainteresowanym stronom (inwestor – podmiot uprawniony), nie udało się uzgodnić określonej kwoty w terminie 2 miesięcy od uzyskania waloru ostateczności przez decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum, o odszkodowaniu rozstrzygnie Wojewoda Pomorski w drodze decyzji.

Przedmiotowa ustawa wprowadza także zmiany w ustawie z dnia:

- 1) 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, z późn. zm.);
- 2) 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2018 r. poz. 2081).

Zmiany dokonywane w tych ustawach obejmują niezbędne konsekwencje wynikające z wprowadzenia do porządku prawnego nowej regulacji.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 83. posiedzeniu w efekcie rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (druk nr 3454).

Marszałek Sejmu skierował projekt do Komisji Infrastruktury. Wymieniona Komisja przeprowadziła pierwsze czytanie oraz rozpatrzyła projekt na posiedzeniu w dniu 18 czerwca 2019 r. i wniosła o uchwalenie projektu ustawy w kształcenie zaproponowanym w sprawozdaniu (druk nr 3544).

W odniesieniu do przedłożenia poselskiego zmieniono definicję Pola Bitwy na Westerplatte, a także wprowadzono zmiany o charakterze legislacyjnym.

Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu sporządziło *Opinię w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku*, w konkluzji której wskazało, że „projekt ustawy może zostać uznany za projekt przewidujący udzielenie pomocy państwa w rozumieniu prawa UE. Zgodnie z art. 16a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej Marszałek Sejmu powinien wystąpić do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z wnioskiem o wydanie opinii o tym projekcie”. Należy dodać, że podniesiony w opinii problem nie został jednoznacznie wyjaśniony.

W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 3 lipca 2019 r. został zgłoszony wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz 4 poprawki i w związku z tym projekt został przekazany do wymienionej Komisji w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania (druk numer 3544-A). Poprawki te miały na celu zmianę tytułu ustawy, usunięcie regulacji dotyczących uznania nieruchomości przeznaczonych na inwestycje w zakresie budowy Muzeum za własność Skarbu Państwa oraz ich przekazania inwestorowi w nieodpłatne użytkowanie, a także wydłużenie *vacatio legis* do 60 dni.

Podczas głosowania w dniu 4 lipca 2019 r. wniosek o odrzucenie ustawy oraz poprawki nie uzyskały poparcia.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 262 posłów, 164 było przeciwko, 1 wstrzymał się głosu.

III. Uwagi ogólne

1. Uwaga prawno-legislacyjna dotycząca systemu prawa i ustaw o charakterze szczególnym. Tak zwane specustawy, do których należy opiniowana ustawa, poprzez swoje odmienne regulacje wprowadzają wyjątki w systemie prawa. Cechą tego rodzaju regulacji jest wprowadzenie szczególnej procedury, która charakteryzuje się między innymi skróceniem terminów, ograniczeniem prawa własności oraz innymi ograniczeniami praw stron postępowania, które to ograniczenia stawiają niektóre strony postępowania w gorszej sytuacji w stosunku do podmiotów publicznych niż by to wynikało z przepisów ogólnych.

Z zasad dobrej legislacji wynika, że nie powinno się wprowadzać licznych wyjątków od reguł, które już obowiązują. Wnioskodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy przyznają, że istnieje możliwość zrealizowania projektowanego celu w oparciu o przepisy ogólne, jednakże z uwagi na przypadającą w 2019 roku osiemdziesiątą rocznicę wybuchu II wojny światowej istnieje pilna potrzeba sprawnego przeprowadzenia planowanej inwestycji, która to uzasadnia (w ich opinii) zastosowanie szczególnej regulacji.

W związku z tym pozostaje wątpliwość oraz otwarta kwestia konstytucyjnej oceny stopnia adekwatności zastosowanych w ustawie ograniczeń praw stron w odniesieniu do przyczyny uzasadniającej wprowadzenie tego rodzaju regulacji.

2. Ustawa o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku została wniesiona z inicjatywy poselskiej. Do projektu ustawy dołączono uzasadnienie, w którym nie ma informacji o przeprowadzonych konsultacjach

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Wymóg ten nie został spełniony.

IV. Uwagi szczegółowe

1. W myśl art. 4 ust. 2 nie można uzależniać wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II

Wojny Światowej w Gdańsku od spełnienia świadczeń lub warunków nieprzewidzianych przepisami niniejszej ustawy lub odrębnymi przepisami. Przytoczony przepis nie zawiera treści o charakterze normatywnym.

„Zgodnie z wyrażoną w § 5 ZTP zasadą zwięzłości tekstu aktu normatywnego powinny się w nim znaleźć tylko takie elementy treści, które są niezbędne dla odtworzenia norm prawnych ustanawianych przez prawodawcę. Służy temu zasada wyrażona w § 11 ZTP. Zgodnie z tym przepisem w tekście aktu normatywnego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych”¹⁾.

W związku z powyższym wydaje się, że ust. 2 w art. 4 jest zbędny.

Propozycja poprawki:

– w art. 4 skreśla się ust. 2;

2. W art. 4 ust. 3 pkt 1, art. 6 ust. 4 pkt 1 oraz w art. 19 ust. 4 ustawodawca zastosował odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami pomijając pełny jej tytuł, czyli określenie daty tego aktu.

W myśl § 158 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, jeżeli w akcie normatywnym odsyła się do innego aktu normatywnego więcej niż raz, przy kolejnym odesłaniu przytacza się aktualny tytuł tego aktu w całości.

W celu uwzględnienia powyższej zasady wydaje się zasadnym przyjęcie odpowiedniej poprawki:

Propozycja poprawki:

– w art. 4 w ust. 3, w pkt 1, w art. 6 w ust. 4, w pkt 1, oraz w art. 19, w ust. 4 wyrazy „o gospodarce nieruchomościami” zastępuje się wyrazami „ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami”;

3. Przedmiotowa ustawa w art. 8 ust. 1 oraz w art. 19 ust. 4 określa wzajemną relację między przepisami poprzez stosowanie wyrażenia „z zastrzeżeniem”. Metoda ta nie jest właściwa. Zgodnie z zasadami dobrych praktyk legislacyjnych, jeżeli istnieje konieczność sformułowania „zastrzeżenia” wyłącznie w celu poinformowania adresata, że w innym przepisie sformulowano wyjątek od normy, używa się wyrażenia „z wyjątkiem”. Natomiast jeżeli istnieje konieczność sformułowania „zastrzeżenia” wyłącznie w celu poinformowania

¹⁾ Grzegorz Wierczyński Komentarz do §11 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II

adresata, że w innym przepisie sformułowano uszczegółowienie normy, używa się wyrażenia „z uwzględnieniem”.

Propozycja poprawki:

– art. 8 w ust. 1, we wstępie do wyliczenia, oraz w art. 19, w ust. 4 wyrazy „z zastrzeżeniem” zastępuje się wyrazami „z uwzględnieniem”;

4. Zgodnie z art. 14 ust. 1 w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku Wojewoda Pomorski zezwala, w zakresie niezbędnym do realizacji inwestycji, na usunięcie drzew lub krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku. Zezwolenie nie jest wymagane na usunięcie drzew lub krzewów, o których mowa w art. 83f ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, 2244 i 2340).

Zasady dotyczące usuwania drzew lub krzewów z terenu nieruchomości określają przepisy rozdziału 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Przytoczony przepis art. 14 ust. 1 przyznaje szczególne uprawnienia Wojewodzie Pomorskiemu w zakresie wydawania zezwoleń w sprawie usuwania drzew i krzewów, a tym samym wprowadza wyjątek od określonych reguł w ustawie o ochronie przyrody.

W celu zapewnienia spójności art. 14 ust. 1 przedmiotowej ustawy oraz przepisów rozdziału 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody w zakresie obowiązku uzyskiwania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów wydaje się zasadnym rozważenie przyjęcia odpowiedniej poprawki.

Propozycja poprawki:

– w art. 14, w ust. 1 dodaje się zdanie trzecie w brzmieniu:

„Do usuwania drzew i krzewów znajdujących się na nieruchomościach objętych decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku nie stosuje się przepisów rozdziału 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, z wyjątkiem art. 88 i art. 89 tej ustawy.”;

5. Propozycja poprawki o charakterze językowym:

– w art. 29, w ust. 1 wyrazy „o której” zastępuje się wyrazami „o których”.

Danuta Drypa

Główny legislator