

Nowelizacja naruszyła prawa działkowców

Słuszne odszkodowanie powinno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wywłaszczonego dobra.

W lipcu ubiegłego roku dokonano nowelizacji ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Skutki tej nowelizacji, potrzebnej z punktu widzenia postępów w budowie dróg, okazują się bolesne dla działkowców. Wyłącza ona stosowanie przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, gwarantujących wypłaty odszkodowań za majątek dotyczący odrębnej własności naniesień i nasadzeń, przysługujących działkowcom oraz Polskiemu Związkowi Działkowców.

Problem dotyczy setek tysięcy osób, a być może milionów, jeśli wziąć pod uwagę całe rodziny korzystające z ogródków działkowych. Nie mówimy o ekskluzywnych latyfundiach, lecz o skrawkach gruntu, często położonych w atrakcyjnych inwestycyjnie i strategicznie obszarach, które wielkim wysiłkiem zagospodarowano, wznosząc tam altany, sadząc drzewa, krzewy i kwiaty.

Naniesienia i nasadzenia

Za sprawą nowych rozwiązań pojawia się możliwość przeprowadzenia wywłaszczenia działkowców z własności naniesień i nasadzeń, tj. majątku, jaki zainwestowali oni na swych działkach, bez prawa do odszkodowań. Zmiana, o której mowa, przewiduje bowiem wyłączenie stosowania przepisu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, zgodnie z którym: Podmiot, w którego interesie nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego, zobowiązany jest wypłacić członkom PZD odszkodowanie za składniki majątkowe znajdujące się na działkach, a stanowiące ich własność”.

Jednocześnie w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie zawarto żadnych szczególnych regulacji odnoszących się do praw działkowców. Z kolei ogólne zasady prawa cywilnego, jako nieprzystające do rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych, nie dają podstaw do żądania takich odszkodowań. Ustawa przewiduje bowiem możliwość przyznawania odszkodowań wyłącznie za prawa do nieruchomości. Tymczasem zgodnie z ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych: nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działce, wykonane lub nabyte ze środków finansowych użytkownika działki, stanowią jego własność.

Widać więc wyraźnie, że w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych wprowadzono wyjątek od zawartej w art. 48 kodeksu cywilnego zasady powiązania własności naniesień z własnością nieruchomości. Ustawa tymczasem takiej sytuacji w ogóle nie przewiduje. W konsekwencji działkowcy niebędący właścicielami ani też użytkownikami wieczystymi nieruchomości - a tak właśnie zwykle jest - są pozbawieni możliwości ubiegania się o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia ze swej własności.

Nowelizacja ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych służy ułatwieniu realizacji inwestycji drogowych. Nie ma sporu co do tego, że rozwijanie sieci dróg jest zadaniem priorytetowym, w olbrzymim stopniu służącym interesowi społecznemu. Czy jednak dziś, w wolnym i demokratycznym państwie prawnym, takie ułatwienia w realizacji zadań publicznych powinny odbywać się kosztem obywateli, których majątek byłby przejmowany bez odpowiednich rekompensat i odszkodowań? W mojej ocenie takie rozwiązanie nie tylko jest nieuczciwe, lecz przede wszystkim może naruszać wzorce określone w naszej konstytucji w przepisach o wywłaszczeniu.

Słuszne odszkodowanie

Poruszany problem odnosi się do tego aspektu wywłaszczenia (pozbawienia własności), który związany jest z przesłanką słusznego odszkodowania. Wymóg takiego odszkodowania formułuje wyraźnie art. 21 ust. 2 konstytucji. Zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowi niewątpliwie jeden z czynników, jakie musimy brać pod uwagę przy ocenianiu stopnia uciążliwości wynikającej z pozbawienia własności. Tak więc ewentualne niedopełnienie wymogu słusznego odszkodowania powinno być traktowane jako naruszenie konstytucji.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowane zostały (także pod rządem poprzednich przepisów konstytucyjnych) liczne przesłanki słusznego odszkodowania. W wyrokach wydanych w takich sprawach podkreślano, iż słuszne odszkodowanie powinno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wywłaszczonego dobra. Oznacza to, że dzięki odszkodowaniu właściciel powinien uzyskać możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił, lub ujmując szerzej, odszkodowanie powinno pozwolić wywłaszczonemu na odtworzenie jego sytuacji majątkowej, jaką miał przed wywłaszczeniem. TK podkreślał również, iż odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplane, i to nie tylko poprzez sposób obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania.

Dwa projekty

W chwili obecnej w Sejmie znajdują się dwa poselskie projekty ustaw zmieniających ustawę o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, m.in. w zakresie wskazanej wyżej regulacji prawnej pozbawiającej działkowców prawa do odszkodowania za nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działce, wykonane lub nabyte ze środków finansowych użytkownika działki, stanowiące jego własność.

Liczę, że pośród ambitnych projektów modernizacyjnych minister infrastruktury nie zapomni o wymogach, jakie wynikają z konstytucyjnej ochrony prawa własności.