

STANOWISKO
Krajowego Zarządu Polskiego Związku Działkowców
z dnia 14 stycznia 2026 r.

***w sprawie zgłoszenia poprawek do projektu ustawy o rozwiązaniach służących
zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe (druk UA 10)***

Krajowy Zarząd PZD po zapoznaniu się z projektem ustawy o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe (nr UA10) stwierdza, że przedmiotowa inicjatywa winna zostać poszerzona o zagadnienia odnoszące się do rodzinnych ogrodów działkowych. Zdaniem PZD istnieją obiektywne przesłanki przemawiające za wprowadzeniem do opracowanego przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii projektu rozwiązań, które zwiększą dostępność terenów pod zakładanie lub odtwarzanie ROD, usuną luki w ustawie o gospodarce nieruchomościami i przyczynią się do stabilizacji sytuacji prawnej działkowców. Zmiany te ujęto w opracowanym przez KZ PZD projekcie, które - wraz z uzasadnieniem - stanowią załącznik do niniejszego stanowiska.

Propozycja PZD sprowadza się do dwóch rozwiązań. Pierwsze zakłada wprowadzenie do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa mechanizm przekazywania gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do gmin z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie ROD. Jego celem jest otwarcie samorządom lokalnym dostępu do nieruchomości, które posłużą zakładaniu nowych ROD lub odtwarzaniu ogrodów likwidowanych. Jak wynika z doświadczeń PZD, pomimo olbrzymiego zainteresowania społecznego pozyskaniem działki, w większości ogrodów nie ma już wolnych działek. Problem zwiększa zjawisko stopniowej likwidacji ROD. Pomimo zapisów ustawy o ROD gminy odstępują od ich odtworzenia zasłaniając się brakiem terenów. Efektem jest powolne, ale systematyczne zmniejszanie się puli działek dostępnych dla polskich rodzin. Zdaniem KZ PZD istnieją oczywiste przesłanki by - analogicznie do proponowanego przez resort mechanizmu przekazywania gruntów z zasobu Skarbu Państwa na potrzeby społecznego budownictwa mieszkaniowego - wprowadzić do projektu rozwiązania dedykowane ROD. Co istotne, postulat ten jest popierany przez środowiska samorządowe. Przedstawiciele miast wskazują, że jest on konieczny dla usprawnienia realizacji inwestycji publicznych planowanych na terenach ROD. Obecnie częstokroć dochodzi bowiem do ich zahamowania z uwagi na brak w zasobach samorządu terenów, na których byłoby możliwe odtworzenie ROD.

Kolejnym zagadnieniem wymagającym pilnej interwencji ustawodawcy, jest kwestia luki w regulacjach dotyczących opłat za użytkowanie wieczyste od terenów ROD. Ministerialny projekt zakłada wprowadzenie preferencyjnych stawek tych opłat w przypadku nieruchomości przekazanych na realizację społecznego budownictwa mieszkaniowego. Zdaniem PZD analogiczne rozwiązania winny zostać wprowadzone



wobec ROD. Brak rozwiązań dedykowanych ogrodom powoduje bowiem, że obecnie, w przypadku odpłatnego użytkowania wieczystego ustawa o gospodarce nieruchomościami nakłada na działkowców najwyższe z możliwych stawek, jak dla podmiotów wykorzystujących nieruchomości na cele komercyjne. Stan ten jest całkowicie nielogiczny zważywszy, że ustawa o ROD wprowadza zakaz wykorzystywania gruntów ROD na cele komercyjne. Stawki komercyjne kłócą się również z socjalnymi funkcjami, jakie ustawodawca przypisał prawu do działki w ROD. Jak wskazano w projekcie opracowanym przez PZD, stan ten blokuje także możliwość ochrony praw tysięcy działkowców z ogrodów, na których terenach w latach 90-XX w., uwłaszczono zakłady pracy, m.in. PKP. Doszło do tego na skutek zaniedbań ustawodawcy i urzędników, a skutkiem są wieloletnie spory i roszczenia zagrażające podstawowym prawom działkowców. Niejednokrotnie wymusza to wykup praw do nieruchomości. Jednak nawet jeżeli jest to możliwe, to komercyjne opłaty roczne rujną działkowców. Korzystanie z działki staje się luksusem, na który ich nie stać. Stąd za konieczne należy uznać wprowadzenie do ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisu określającego maksymalną stawkę opłaty za użytkowanie wieczyste dla terenów zajętych przez ROD, adekwatną do funkcji, jakiemu ono służy oraz ograniczeń, jakie ustawodawca wprowadza w zakresie dysponowania tym prawem.

Przytoczone argumenty stanowią jedynie najważniejsze z przesłanek przemawiających za proponowanymi rozwiązaniami. Ich szersze spektrum ujęto w uzasadnieniu do rozszerzenia projektu. W opinii Krajowego Zarządu PZD czynią one zasadnym podjęcie przez całą społeczność zrzeszoną w Związku działań na rzecz pozyskania poparcia dla tej propozycji. Propozycji, która nie tylko ułatwi proces odtwarzania i zakładania nowych ROD, ale również przyczyni się do ustabilizowania sytuacji prawnej wszystkich ROD. Z pełnym przekonaniem stwierdzamy, że zmiany te w pełni odpowiadają potrzebom ogrodów oraz działkowców i wierzymy, że zaangażowanie społeczności ogrodowej w sprawę czyni realnym jej powodzenie. Działkowcy wielokrotnie już udowodnili, że działając razem potrafią skutecznie upomnieć się o respektowanie swych praw i zapewnić bezpieczną przyszłość dla ROD. Dlatego Krajowy Zarząd PZD zwraca się do wszystkich działkowców, władz rodzinnych ogrodów działkowych i okręgów o zaangażowanie i wsparcie dla propozycji rozszerzenia projektowanej ustawy o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe o zmiany dotyczące rodzinnych ogrodów działkowych.



**Krajowy Zarząd
Polskiego Związku Działkowców**

**Propozycja zmian
zgłaszanych przez Polski Związek Działkowców
do projektu ustawy o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów
pod budownictwo mieszkaniowe (dalej: „ustawy nowelizującej”) – oznaczonego
na dzień 14.01.2025 r. nr UA10 wykazie prac legislacyjnych i programowych
Rady Ministrów**

W art. 3 ustawy nowelizującej, dotyczącej nowelizacji ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 589, 1089 i 1230) po dodawanych art. 24c i 24d, dodaje się treść:

"Art. 24e. 1. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może nieodpłatnie przejąć nieruchomości wchodzące w skład Zasobu, które mogą być zagospodarowane na cele założenia i prowadzenia rodzinnego ogrodu działkowego i przekazać je do zasobu Skarbu Państwa, którym gospodaruje starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

2. Nieruchomości, o których mowa w ust. 1, starosta nieodpłatnie przekazuje gminom.

3. Przekazanie nieruchomości następuje na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, który wskazuje cel tego przeniesienia, oraz dane stowarzyszenia ogrodowego, na rzecz którego zostanie ustanowione użytkowanie lub użytkowanie wieczyste w celu założenia i prowadzenia rodzinnego ogrodu działkowego oraz datę, do której nastąpić ma ustanowienie tego prawa.

4. Wniosek, o którym mowa w ust. 3, może być złożony przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta także, gdy nie jest on właściwy ze względu na miejsce położenia nieruchomości, o ile nieruchomość ta ma być wykorzystana przez gminę na potrzeby odtworzenia rodzinnego ogrodu działkowego zlokalizowanego na jej obszarze.

5. Przepisy art. 24c ust. 4–7 stosuje się odpowiednio, z tym że przez zrealizowanie przedsięwzięcia rozumie się ustanowienie prawa użytkowania lub użytkowania wieczystego na nieruchomości przez stowarzyszenie ogrodowe prowadzące rodzinny ogród działkowy"

W art. 5 ustawy nowelizującej, dotyczącej nowelizacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 1145) wprowadza się następujące zmiany:



pkt 3) lit b) otrzymuje brzmienie:

„ w art. 72 ust. 3 dodaje się pkt 3c i 3d w brzmieniu:

"3c) za nieruchomości gruntowe oddane na cele społecznego budownictwa mieszkaniowego - 0,5%;

3d) za nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste na cele zakładania i prowadzenia rodzinnego ogrodu działkowego – 0,1%;"

dodaje się **pkt 3a)** w brzmieniu:

„ 2) po art. 73 dodaje się art. 73a w brzmieniu:

"Art. 73a. 1. Właściwy organ może, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, zwolnić stowarzyszenie ogrodowe, na którego rzecz ma nastąpić oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste w celu zakładania i prowadzenia rodzinnego ogrodu działkowego, z obowiązku uiszczania pierwszej opłaty za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

2. Właściwy organ może, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, zwolnić stowarzyszenie ogrodowe, na którego rzecz ma nastąpić oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste w celu zakładania i prowadzenia rodzinnego ogrodu działkowego lub któremu oddano grunt w użytkowanie wieczyste na ten cel, z obowiązku uiszczania opłat rocznych z tego tytułu.

3. W przypadku zbycia przez stowarzyszenie prawa użytkowania wieczystego, przy którego nabyciu stowarzyszenie ogrodowe uzyskało zwolnienie, o którym mowa w ust. 1, właścicielowi nieruchomości, przysługuje prawo pierwokupu. Właściciel wykonuje prawo pierwokupu za cenę w wysokości 1% ceny ustalonej między stronami w umowie sprzedaży.

4. Postanowień ust. 3 nie stosuje się do zbycia związanego z realizacją celu publicznego."

Przesłanki do zgłoszenia propozycji rozszerzenia nowelizacji o zagadnienia dotyczące ROD

Projekt ustawy o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe – nr UA10, zakłada nowelizację szeregu ustaw m.in. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zakres tych zmian, jak również – przynajmniej pośredni – związek gospodarki mieszkaniowej gmin, z kwestią funkcjonowania ROD zlokalizowanych na gruntach stanowiących własność komunalną, czynią zasadnym zgłoszenie propozycji rozszerzenia nowelizacji o zagadnienia dotyczące ROD.

Analiza obecnego stanu prawnego i zakresu nowelizacji proponowanej przez MRiT uzasadnia wniosek, że w kontekście ROD szczególnie istotne wydają się być dwa obszary objęte projektem.



Pierwszy z nich odnosi się do kwestii nieodpłatnego przekazywania przez SP na rzecz gmin nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. MRiT proponuje aby objąć nim przekazanie gruntów na cele mieszkaniowe. Jak zwrócili uwagę przedstawiciele Miasta Poznań, zasadną byłaby analogiczna propozycja w zakresie ROD, tj. umożliwienie przekazywania nieruchomości gminie na cele: zakładanie i odtworzenie ROD.

Drugi obszar ma związek z propozycją wprowadzenia do ustawy o gospodarce nieruchomościami preferencyjnych stawek z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste. MRiT proponuje stawkę 0,5 % dla budownictwa mieszkaniowego komunalnego, społecznego i spółdzielczego. Zasadne wydaje się zgłoszenie analogicznej propozycji, wprowadzenia preferencyjnych stawek z tytułu opłat rocznych dla nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na prowadzenie ROD, przy czym, z uwagi na społeczno-socjalną funkcję działek, wielkość nieruchomości zajmowanych przez ROD, uwarunkowania historyczne, wreszcie charakter rolny terenów ROD, proponuje się wprowadzenie najniższej stawki występującej w obrocie prawnym, tj. 0,1%.

1. Nowelizacja ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Cel proponowanych rozwiązań: zwiększenie dostępności terenów, które mogą być wykorzystane na potrzeby zakładania lub odtwarzania ROD.

Mechanizm: umożliwienie przekazywania nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na rzecz gmin w celu ustanowienia na tej nieruchomości przez gminę użytkowania wieczystego/użytkowania zwykłego na rzecz stowarzyszeń ogrodowych z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie rodzinnego ogrodu działkowego.

2. Nowelizacja ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

Cel proponowanych rozwiązań: doprecyzowanie przepisów umożliwiających korzystanie przez ROD z terenów publicznych na warunkach adekwatnych do socjalnego charakteru prawa do działki w ROD, odblokowanie procesu odtwarzania ROD, ułatwienie regulacji stanów prawych ROD objętych roszczeniami przedsiębiorstw.

Mechanizm: wprowadzenie do ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisów określających preferencyjne stawki opłat rocznych w wysokości 0,1 % za



użytkowanie wieczyste gruntów przekazywanych na prowadzenie ROD oraz możliwość dla gminy lub SP (dobrowolnie) wprowadzenia zwolnienia stowarzyszenia ogrodowego z opłat rocznych.

Uzasadnienie

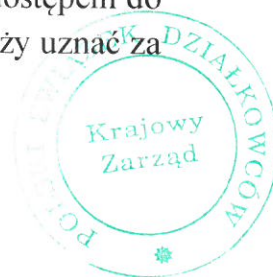
1. Zmiany w nowelizacji ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Zgodnie preambułą do ustawy z 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, „uznaje się za konieczne zapewnienie dalszego istnienia i rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, jako stałych elementów infrastruktury gmin, które powinny być uwzględniane w procesie ich rozwoju dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń.” Uzasadnia to wniosek, że intencją ustawodawcy jest nie tyle zachowanie, co wręcz zwiększanie areалу ROD i ponoszenie poziomu dostępności społeczeństwa do działek w ROD.

Niestety, na przestrzeni przeszło 10 lat obowiązywania ustawy o ROD przypadki zakładania nowych ROD wystąpiły sporadyczne. Co więcej, w efekcie rozwoju infrastruktury publicznej, w szczególności na obszarach aglomeracji miejskich, dochodziło do likwidacji ROD na cele publiczne. Zwykle były to likwidacje częściowe, obejmujące powierzchnie nie dające realnych możliwości odtworzenia ROD, jako samodzielnej jednostki. W większości przypadków likwidacje te odbywały się w oparciu o przepisy tzw. specustaw, w szczególności specustawy drogowej. W konsekwencji opisany w ustawie o ROD mechanizm odtworzenia likwidowanego ROD nagminnie był zastępowany modelem wypłaty ekwiwalentu finansowego – odszkodowań za tytuł prawny do nieruchomości. Ciężar odtworzenia ROD, względnie zapewnienia działek zamiennych dla działkowców z likwidowanego ROD, spoczywa wówczas na stowarzyszeniu ogrodowym. Jednak otrzymane środki z reguły nie wystarczają na pokrycie kosztów pozyskania terenu zamiennego i odtworzenia na nim infrastruktury ROD.

Powyższe niekorzystne tendencje, w połączeniu z przypadkami likwidacji ROD na skutek roszczeń osób prywatnych spowodowały, że na przestrzeni lat ostatnich 10 lat powierzchnia ROD uległa zmniejszeniu o około 400 ha i odpowiednio o ok. 12 000 działek indywidualnych.

Paradoksalnie od 2014 r. widoczne jest narastanie popytu na działki w ROD. Zjawisko to nasiliło się jeszcze w okresie pandemii i trwa do chwili obecnej. W efekcie, zwłaszcza w rejonach największych aglomeracji, w większości ROD nie ma wolnych działek, a jedynym dostępnym sposobem ich nabycia jest rynek wtórny. Konsekwencją jest znaczący wzrost cen działek, a tym samym, pogłębienie problemów z dostępem do nich, zwłaszcza po stronie osób o najniższych dochodach. Zjawisko to należy uznać za



w sposób oczywisty sprzeczne z celami wskazanymi przez ustawodawcę w ustawie o ROD.

Źródłem tego stanu rzeczy jest m.in. brak odpowiednich terenów w dyspozycji samorządów terytorialnych. Z informacji przekazywanych przez ich przedstawicieli wynika, że nie dysponują one terenami, które można wykorzystać na odtwarzanie, czy też zakładanie nowych ROD. Efektem są stany faktyczne, w których pomimo deklarowanej przez samorząd lokalny woli realizacji ustawy o ROD i odtworzenia ogrodu, proces ten jest wstrzymywany na wiele lat. Przykładem może być chociażby sytuacja z terenu miasta Łodzi, procedura likwidacji jednego z ROD trwa już ponad 17 lat. Wszczęto ją w 2009 r., wówczas m.in. wypłacono działkowcom odszkodowania za majątek zlokalizowany na działkach, jednakże do chwili obecnej nie została ona zakończona, albowiem miasto nie znalazło terenu na odtworzenie ROD. Równie problematyczna jest również kwestia stosowanej w niektórych przypadkach formuły odszkodowań wypłacanych stowarzyszeniom ogrodowym za tereny likwidowanych ROD. Środki te nie dają bowiem możliwości zakupu adekwatnych nieruchomości zamiennych na warunkach rynkowych. Efektem jest zatem postępujący proces ograniczania powierzchni ROD, a co za tym idzie, dostępności działek dla osób oczekujących na tę formę wsparcia socjalnego.

Powyższe zjawiska, w połączeniu z „wyczerpaniem” puli wolnych działek w ROD, czynią zasadnym wniosek o konieczności wprowadzenia przez ustawodawcę rozwiązań, które przyczynią się do zwiększenia dostępności działek dla polskich rodzin. Za celowe należy uznać w szczególności zwiększenia puli terenów publicznych, które mogą być przeznaczane na odtwarzanie, względnie zakładanie nowych ROD. Bez systemowych rozwiązań na poziomie ustawowym, nie ma szans na realizację deklarowanej przez ustawodawcę woli zachowania poziomu dostępności do działek w ROD, nie wspominając o rozwoju ROD.

Podjęta przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii inicjatywa ustawodawcza (projekt nr UA10) zakłada wprowadzenie do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nowego rozwiązania w zakresie dysponowania nieruchomościami z tzw. Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Generalnie sprowadza się ono do umożliwienia przekazywania nieruchomości z tego zasobu na rzecz gmin, z przeznaczeniem na realizację inwestycji mieszkaniowych. Istnieją oczywiste przesłanki by przyjąć, że analogiczne rozwiązanie mogłoby dotyczyć celu: zakładanie i prowadzenie ROD.

Stąd postulat wprowadzenia możliwości przekazywania gminom, za pośrednictwem starostów, terenów znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, w celu ich wykorzystania na zakładanie lub odtwarzanie ROD. W tym celu należy rozszerzyć proponowaną przez MRiT nowelizację przedmiotowej ustawy. Zasadniczo sprowadzałaby się ona do tego, że do katalogu celów, na które starosta może nieodpłatnie przekazać gminie nieruchomość przejętą z zasobu, dodano by - zakładanie



i prowadzenie ROD. Tryb przekazania i sposób zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa, tj. zagwarantowania wykorzystania nieruchomości przez gminę zgodnie z celem przekazania, byłby analogiczny, jak w przypadku celu mieszkaniowego.

Warto odnotować, iż za takim rozwiązaniem przemawia również to, że wykorzystanie nieruchomości na prowadzenie ROD, stanowić będzie de facto utrzymanie ich rolnego charakteru. Pogląd ten jest zasadny zarówno ze względu na przesłanki funkcjonalne - ROD są obszarem intensywnych upraw ogrodnich, jak i prawne. Wykorzystanie działki do prowadzenia przez rodzinę upraw ogrodnich na własne potrzeby jest podstawowym celem ROD, wskazanym wprost w art. 3 pkt 1 i art. 4 ustawy o ROD, a uprawy ogrodnicze są uznawane za jedną form działalności rolniczej. Ponadto, zgodnie z art. 5 ustawy o ROD, tereny ogrodów podlegają ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wreszcie - zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 6) ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych - grunty ROD wprost zaklasyfikowano do kategorii gruntów rolnych.

Mając powyższe na uwadze, umożliwienie przekazania nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na rzecz gmin, z przeznaczeniem na wykorzystania ich na zakładanie i prowadzenie ROD, należy uznać za rozwiązanie spójne z celami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

2. Zmiany w nowelizacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

Postulowana zmiana projektu nr UA10 w zakresie nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, wynika z potrzeby usunięcia luki w przepisach, jaka występuje w kontekście wysokości opłat rocznych za użytkowanie wieczyste stosowanych do nieruchomości przekazanych na prowadzenie ROD. Aktualnie ustawa o gospodarce nieruchomościami (ugn) pomija tę kwestię. W konsekwencji, obecnie zawierane umowy o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste na cel prowadzenia ROD – na podstawie art. 72 ust.3 pkt 5 ustawa o gospodarce nieruchomościami (ugn) - podlegają zaklasyfikowaniu do kategorii „pozostałe nieruchomości” i, co do zasady, będą objęte najwyższą stawką - w wysokości 3 % w skali roku, czyli taką samą, jak w przypadku ustanawiania prawa użytkowania nieruchomości na cele komercyjne.

Rozwiązanie to jest całkowicie sprzeczne nie tylko z duchem ustawy o ROD, ale również rozwiązaniami stosowanymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami (ugn), gdzie cele o charakterze niekomercyjnym, a zwłaszcza prospołecznym - a do takich niewątpliwie należy zaliczyć ROD - objęto najniższymi stawkami. Przykładowo dla niezarobkowej działalności opiekuńczej, oświatowej i wychowawczej przewidziano stawkę 0,3%. Sprzeczność powyższego stanu z deklaracjami ustawodawcy zawartymi w ustawie o ROD – chociażby w jej preambule – jest oczywista. Argumentem



przemawiającym przeciwko takiemu stanowi rzeczy jest również fakt wykluczenia przez ustawę o ROD wykorzystania nieruchomości zajmowanych przez ROD na cele komercyjne, a nawet mieszkaniowe. Znaczenie ma także specyfika ROD, gdzie umowy dotyczą obszarów o stosunkowo dużym areale, co przekłada się na znaczne kwoty obciążeń finansowych obliczanych od ich wartości.

Stąd też postulat zastosowania wobec ROD najniższej z funkcjonujących w obrocie prawnym stawek, 0,1% wartości nieruchomości, względnie kwoty równej cenie 20 kg żyta z hektara przeliczeniowego (por. art. 17b ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa), należy uznać za całkowicie zasadny. Dodatkowo - mając na uwadze fakt, iż w art. 9 ustawy o ROD, ustawodawca przewidział możliwość nieodpłatnego przekazywania terenów ROD w użytkowanie wieczyste - postuluje się wprowadzenie do ustawy o gospodarce nieruchomościami (ugn) przepisu dającego gminie możliwość całkowitego zwolnienia ROD z opłaty za użytkowanie wieczyste - na podstawie uchwały rady gminy.

Należy wskazać, że rozwiązanie to będzie spójne z generalną zasadą – wynikającą z ustawy o ROD – o beczynszowym udostępnianiu działki indywidualnym działkowcom przez stowarzyszenie ogrodowe (art.28 ust. 2 ustawy o ROD). Logicznym jest, że wprowadzając takie reguły ustawodawca winien przewidzieć analogiczne zasady udostępniania terenów publicznych stowarzyszeniom ogrodom. Należy również zaznaczyć, że ekonomiczny ciężar jakichkolwiek opłat za użytkowanie wieczyste ponoszą indywidualni działkowcy, co wynika z art. 28 ust. 2 w zw. z art. 33 ust. 1 ustawy o ROD. Zatem faktycznymi beneficjentami obniżonych stawek, czy też zwolnienia, zawsze będą rodziny działkowców.

Kolejnym argumentem przemawiającym za postulowaną zmianą, jest kwestia równości wobec prawa. Od czasów pierwszej ustawy regulującej ogrodnictwo działkowe w Polsce, tj. 1949 r., kolejne akty prawne potwierdzały nieodpłatny charakter tytułu prawnego, w oparciu o który organizacje działkowców korzystały z terenów publicznych – państwowych, a następnie (po komunalizacji) gminnych. W konsekwencji, w większości obecnie istniejących ROD działkowcy korzystają z terenów publicznych nieodpłatnie. Wprowadzenie do ustawy maksymalnej opłaty za użytkowanie wieczyste w wysokości 0,1%, nawet jeżeli nie zapewni wszystkim działkowcom równych warunków, na jakich korzystają z nieruchomości publicznych, to niewątpliwie przybliży ich do tego.

Powyższe rozwiązanie stworzy też dodatkowe możliwości odtwarzania ROD w przypadku likwidacji bez zapewnienia nieruchomości zamiennych. Mianowicie środki, jakie stowarzyszenie ogrodowe otrzymuje w ramach odszkodowania za tytuł prawny do nieruchomości – w przypadku braku zapewnienia nieruchomości zamiennej - mogą posłużyć do sfinansowania nabycia prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości zamiennej od gminy lub SP. Czym innym jest jednak ciężar generowany przez opłaty roczne za użytkowanie wieczyste. Bez wprowadzenia odpowiedniej stawki działkowcy



nie są w stanie sfinansować korzystania z prawa, co zasadniczo wyklucza możliwość wykorzystania tego rodzaju rozwiązania.

Co istotne, wprowadzenie specjalnej stawki dla ROD, otworzy również możliwość regulowania stanów prawnych ROD zlokalizowanych na terenach, co do których, w latach 90-tych XX w., z uwagi na niedopatrzenie ustawodawcy, doszło do uwłaszczenia zakładów pracy. W skali kraju problem dotyczy kilku tysięcy działek rodzinnych, w szczególności z tzw. ogrodów kolejowych (użytkowanie wieczyste PKP) a także tzw. przyzakładowych ROD, m.in. na terenie województwa śląskiego i mazowieckiego. Obecnie nawet jeżeli stowarzyszenie ogrodowe zdobędzie środki na odkupienie prawa użytkowania wieczystego od firmy, to utrzymanie tam ROD nadal jest bardzo trudne, wręcz nierealne. Powodem jest właśnie stawka 3% opłaty rocznej. Jest ona finansowana przez działkowców z danego ogrodu (art. 28 ust. 2 w zw. z 33 ust. 1 ustawy o ROD). Komercyjna stawka powoduje, że działka w takim ROD, staje się dobrem luksusowym. Bez wprowadzenia dedykowanej ROD stawki opłaty rocznej, działkowcy nie mają podstaw prawnych do zgłoszenia żądania jej obniżenia do poziomu adekwatnego do niekomercyjnego charakteru korzystania z nieruchomości.

Należy przy tym zauważyć, że co do zasady, zjawisko to dotyczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Okoliczność ta – w połączeniu z faktem, iż obecne problemy działkowców są następstwem błędu ustawodawcy, który umożliwił przedsiębiorstwom uwłaszczenie na terenach, zajmowanych od dziesięcioleci przez działkowców – czyni w pełni zasadnym postulat zgłoszenia przez działkowców z takich ROD żądania obniżenia opłat za użytkowanie wieczyste do najniższego możliwego poziomu. Rozwiązanie to nie tylko odpowiada zasadom współżycia społecznego, ale poprzez zniesienie skutków zaniechań i zaniedbań zawinionych przez władze publiczne, przyczyni się do odbudowania zaufania obywateli do Państwa.

Podsumowanie

Postulowane zmiany dotyczą ustaw objętych nowelizacją proponowaną przez MRiT i są spójne z celami projektu ustawy o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, zwłaszcza jeżeli są one rozpatrywane w szerszej perspektywie. Ogrodnictwo działkowe z założenia służy zaspokajaniu potrzeb bytowych członków społeczności miejskich, zwłaszcza mieszkańców budynków wielorodzinnych. Dla tej grupy społeczeństwa działka w ROD daje możliwość pełniejszego zaspokajania potrzeb socjalnych i bytowych, których jest ona pozbawiona z uwagi na ograniczenia wynikające z charakterystyki zabudowy wielorodzinnej. Stąd całkowicie uzasadnianym jest przyjęcie, że przepisy służące utrzymaniu lub wsparciu rozwoju ROD, pozostają w związku z zasadniczym celem projektowanej ustawy, jakim jest zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa.



Okolicznością, którą należy uwzględnić przy ocenie postulowanych zmian pozostaje również - wymuszona przez Trybunał Konstytucyjny - zmiana w przepisach regulujących likwidację ROD. Mianowicie, po orzeczeniu TK z 11 lipca 2012r. (sygn. akt K8/10) gminy i SP, jako właściciele terenów zajmowanych przez ROD, uzyskali możliwość – po zapewnieniu realizacji praw działkowców w zakresie odszkodowań i prawa do działki zamiennej (odtworzenia ROD) - przejmowania terenów ROD na cele określone w mpzp (art. 19 ustawy o ROD). Dotyczy to również terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe. Stąd też, jakkolwiek zjawisko likwidacji ROD w miastach należy postrzegać negatywnie, to w obecnych warunkach prawnych, nie można go wykluczyć. W tej sytuacji racjonalny ustawodawca winien wprowadzić do porządku prawnego rozwiązania, które pozwolą na zabezpieczenie odpowiedniej puli terenów, na potrzeby odtworzenia ROD. Bez postulowanych rozwiązań będzie to znacznie trudniejsze, a to może rodzić ryzyko narastania konfliktów społecznych na tym tle.

Reasumując, postulowane zmiany czynią zadość potrzebom wynikającym ze wzrostu zainteresowania dostępem do działki w ROD, zmniejszają ryzyko dalszego narastania zjawiska ograniczania powierzchni ROD w Polsce, usuwają luki w istniejących przepisach, wreszcie czynią zadość zasadom współżycia społecznego znosząc ryzyko ponoszenia przez działkowców skutków uchybień legislacyjnych i błędów proceduralnych ze strony organów państwa z lat ubiegłych. Zmiany te odpowiadają również potrzebom sygnalizowanym przez przedstawicieli samorządu terytorialnego.



**Krajowy Zarząd
Polskiego Związku Działkowców**