

Projekt ustawy

o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami

Art. 1

W ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 826) w art. 24 wprowadza się następujące zmiany:

1) w ust. 5 w pkt 1 po lit. c dodaje się lit. d w brzmieniu:

„d) na cele zakładania, prowadzenia lub odtworzenia rodzinnych ogrodów działkowych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, pod warunkiem że jest to zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu rewitalizacji, miejscowego planu odbudowy lub ostateczną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a w przypadku braku miejscowego planu lub ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – z ustaleniami planu ogólnego gminy;”

2) po ust. 5d dodaje się ust. 5e i 5f w brzmieniu:

„5e. Krajowy Ośrodek może nieodpłatnie przekazać nieruchomości wchodzące w skład Zasobu do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele zakładania, prowadzenia lub odtworzenia rodzinnych ogrodów działkowych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, pod warunkiem że jest to zgodne z ustaleniami, o których mowa w ust. 5 pkt 1 lit. d. Przekazanie następuje w trybie określonym w art. 19.

5f. W przypadku gdy nieruchomość przekazana na podstawie ust. 5e:

- 1) przed upływem 10 lat, licząc od dnia przekazania, została przeznaczona na inny cel niż określony w ust. 5e, albo*
- 2) w okresie 10 lat od dnia przekazania nie została wykorzystana na cel określony w ust. 5e*

– Krajowy Ośrodek występuje z żądaniem zwrotu tej nieruchomości do Zasobu. Zwrot następuje w trybie określonym w art. 19.”

Art. 2

W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 71 w ust. 5 po pkt 2 dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3) oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste na cele odtworzenia rodzinnego ogrodu działkowego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych.”

2) w art. 72 w ust. 3 po pkt 3b dodaje się pkt 3c w brzmieniu:

„3c) za nieruchomości gruntowe oddane na cele zakładania, prowadzenia lub odtworzenia rodzinnych ogrodów działkowych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych – 0,1% ceny;”

3) 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, któremu ma zostać oddana nieruchomość gruntowa w użytkowanie wieczyste w celu zakładania i prowadzenia rodzinnego ogrodu działkowego, z obowiązku uiszczenia 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, prowadzenia lub odtworzenia rodzinnego ogrodu działkowego lub któremu oddano grunt w użytkowanie wieczyste na ten cel, z obowiązku uiszczenia 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. Postanowien ust. 3 nie stosuje się do zbycia związanego z realizacją celu publicznego.”

Art. 3

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami

I. Potrzeba i cel projektowanej ustawy

Projekt ustawy ma na celu stworzenie realnych instrumentów prawnych umożliwiających zakładanie nowych rodzinnych ogrodów działkowych, odtwarzanie ogrodów likwidowanych oraz dostosowanie zasad gospodarowania nieruchomościami publicznymi do społecznego, niekomercyjnego i ustawowo chronionego charakteru rodzinnych ogrodów działkowych.

Projekt nie zmienia modelu funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych. Nie tworzy także nowej kategorii uprzywilejowania oderwanej od obowiązującego systemu prawa. Jego istotą jest uzupełnienie istniejących regulacji o brakujące instrumenty majątkowe i finansowe, bez których cele wyrażone w ustawie z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych pozostają w wielu przypadkach trudne albo wręcz niemożliwe do wykonania.

Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych przypisuje ROD szczególną rolę społeczną. Ogrody mają służyć zaspokajaniu potrzeb wypoczynkowych i rekreacyjnych społeczeństwa, poprawie warunków socjalnych członków społeczności lokalnych, pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej, integracji międzypokoleniowej, ochronie środowiska oraz udostępnianiu terenów zielonych mieszkańcom. Ustawodawca określił ROD jako urządzenia użyteczności publicznej oraz tereny zielone podlegające ochronie. Taki status powinien znajdować odzwierciedlenie nie tylko w deklaracjach ustawowych, lecz również w przepisach dotyczących gospodarowania nieruchomościami publicznymi.

Obecnie występuje jednak wyraźna niespójność systemowa. Z jednej strony ustawodawca uznaje ROD za trwałe elementy infrastruktury gmin i nakłada na organy publiczne obowiązek tworzenia warunków dla ich rozwoju. Z drugiej strony brak jest wystarczających mechanizmów pozwalających pozyskiwać grunty pod nowe ogrody, odtwarzać ogrody likwidowane oraz chronić ogrody korzystające z nieruchomości publicznych przed obciążeniami finansowymi nieadekwatnymi do ich funkcji. Projektowana ustawa ma tę niespójność usunąć.

Podstawowym założeniem projektu jest przywrócenie zgodności między społecznym charakterem ROD a zasadami gospodarowania nieruchomościami publicznymi. Jeżeli ustawodawca uznaje rodzinne ogrody działkowe za urządzenia użyteczności publicznej i narzędzie realizacji polityki społecznej, przestrzennej oraz ekologicznej, to system prawa powinien przewidywać takie rozwiązania, które umożliwiają ich rzeczywiste tworzenie, utrzymywanie i odtwarzanie.

II. Społeczne znaczenie rodzinnych ogrodów działkowych

Rodzinne ogrody działkowe są jedną z najważniejszych i najtrwalszych form społecznego korzystania z terenów zielonych w Polsce. Ich znaczenie nie ogranicza się do rekreacji. Dla wielu rodzin działka jest miejscem wypoczynku, prowadzenia upraw ogrodniczych, aktywności fizycznej, kontaktu z przyrodą, integracji rodzinnej i sąsiedzkiej, a także realnym wsparciem w codziennym gospodarowaniu budżetem domowym.

Szczególne znaczenie ROD mają dla osób starszych, rodzin z dziećmi, mieszkańców budynków wielorodzinnych, osób o niższych dochodach oraz tych, którzy nie posiadają własnych terenów rekreacyjnych. Działka w ROD nie jest dobrem luksusowym. Jej społeczny sens polega właśnie na tym, że pozostaje dostępna dla szerokich grup mieszkańców, w tym tych, którzy w warunkach rynkowych nie mogliby pozwolić sobie na korzystanie z prywatnych terenów rekreacyjnych.

Nie można również pomijać produkcyjnej funkcji ROD. Możliwość prowadzenia upraw warzywnych, sadowniczych i zielarskich na własne potrzeby stanowi dla wielu rodzin istotny element bezpieczeństwa socjalnego. W warunkach wzrostu kosztów życia, wysokich cen żywności oraz rosnącej świadomości zdrowotnej możliwość samodzielnego pozyskiwania części produktów żywnościowych zachowuje praktyczne znaczenie. Funkcja ta nie jest sprzeczna z rekreacyjnym charakterem ogrodów, lecz stanowi jego naturalne uzupełnienie.

ROD pełnią także istotną funkcję środowiskową. Zwiększają powierzchnię biologicznie czynną, wspierają retencję wód opadowych, ograniczają skutki miejskich wysp ciepła, poprawiają przewietrzanie miast, sprzyjają bioróżnorodności i stanowią część lokalnych systemów przyrodniczych. W praktyce są jednym z elementów błękitno-zielonej infrastruktury, której znaczenie w polityce miejskiej stale rośnie. Co istotne, ogromna część tej wartości przyrodniczej jest utrzymywana dzięki pracy i środkom działkowców, bez konieczności ponoszenia przez jednostki publiczne nakładów porównywalnych z utrzymaniem klasycznych terenów zieleni miejskiej.

Projektowana ustawa powinna być więc oceniana nie jako regulacja dotycząca wyłącznie określonej grupy użytkowników działek, lecz jako element polityki społecznej, przestrzennej, ekologicznej i klimatycznej państwa. Jej celem jest ochrona takiego modelu korzystania z nieruchomości, który przynosi korzyści nie tylko samym działkowcom, ale również społecznościom lokalnym.

III. Historyczne uwarunkowania funkcjonowania ROD

Rodzinne ogrody działkowe mają ponad stuletnią tradycję, a ich rozwój od początku był związany z zaspokajaniem potrzeb socjalnych, zdrowotnych, rekreacyjnych i żywnościowych mieszkańców miast. Nie były tworzone jako przedsięwzięcia komercyjne, lecz jako forma wsparcia socjalnego dla rodzin.

Dla oceny projektowanych rozwiązań istotne znaczenie ma okoliczność, że przed 1989r. wiele terenów pod ówczesne pracownicze ogrody działkowe było nabywanych, urządzanych albo zagospodarowywanych przy udziale zakładów pracy, za środki z

funduszy socjalnych. Oznacza to, że w ujęciu ekonomicznym powstanie ogrodów było współfinansowane przez środowiska pracownicze, a więc przez osoby, którym ogrody miały następnie służyć. Działkowcy nie byli wyłącznie biernymi użytkownikami gruntu publicznego. Byli członkami wspólnot pracowniczych, z których środków socjalnych finansowano nabycie, urządzenie i funkcjonowanie terenów dzisiejszych ROD.

Ten kontekst ma zasadnicze znaczenie dla oceny obecnych prób obciążania ROD opłatami właściwymi dla nieruchomości komercyjnych. W wielu przypadkach oznacza to bowiem, że osoby korzystające z działek — albo ich poprzednicy prawni — najpierw pośrednio uczestniczyły w finansowaniu pozyskania terenów, a po latach mają ponosić wysokie opłaty za korzystanie z nieruchomości, której publiczny charakter ukształtował się przy ich udziale. Taki sposób traktowania działkowców stoi w oczywistej sprzeczności nie tylko z historyczną funkcją ogrodnictwa działkowego ale również z zasadami zaufania obywateli do państwa a wręcz zasadami życia społecznego.

Warto również wyraźnie podkreślić okoliczności, w jakich nieruchomości zajmowane obecnie przez część z ROD znalazła się w zasobach jednostek samorządu terytorialnego. Po 1990r. w wyniku procesów komunalizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego nabywały nieruchomości już zajęte przez ówczesne pracownicze ogrody działkowe i objęte istniejącym reżimem prawnym, który zapewniał działkowcom możliwość nieodpłatnego korzystania z tych terenów. Oznacza to, że choć nieruchomości te stały się składnikiem majątku komunalnego, nie były one przejmowane jako grunty wolne od społecznego przeznaczenia i istniejących uprawnień działkowców.

Z tego względu prawa właścicielskie Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego do takich nieruchomości powinny być wykonywane z poszanowaniem historycznie ukształtowanej funkcji ROD oraz prawnego i społecznego kontekstu ich powstania. Nie oznacza to zakwestionowania prawa własności podmiotów publicznych. Jednak wykonywanie tego prawa nie powinno abstrahować od faktu, iż nieruchomości były od lat przeznaczone na cele ogrodnictwa działkowego, objęte prawem do nieodpłatnego korzystania i urządzone wysiłkiem działkowców, a niejednokrotnie nawet nabyte za środki pochodzące z funduszy socjalnych – czyli de facto ze środków pracowników, którzy zostali działkowcami.

To właśnie działkowcy przez dziesięciolecia tworzyli realną wartość tych terenów: urządzali działki, budowali aleje, ogrodzenia, sieci wodociągowe, hydrofornie, świetlice, nasadzenia i inną infrastrukturę ogrodową. Wartość społeczna, użytkowa i przyrodnicza ogrodów nie powstała wskutek formalnego tytułu właścicielskiego do gruntu, lecz była efektem wieloletniego zbiorowego wysiłku użytkowników oraz systemu, w ramach którego ogrody były zakładane i rozwijane.

Dlatego współcześnie traktowanie terenów ROD wyłącznie jako składnika majątku publicznego, który powinien generować dochód według zasad właściwych dla rynku nieruchomości, prowadzi do pominięcia ich genezy i rzeczywistej funkcji. Publiczny właściciel nieruchomości powinien mieć świadomość, że w odniesieniu do wielu ogrodów nie przejął gruntu „czystego” w sensie prawnym, społecznym i

funkcjonalnym, lecz teren od dawna przeznaczony na cele ogrodnictwa działkowego, związany z uprawnieniami działkowców oraz obciążony społeczno-historycznym bagażem, w tym prawami działkowców nabytymi w oparciu o obowiązujące przepisy.

Właściwa ocena proponowanej ustawy wymaga zatem uwzględnienia, że rodzinne ogrody działkowe są instytucją społeczną, której charakter kształtował się przez dziesięciolecia w oparciu o model niekomercyjnego, socjalnego i wspólnotowego korzystania z gruntu. Projektowana regulacja nie tworzy więc nowego przywileju, lecz przywraca właściwą proporcję między prawem właściciela publicznego a historycznie ukształtowaną funkcją terenów ogrodowych oraz uzasadnionymi oczekiwaniami osób, które przez lata współtworzyły ich wartość.

IV. Kryzys dostępności działek i potrzeba zwiększenia podaży gruntów

Jednym z najważniejszych problemów, na które odpowiadać ma projektowana ustawa, jest ograniczona dostępność działek. W ostatnich latach wzrosło społeczne zainteresowanie korzystaniem z ROD, zwłaszcza w dużych miastach i na obszarach silnie zurbanizowanych. Równocześnie liczba nowych ogrodów ma wymiar symboliczny, a powierzchnia istniejących ROD ulega stopniowemu zmniejszaniu.

Na zjawisko to wpływają przede wszystkim urbanizacja, realizacja inwestycji infrastrukturalnych, roszczenia do nieruchomości, zmiany planistyczne oraz brak rezerw terenowych po stronie jednostek samorządu terytorialnego. W efekcie wzrost popytu na działki zderza się z brakiem realnej podaży nowych terenów.

Konsekwencją tego stanu jest wzrost kosztów uzyskania prawa do działki na rynku wtórnym. W wielu miejscach jedyną praktyczną możliwością uzyskania działki jest przejęcie praw od dotychczasowego działkowca wraz z rozliczeniem wartości nasadzeń, urządzeń i obiektów znajdujących się na działce. Mechanizm ten, choć co do zasady dopuszczalny w ramach ustawy o ROD, w warunkach braku wolnych działek prowadzi do wzrostu barier finansowych. Efektem jest narastanie ryzyka, że działka w ROD stanie się dobrem dostępnym przede wszystkim dla osób dysponujących znacznymi środkami.

Taki stan rzeczy pozostaje sprzeczny z ideą ogrodnictwa działkowego. ROD mają służyć szerokim grupom społecznym, w tym osobom o niższych dochodach, seniorom i rodzinom z dziećmi. Brak systemowych mechanizmów zwiększania podaży gruntów pod ogrody powoduje stopniowe wypieranie społecznej funkcji ROD przez mechanizmy rynkowe.

Projektowana ustawa ma przeciwdziałać temu zjawisku poprzez stworzenie podstaw do wykorzystywania nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na cele zakładania, prowadzenia i odtwarzania ROD. Rozwiązanie to może zwiększyć dostępność terenów, które będą mogły zostać przeznaczone na ogrody, a tym samym ograniczyć presję cenową wynikającą z niedoboru działek.

V. Problem odtwarzania ROD likwidowanych

Szczególnie istotnym problemem praktycznym jest likwidacja ROD w związku z inwestycjami celu publicznego i roszczeniami do nieruchomości. Ustawa o ROD przewiduje mechanizmy ochronne przed negatywnymi następstwami takich zjawisk, tj obowiązek odtworzenia ogrodu. Konstrukcja ta ma zasadnicze znaczenie dla realizacji postulowanej przez ustawodawcę woli zachowania dostępu społecznego do działek w ROD, dlatego likwidacja nie powinna sprowadzać się wyłącznie do wypłaty świadczeń pieniężnych, lecz do zachowania realnej możliwości dalszego korzystania z działek.

W praktyce wykonanie tych obowiązków napotyka jednak na podstawową barierę: brak gruntów. Jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej często nie dysponują nieruchomościami, które mogłyby zostać przeznaczone na odtworzenie ogrodu. Dotyczy to zwłaszcza dużych miast, gdzie zasób wolnych gruntów publicznych jest ograniczony, a konkurencja pomiędzy różnymi celami publicznymi bardzo silna.

W rezultacie obowiązek odtworzenia ROD bywa trudny do wykonania, mimo że wynika z ustawy. Powstaje stan, w którym prawo formalnie przyznaje ogrodom ochronę, ale brak jest instrumentów umożliwiających jej praktyczną realizację. Prowadzi to do wieloletnich opóźnień, konfliktów społecznych, komplikacji przy inwestycjach publicznych oraz stopniowej utracie terenów ogrodowych.

Projektowana ustawa ma usunąć tę lukę. Udostępnienie nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na cele ROD może stać się praktycznym instrumentem umożliwiającym wykonanie obowiązków odtworzeniowych. Dzięki temu ochrona przewidziana w ustawie o ROD przestanie mieć charakter wyłącznie deklaracyjny, a stanie się realnym mechanizmem.

VI. Znaczenie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i rola KOWR

Projekt przewiduje wykorzystanie nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym gospodaruje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. Wybór tego zasobu nie jest przypadkowy.

Po pierwsze, ROD mają ustawowo silny związek z kategorią gruntów rolnych. Grunty rodzinnych ogrodów działkowych są traktowane w systemie prawa jako szczególna forma terenów zielonych i gruntów służących prowadzeniu upraw ogrodniczych, choć oczywiście w modelu niekomercyjnym i społecznym. Wykorzystanie części nieruchomości rolnych Skarbu Państwa na cele ogrodnictwa działkowego jest więc rozwiązaniem funkcjonalnie spójnym.

Po drugie, KOWR gospodaruje znacznym zasobem nieruchomości publicznych, z których część może, ze względu na położenie, otoczenie urbanistyczne, utratę znaczenia dla produkcji rolnej albo ustalenia planistyczne, nadawać się do wykorzystania na cele społeczne. Nie każdy grunt z Zasobu musi być w przyszłości wykorzystywany w klasycznym modelu produkcji rolnej. Jeżeli dana nieruchomość, zgodnie z dokumentami planistycznymi, może służyć funkcji ogrodowej, racjonalne jest stworzenie podstawy prawnej do jej wykorzystania w tym celu.

Po trzecie, KOWR jest instytucją wyspecjalizowaną w gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Ustawowe wskazanie możliwości przekazywania nieruchomości na cele ROD usuwa wątpliwości kompetencyjne i daje organom publicznym jasną podstawę działania. Bez takiej podstawy nawet społecznie uzasadnione przekazanie gruntu może napotykać opór wynikający z obawy przed zarzutem braku podstaw prawnych albo niegospodarnego rozporządzenia mieniem publicznym.

Po czwarte, Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa może pełnić funkcję rezerwy terenowej dla polityki publicznej. Skoro państwo wykorzystuje nieruchomości publiczne do realizacji różnych celów społecznych i gospodarczych, to uzasadnione jest objęcie tym mechanizmem także rodzinnych ogrodów działkowych, które ustawodawca uznał za element infrastruktury gmin i urządzenia użyteczności publicznej.

VII. Zgodność z planowaniem przestrzennym

Projekt uzależnia możliwość wykorzystania nieruchomości na cele ROD od zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu rewitalizacji, miejscowego planu odbudowy, ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a w przypadku braku takich aktów — z ustaleniami planu ogólnego gminy.

Rozwiązanie to ma podstawowe znaczenie dla równowagi projektu. Ustawa nie tworzy mechanizmu pozwalającego lokalizować ROD w sposób przypadkowy ani wbrew polityce przestrzennej gminy. Przeciwnie, projekt wyraźnie podporządkowuje wykorzystanie nieruchomości na cele ogrodowe dokumentom planistycznym.

Taki model chroni samodzielność gmin w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. To gmina, poprzez swoje akty planistyczne, przesądza, czy określony teren może pełnić funkcję ogrodową. Projekt nie zastępuje planowania przestrzennego decyzją KOWR ani innych organów. Tworzy jedynie instrument umożliwiający realizację tej polityki wtedy, gdy funkcja ROD jest z nią zgodna.

Wymóg zgodności planistycznej ma także znaczenie dla ochrony interesu publicznego. Zapobiega wykorzystywaniu projektowanego mechanizmu w odniesieniu do nieruchomości, które powinny być przeznaczone na inne cele publiczne albo funkcje wynikające z lokalnej polityki przestrzennej. Dzięki temu projekt łączy potrzebę rozwoju ROD z zasadą racjonalnego gospodarowania przestrzenią.

VIII. Użytkowanie wieczyste ROD — szczególny charakter prawa

Drugim filarem projektu jest zmiana ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie opłat związanych z użytkowaniem wieczystym. Uzasadnienie tej zmiany wymaga uwzględnienia szczególnego charakteru użytkowania wieczystego ustanawianego na cele ROD.

Użytkowanie wieczyste w klasycznym modelu może pełnić funkcję inwestycyjną i rynkową. Może być przedmiotem obrotu, może służyć działalności gospodarczej, a jego wartość ekonomiczna bywa zbliżona do wartości prawa własności. Taki model nie odpowiada jednak użytkownikowi wieczystemu ustanowionemu na potrzeby rodzinnych ogrodów działkowych.

W przypadku ROD sposób korzystania z nieruchomości jest ściśle określony ustawą. Na terenie działek obowiązuje zakaz zamieszkiwania oraz zakaz prowadzenia działalności gospodarczej lub innej działalności zarobkowej. Stowarzyszenie ogrodowe nie dysponuje gruntem w celu osiągania zysku, lecz w celu prowadzenia ogrodu i umożliwienia działkowcom korzystania z działek zgodnie z ustawą. Prawo to nie jest więc narzędziem uczestnictwa w rynku nieruchomości, lecz instrumentem stabilizacji społecznej funkcji ogrodu.

Szczególny charakter tego prawa potwierdzają także ograniczenia dotyczące jego zbywania oraz obowiązki związane z likwidacją ROD. Jeżeli zbycie prawa użytkownika wieczystego miałyby prowadzić do likwidacji ogrodu, aktualizują się obowiązki odtworzeniowe, odszkodowawcze i organizacyjne. W praktyce powoduje to, że użytkowanie wieczyste ROD nie ma takiej samej funkcji ekonomicznej jak użytkowanie wieczyste nieruchomości komercyjnych.

Pomimo tych wyjątkowych ograniczeń - w stosunku do „tradycyjnego” użytkownika wieczystego - ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje obecnie stawki opłaty rocznej dedykowanej rodzinnym ogrodom działkowym. W konsekwencji, w sytuacji gdy kwestionowany jest nieodpłatny albo preferencyjny charakter korzystania z nieruchomości przez ROD, prawo z którego korzystają ogrody kwalifikowane jest do kategorii „pozostałych”, dla których właściwa jest stawka 3% ceny nieruchomości. Jest to najwyższa podstawowa stawka przewidziana w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Daje to podstawę do formułowania zarzutu wewnętrznej sprzeczności obecnego systemu, który ogrody działkowe — mimo całkowicie niekomercyjnego charakteru i znaczących ograniczeń w sposobie korzystania z prawa — traktuje identycznie, jak podmioty korzystające z prawa w celach stricte komercyjnych.

Brak odrębnej stawki dla ROD powoduje, że o wysokości opłat decyduje nie funkcja jakiego służy prawo do nieruchomości, lecz wyłącznie brak odpowiedniej kategorii w ustawie. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której ogrody realizujące jeden z najbardziej społecznych i niekomercyjnych celów przewidzianych w systemie prawa zostają objęte najwyższą stawką przewidzianą dla użytkownika wieczystego.

Projektowana ustawa usuwa tę niespójność poprzez wprowadzenie stawki odpowiadającej rzeczywistemu charakterowi korzystania z nieruchomości przez ROD.

IX. Historyczny model użytkownika wieczystego i ochrona zaufania działkowców

Naruszenia zasad państwa prawa przez obecne przepisy regulujące kwestię opłat, którymi mogą być obciążeni działkowcy z tytułu użytkowania wieczystego, jest szczególnie jaskrawe jeżeli zważyć na historyczny kontekst tej sprawy.

Nabycie przez organizacje działkowców prawa użytkowania wieczystego do terenów ogrodów odbywało się w oparciu o ustawę z 1995r. W tej dacie w większości przypadkach organizacje działkowców posiadały już wcześniej nabyty tytuł prawny do nieodpłatnego korzystania z nieruchomości, wynikający z przepisów dotyczących pracowniczych ogrodów działkowych. Jak wynikało z uzasadnienia do ustawy, ustanowienie użytkowania wieczystego miało służyć przede wszystkim wzmocnieniu bezpieczeństwa prawnego ogrodów, uporządkowaniu ich sytuacji prawnej oraz ochronie przed likwidacją. Nie miało natomiast prowadzić do zmiany społecznego i ekonomicznego modelu korzystania z nieruchomości.

Użytkowanie wieczyste było przedstawiane jako instrument stabilizacji. Działkowcy mogli zasadnie przyjmować, że nabycie tego prawa nie przekształca ogrodu w przedsięwzięcie rynkowe, lecz wzmacnia ochronę dotychczasowej funkcji społecznej. W umowach wskazywano wprost na nieodpłatne korzystanie z nieruchomości, co było zgodne z ówczesnym porządkiem prawnym.

Okoliczności i warunki na jakich doszło wówczas do nabycia prawa użytkowania wieczystego czynią zasadnym zarzut, że fakt iż po latach zawarte w dobrej wierze umowy wykorzystuje się do nakładania na działkowców opłat według zasad właściwych dla nieruchomości komercyjnych, czyni zasadnym tezę o pogwałceniu podstawowych standardów państwa prawa. W szczególności można tu wskazać na zasadę zaufania obywateli do państwa. Doszło bowiem do całkowitego odwrócenia pierwotnego sensu instytucji wykreowanej przez ustawodawcę. Prawo, które miało chronić ogrody i stabilizować ich sytuację, zaczyna być wykorzystywane jako podstawa do wprowadzania obciążeń zagrażających dalszemu funkcjonowaniu ROD.

Nie chodzi nawet o kwestię odpłatności jako takiej – choć to także można postrzegać jako złamanie umowy zawartej przez władze państwowe z obywatelami. Chodzi o proporcję i zgodność obciążeń z charakterem prawa. Jeżeli przez lata działkowcy działali w zaufaniu do określonego modelu prawnego, ponosili nakłady, rozwijali infrastrukturę i utrzymywali ogrody jako dobro wspólne, to późniejsza zmiana praktyki nie powinna prowadzić do obciążeń, które w istocie zmieniają społeczny sens tego prawa. Zwłaszcza, że jak wskazano powyżej istnieje szereg argumentów historycznych, które uzasadniają tezę, że w wielu przypadkach działkowcy lub ich poprzednicy prawni, de facto współfinansowali nabycie tych nieruchomości do zasobu publicznego.

W tym właśnie znaczeniu projektowana ustawa realizuje konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Państwo nie powinno tworzyć rozwiązań, które najpierw zachęcają obywateli do określonego sposobu uregulowania swojej sytuacji, a następnie pozwalają interpretować ten sam mechanizm w sposób prowadzący do pogorszenia ich sytuacji i wypaczenia celu, dla którego mechanizm został wprowadzony. Tymczasem w przypadku działkowców z tym mamy

właśnie do czynienia. Najpierw zaproponowało im skorzystanie z „oferty” na stabilizację, umocnienie bezpieczeństwa prawnego ogrodów, by po latach wystawić z tego tytułu rachunek, tyle że w wysokości, która czyni tę operację całkowicie nieopłacalną. Na zasadzie analogii można porównać to do działania firmy pożyczkowej, która „zapomniała” poinformować klienta, że preferencyjna pożyczka w każdej chwili może być przez nią jednostronnie zamieniona na kredyt z lombardu i właśnie korzysta z tej opcji.

X. Ryzyko ekonomicznej likwidacji ROD

Wysokie opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, które obecnie próbuje się narzucić ROD, nie obciążają abstrakcyjnego podmiotu. Ich ciężar ponoszą działkowcy w opłatach ogrodowych. Stowarzyszenie ogrodowe utrzymuje ogród ze środków pochodzących od użytkowników działek. Jeżeli opłata roczna za użytkowanie wieczyste zostanie ustalona na poziomie właściwym dla nieruchomości komercyjnych, jej ekonomiczny skutek dotknie bezpośrednio rodziny korzystające z działek.

W przypadku ogrodów położonych w dużych miastach, gdzie wartość gruntów jest wysoka, stawka 3% może oznaczać obciążenia nie do pogodzenia z funkcją socjalną ROD. Działka, która miała być formą wsparcia dla rodzin, zwłaszcza o niższych dochodach, może stać się dobrem, na które stać będzie jedynie najbogatszych. Skutkiem może być masowa rezygnacja z działek przez działkowców, ograniczenie nakładów na utrzymanie i szybka degradacja, czy wręcz upadek ogrodów. Stworzy to przesłanki do zakwestionowania ich formalnego bytu, bez konieczności likwidacji na warunkach ustawy o ROD.

W skrajnych przypadkach mechanizm ekonomiczny może więc prowadzić do efektu podobnego do likwidacji, tyle że bez konieczności realizacji uprawnień gwarantowanych ustawą. Jeżeli działkowcy nie będą w stanie ponieść kosztów, działki będą porzucane, ogrody będą tracić funkcję społeczną, a tereny ROD staną się łatwiejsze do przejmowania na inne cele. Formalnie nie będzie to likwidacja wprost, ale niewątpliwie ekonomiczne warunki korzystania z nieruchomości mogą doprowadzić do rezultatu sprzecznego z ochroną przewidzianą w ustawie o ROD.

Projektowana stawka 0,1% ma przeciwdziałać temu ryzyku. Nie wyłącza całkowicie odpłatności, lecz ustala ją na poziomie odpowiadającym rzeczywistemu charakterowi prawa z którego korzystają ROD.

XI. Dlaczego stawka 0,1%

Projekt przewiduje stawkę 0,1% ceny nieruchomości dla gruntów oddanych na cele zakładania, prowadzenia lub odtworzenia rodzinnych ogrodów działkowych. Rozwiązanie to wymaga szczególnego wyjaśnienia, ponieważ stanowi jeden z podstawowych mechanizmów projektowanej ustawy.

Obecnie ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje odrębnej stawki opłaty rocznej dla nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na potrzeby

rodzinych ogrodów działkowych. W konsekwencji, jeżeli wprowadza się odpłatny charakter użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz stowarzyszenia ogrodowego, - a jest to możliwe w drodze jednostronnego oświadczenia ze strony starosty lub JST - brak stawki dedykowanej ROD prowadzi do zastosowania stawki właściwej dla „pozostałych nieruchomości”, tj. 3% ceny nieruchomości. przypomnijmy - jest to najwyższa stawka przewidziana w ustawie o gospodarce nieruchomościami i co do zasady stosowana do nieruchomości strictly komercyjnym celom.

Taki skutek jest w sposób oczywisty wadliwy. Rodzinne ogrody działkowe nie są nieruchomościami wykorzystywanymi komercyjnie. Nie służą prowadzeniu działalności gospodarczej, nie są przeznaczone do zabudowy mieszkaniowej ani inwestycyjnej, a ich funkcjonowanie jest podporządkowane realizacji celów socjalnych i ekologicznych. Stosowanie wobec nich stawki 3% oznacza więc traktowanie ich tak, jakby były nieruchomościami rynkowymi, mimo że ustawowy sposób korzystania z ROD wyklucza osiąganie z nich korzyści właściwych dla nieruchomości komercyjnych.

Problem ten nabiera szczególnego znaczenia obecnie, gdy nasila się zjawisko kwestionowania dotychczasowego nieodpłatnego charakteru użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz działkowców. Przez wiele lat część ROD korzystała z nieruchomości publicznych nieodpłatnie, zgodnie z historycznym modelem funkcjonowania ogrodnictwa działkowego, a co ważniejsze zgodnie z zawartymi umowami. Obecnie pojawiają się jednak działania zmierzające do ustalenia odpłatności według zasad ogólnych. Ponieważ ustawa zawiera lukę i nie przewiduje stawki właściwej dla ROD, w praktyce oznacza to obciążanie działkowców stawką 3%.

Wprowadzenie stawki 0,1% ma zatem znaczenie prewencyjne i porządkujące. Nie przesądza ono, że wszystkie przypadki korzystania z nieruchomości przez ROD muszą być odpłatne. Rozstrzyga natomiast, że jeżeli opłata roczna ma być pobierana, jej wysokość powinna odpowiadać funkcji ROD, a nie wartości rynkowej nieruchomości wykorzystywanej w celach komercyjnych. Projekt nie znosi więc odpłatności jako takiej, lecz zapobiega stosowaniu wobec działkowców najwyższej ustawowej stawki, która jest nieadekwatna do charakteru ogrodów.

Istotne znaczenie ma również zasada równego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji. Działkowcy korzystający w ROD z nieruchomości publicznych realizują ten sam cel ustawowy: korzystają z działek w ramach rodzinnego ogrodu działkowego, zgodnie z ustawowym przeznaczeniem nieruchomości i pod tymi samymi ograniczeniami. Nie ma racjonalnego uzasadnienia, aby jedne ogrody korzystały z nieruchomości nieodpłatnie albo na warunkach symbolicznych, a inne — wyłącznie z powodu odmiennego podejścia ze strony osób reprezentujących właściciela publicznego — były obciążane stawką właściwą dla nieruchomości komercyjnych. Projektowana stawka 0,1% służy ograniczeniu tych nieuzasadnionych dysproporcji.

W przypadku ROD zasadnicze znaczenie ma funkcja, jaką pełni nieruchomość, a nie jej wartość rynkowa. Działkowcy w takim samym zakresie korzystają z działki niezależnie od tego, czy ogród położony jest na gruncie o wysokiej wartości rynkowej

w dużym mieście, czy na gruncie o niższej wartości położonym poza aglomeracją. W obu przypadkach działka służy temu samemu celowi: rekreacji, prowadzeniu upraw na własne potrzeby, integracji społecznej i korzystaniu z terenów zielonych. Wartość gruntu nie zwiększa zakresu uprawnień działkowca ani nie zmienia funkcji ogrodu. Nie powinna więc prowadzić do rażąco odmiennych kosztów korzystania z tego samego świadczenia społecznego.

Majątek publiczny nie powinien być w tym przypadku postrzegany jako źródło dochodu. Nieruchomości publiczne mogą i powinny służyć realizacji funkcji publicznych, w tym zapewnianiu obywatelom dostępu do terenów zielonych i działek w ROD. W odniesieniu do ogrodów działkowych podstawowym celem gospodarowania nieruchomością nie jest maksymalizacja wpływów, lecz utrzymanie funkcji społecznej, którą ustawodawca sam uznał za zasługującą na ochronę.

Optymalnym rozwiązaniem z punktu widzenia funkcji ROD byłoby oczywiście odstąpienie od poboru opłat. Jeżeli jednak mają one obowiązywać, to powinny być ukształtowane na takim poziomie, aby ich wysokość była możliwie jednolita i przewidywalna dla wszystkich ogrodów wykorzystywanych na ten sam cel. O koszcie korzystania z działki powinien decydować przede wszystkim społeczny charakter funkcji ogrodu, a nie przypadkowa wartość rynkowa gruntu wynikająca z jego lokalizacji. Obowiązujący model ustawy o gospodarce nieruchomościami wiąże jednak opłatę roczną z procentem ceny nieruchomości. Ponieważ projekt nie tworzy odrębnego systemu ustalania opłat (w oderwaniu od wartości gruntu), a pozostaje w ramach konstrukcji przyjętej w ustawie, konieczne jest zastosowanie innych mechanizmów korygujących.

Zastosowanie niskiego współczynnika procentowego jest rozwiązaniem najbardziej racjonalnym i systemowo najmniej inwazyjnym. Stawka 0,1% pozwala zachować konstrukcję opłaty jako procentu ceny nieruchomości, a jednocześnie ogranicza nadmierne różnice kosztów wynikające wyłącznie z położenia ogrodu i wartości gruntu. W praktyce daje efekt częściowego „spłaszczenia” obciążeń, zbliżając je do rzeczywistego, społecznego charakteru korzystania z nieruchomości.

Stawka 0,1% jest zatem uzasadniona nie tylko tym, że ROD mają charakter niekomercyjny. Uzasadnia ją również potrzeba ochrony równości działkowców, przewidywalności kosztów, stabilności funkcjonowania ogrodów oraz zapobieżenia sytuacji, w której wartość gruntu — niezależna od działkowców i niezwiązana z zakresem ich uprawnień — prowadziłaby do ekonomicznego wypierania obywateli z terenów, które ustawodawca przeznaczył na cele społeczne.

Projektowana stawka nie jest przywilejem oderwanym od systemu prawa. Jest próbą dostosowania istniejącego mechanizmu opłat do szczególnej funkcji rodzinnych ogrodów działkowych. Skoro ustawodawca różnicuje wysokość opłat za użytkowanie wieczyste w zależności od celu, na jaki nieruchomość została oddana, to zasadne jest wprowadzenie odrębnej stawki także dla ROD. Brak takiej stawki powoduje obecnie, że ogrody trafiają do kategorii „pozostałych nieruchomości”, choć ich funkcja jest jedną

z najbardziej społecznych i niekomercyjnych, jakie mogą być realizowane na nieruchomości publicznej.

Stawka 0,1% stanowi więc wyraz proporcjonalności. Uwzględnia interes właściciela publicznego, ponieważ nie eliminuje opłaty w każdym przypadku, a zarazem chroni działkowców przed obciążeniami nieadekwatnymi do charakteru prawa i celu korzystania z nieruchomości. Jest to rozwiązanie konieczne dla zachowania społecznej dostępności ROD, stabilności ogrodów i spójności systemu prawa.

XII. Dlaczego fakultatywne zwolnienia

Projekt przewiduje możliwość zwolnienia stowarzyszenia ogrodowego z pierwszej opłaty oraz opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Rozwiązanie to ma charakter fakultatywny.

Fakultatywność jest celowa. Projekt nie odbiera właścicielowi publicznemu możliwości oceny konkretnej sytuacji. Nie nakazuje automatycznego zwolnienia w każdym przypadku. Pozwala natomiast właściwemu organowi — wojewodzie, radzie gminy albo sejmikowi — uwzględnić lokalne okoliczności, znaczenie ogrodu dla społeczności, sytuację finansową jednostki, charakter gruntu oraz cel, któremu nieruchomość ma służyć.

Takie rozwiązanie godzi dwa interesy: interes publiczny związany z ochroną majątku Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz interes społeczny związany z rozwojem i utrzymaniem ROD. Daje organom publicznym instrument działania tam, gdzie utrzymanie odpłatności byłoby sprzeczne z funkcją ogrodu albo prowadziłyby do nieproporcjonalnych skutków społecznych.

Zwolnienie może mieć szczególne znaczenie przy odtwarzaniu ROD. Odtworzenie ogrodu wymaga nie tylko zapewnienia gruntu, lecz także poniesienia nakładów na jego urządzenie, uzbrojenie, ogrodzenie, doprowadzenie mediów, wyznaczenie działek i odtworzenie infrastruktury wspólnej. Obciążanie takiego procesu wysokimi opłatami mogłoby uczynić go ekonomicznie niewykonalnym.

Fakultatywne zwolnienia służą także ochronie organów publicznych przed zarzutem działania bez podstawy prawnej. Jeżeli rada gminy, sejmik albo wojewoda uzna, że utrzymanie preferencji dla ROD leży w interesie społecznym, powinien mieć wyraźną ustawową podstawę do zastosowania zwolnienia. Projekt taką podstawę tworzy.

XIII. Dlaczego mechanizm zwrotu nieruchomości

Projekt przewiduje, że jeżeli nieruchomość przekazana na cele ROD nie zostanie wykorzystana zgodnie z tym celem albo zostanie przeznaczona na inny cel, Krajowy Ośrodek występuje z żądaniem jej zwrotu do Zasobu.

Mechanizm ten jest konieczny dla ochrony interesu publicznego, któremu służy zasób nieruchomości rolnych SP. Nieodpłatne przekazanie nieruchomości z tego zasobu jest uzasadnione tylko wtedy, gdy służy ustawowo określonej celowi społecznemu. Jeżeli cel ten nie zostaje zrealizowany, odpada uzasadnienie dla dysponowania gruntem.

Rozwiązanie to przeciwdziała zarzutowi, że projekt otwiera drogę do niekontrolowanej zmiany funkcji majątku publicznego. Przeciwnie, projekt łączy preferencję z kontrolą celu. Grunt może zostać przekazany, ale tylko pod warunkiem rzeczywistego wykorzystania go na ROD.

Okres 10 lat odpowiada realiom tworzenia i odtwarzania ogrodów. Założenie ROD wymaga działań planistycznych, geodezyjnych, organizacyjnych, infrastrukturalnych i prawnych. Termin nie może być zbyt krótki, ponieważ prowadziłyby to do pozornej ochrony celu. Nie może być jednak nieograniczony, ponieważ majątek publiczny nie powinien być blokowany bez realizacji przeznaczenia. Dziesięcioletni okres stanowi rozsądny kompromis między tymi potrzebami.

XIV. Dlaczego prawo pierwokupu

Projekt przewiduje prawo pierwokupu właściciela nieruchomości w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego, przy którego nabyciu stowarzyszenie ogrodowe uzyskało zwolnienie z pierwszej opłaty.

Celem tego rozwiązania jest zabezpieczenie społecznego charakteru preferencji. Preferencje publiczne mają służyć prowadzeniu ROD, a nie tworzeniu wartości majątkowej przeznaczonej do obrotu. Jeżeli stowarzyszenie ogrodowe uzyskało prawo na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, to zbycie tego prawa nie powinno prowadzić do prywatnego lub komercyjnego wykorzystania korzyści wynikającej z decyzji organu publicznego.

Prawo pierwokupu chroni właściciela nieruchomości przed sytuacją, w której preferencyjnie ustanowione prawo zostałoby następnie przeniesione w sposób sprzeczny z celem regulacji. Mechanizm ten wzmacnia argument, że projekt nie służy spekulacji ani komercjalizacji gruntów publicznych, lecz wyłącznie realizacji funkcji społecznej ROD.

Cena pierwokupu określona na poziomie 1% ceny ustalonej między stronami powinna być odczytywana w kontekście całej konstrukcji prawa. Nie chodzi o typowe prawo rynkowe, lecz o prawo ustanowione dla określonego celu, objęte preferencją publiczną i przeznaczone do realizacji funkcji społecznej. Niska cena pierwokupu wzmacnia zakaz wykorzystywania preferencji do celów obrotowych i potwierdza, że użytkowanie wieczyste ROD nie ma pełnić funkcji inwestycyjnej.

Jednocześnie projekt wyłącza stosowanie tego mechanizmu w przypadku zbycia związanego z realizacją celu publicznego. Rozwiązanie to równoważy ochronę ROD z potrzebą realizacji innych zadań publicznych. Projekt nie absolutyzuje funkcji ogrodów,

lecz wpisuje ją w szerszy system gospodarki nieruchomościami i realizacji celów publicznych.

XV. Omówienie poszczególnych przepisów

Art. 1 pkt 1 projektu dodaje do art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nową lit. d, umożliwiającą przekazywanie nieruchomości na cele zakładania, prowadzenia lub odtworzenia rodzinnych ogrodów działkowych. Przepis ten tworzy jasną podstawę prawną do wykorzystania nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na potrzeby ROD. Ma on szczególne znaczenie dla jednostek samorządu terytorialnego, które w praktyce odpowiadają za lokalną politykę przestrzenną, zielen publiczną oraz często uczestniczą w procesach związanych z likwidacją lub odtwarzaniem ogrodów. Przepis nie tworzy roszczenia o przekazanie konkretnej nieruchomości, lecz usuwa wątpliwość co do dopuszczalności takiego przekazania, gdy jest ono zgodne z przeznaczeniem planistycznym.

Art. 1 pkt 2 projektu dodaje art. 24 ust. 5e, przewidujący możliwość nieodpłatnego przekazania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa z przeznaczeniem na cele ROD. Rozwiązanie to ma znaczenie przede wszystkim w przypadkach, w których potrzeba założenia lub odtworzenia ogrodu wiąże się z działaniami organów państwowych albo inwestycjami publicznymi realizowanymi przez podmioty działające w imieniu Skarbu Państwa. Przekazanie do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa pozwoli na dalsze gospodarowanie nieruchomością zgodnie z celem ogrodowym. Rozwiązanie to ma szczególne znaczenie dla realizacji zapisanego w ustawie o ROD obowiązku odtworzenia w przypadku likwidacji na cel publiczny. Obecnie, z uwagi na brak odpowiednich gruntów, kwestia ta rodzi poważne problemy – hamuje procesy inwestycyjne, rodzi konflikty społeczne wreszcie skutkuje ograniczeniem puli działek dostępnych dla społeczeństwa.

Art. 1 pkt 2 projektu dodaje także art. 24 ust. 5f, który wprowadza mechanizm zwrotu nieruchomości do Zasobu w przypadku niewykorzystania jej zgodnie z celem albo przeznaczenia na inny cel przed upływem 10 lat. Przepis ten zabezpiecza interes Skarbu Państwa i zapobiega instrumentalnemu wykorzystywaniu regulacji. Preferencyjne przekazanie nieruchomości jest uzasadnione tylko wtedy, gdy prowadzi do rzeczywistego utworzenia lub odtworzenia ROD.

Art. 2 pkt 1 projektu dodaje w art. 71 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami nowy pkt 3, wyłączający obowiązek wniesienia pierwszej opłaty w przypadku oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste na cele odtworzenia rodzinnego ogrodu działkowego. Rozwiązanie to jest uzasadnione restytucyjnym charakterem odtworzenia ROD. Nie chodzi o przyznanie nowej korzyści majątkowej, lecz o przywrócenie funkcji społecznej utraconej wskutek likwidacji dotychczasowego ogrodu. Pobieranie pierwszej opłaty mogłoby w praktyce uniemożliwić wykonanie obowiązku odtworzeniowego.

Art. 2 pkt 2 projektu dodaje w art. 72 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami nowy pkt 3c, określający stawkę opłaty rocznej w wysokości 0,1% ceny nieruchomości dla gruntów oddanych na cele zakładania, prowadzenia lub odtworzenia rodzinnych ogrodów działkowych. Jest to centralne rozwiązanie w zakresie ochrony ekonomicznej ROD. Stawka odpowiada niekomercyjnemu charakterowi ogrodów, ograniczeniom ustawowym dotyczącym korzystania z nieruchomości oraz potrzebie zachowania dostępności działek dla szerokich grup społecznych.

Art. 2 pkt 3 projektu dodaje art. 73a ust. 1, umożliwiający zwolnienie stowarzyszenia ogrodowego z obowiązku uiszczania pierwszej opłaty za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Przepis ten ma charakter fakultatywny i pozwala właściwemu organowi ocenić, czy w danym przypadku interes społeczny przemawia za zastosowaniem zwolnienia. Rozwiązanie to może mieć szczególne znaczenie przy zakładaniu nowych ROD, gdzie konieczne są znaczne nakłady początkowe.

Art. 73a ust. 2 przewiduje możliwość zwolnienia stowarzyszenia ogrodowego z opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Przepis ten również ma charakter fakultatywny. Pozwala organom publicznym zachować elastyczność i uwzględnić lokalne znaczenie ogrodu, sytuację społeczną działkowców, charakter nieruchomości oraz funkcję, jaką ROD pełni w systemie terenów zielonych.

Art. 73a ust. 3 wprowadza prawo pierwokupu właściciela nieruchomości w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego, przy którego nabyciu stowarzyszenie uzyskało zwolnienie z pierwszej opłaty. Przepis ten zapobiega wykorzystywaniu preferencji publicznych do celów innych niż prowadzenie ROD. Właściciel powinien mieć możliwość odzyskania kontroli nad nieruchomością, jeżeli prawo ustanowione na preferencyjnych zasadach miałyby zostać zbyte.

Art. 73a ust. 4 wyłącza stosowanie prawa pierwokupu do zbycia związanego z realizacją celu publicznego. Rozwiązanie to zapobiega blokowaniu inwestycji publicznych i potwierdza, że projekt dąży do wyważenia różnych interesów publicznych: ochrony ROD, racjonalnego gospodarowania nieruchomościami oraz realizacji innych zadań publicznych.

Art. 3 projektu przewiduje wejście ustawy w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Termin ten należy uznać za wystarczający, ponieważ projektowane przepisy nie wymagają długiego okresu dostosowawczego, a potrzeba ich zastosowania ma charakter pilny z uwagi na narastające problemy praktyczne dotyczące opłat za użytkowanie wieczyste oraz braku gruntów pod odtworzenie ROD.

XVI. Kompleksowy charakter projektu

Projektowane rozwiązania tworzą spójny mechanizm oparty na trzech filarach.

Pierwszym jest dostęp do gruntu. Bez możliwości pozyskiwania nieruchomości pod nowe i odtwarzane ROD ustawowe deklaracje o rozwoju ogrodnictwa działkowego

pozostają niewystarczające. Otwarcie mechanizmu wykorzystania nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa odpowiada na praktyczny problem braku terenów.

Drugim filarem jest ekonomiczna wykonalność. Samo pozyskanie gruntu nie wystarczy, jeżeli koszty użytkowania wieczystego będą tak wysokie, że utrzymanie ogrodu stanie się nierealne. Stawka 0,1% oraz możliwość zwolnienia z opłat zapewniają zgodność obciążeń z niekomercyjną funkcją ROD.

Trzecim filarem jest ochrona interesu publicznego. Projekt nie rozdysponowuje majątku publicznego bez kontroli. Wymaga zgodności planistycznej, przewiduje zwrot nieruchomości niewykorzystanej zgodnie z celem i wprowadza prawo pierwokupu w przypadku zbycia prawa uzyskanego na preferencyjnych zasadach.

Dopiero połączenie tych elementów tworzy rozwiązanie skuteczne i bezpieczne. Projekt nie jest prostą ulgą finansową ani wyłącznie mechanizmem przekazywania gruntów. Jest próbą systemowego uregulowania problemu, który od lat narasta na styku ustawy o ROD, ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

XVII. Skutki społeczne, gospodarcze i prawne

Projektowana ustawa powinna przynieść pozytywne skutki społeczne. Wzmocni stabilność istniejących ROD, zwiększy możliwość zakładania nowych ogrodów i ułatwi odtwarzanie ogrodów likwidowanych. Może również ograniczyć ryzyko ekonomicznego wypierania z ogrodów osób mniej zamożnych.

Regulacja może przyczynić się do ograniczenia konfliktów społecznych związanych z inwestycjami publicznymi. Sprzeciw wobec likwidacji ROD często wynika nie tylko z samego faktu utraty dotychczasowego ogrodu, lecz z braku realnej gwarancji odtworzenia go w innym miejscu. Jeżeli państwo stworzy mechanizm pozyskiwania gruntów zamiennych, łatwiej będzie pogodzić potrzeby infrastrukturalne z ochroną praw działkowców.

Projekt może mieć również pozytywny wpływ na środowisko. Ułatwienie zakładania i odtwarzania ROD sprzyja zachowaniu terenów zielonych, zwiększeniu retencji, ochronie bioróżnorodności i poprawie jakości życia w miastach. W tym zakresie projekt wpisuje się w kierunek rozwoju błękitno-zielonej infrastruktury oraz adaptacji miast do zmian klimatu.

Projekt nie nakłada nowych obowiązków na obywateli. Nie tworzy także automatycznego roszczenia o przekazanie konkretnej nieruchomości. Wprowadza instrumenty, z których organy publiczne mogą korzystać w sytuacjach uzasadnionych interesem społecznym, zgodnie z polityką przestrzenną i zasadami gospodarowania mieniem publicznym.

XVIII. Wpływ na sektor finansów publicznych

Projektowana ustawa może wpływać na dochody publiczne w zakresie opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz gospodarowania nieruchomościami publicznymi. Wpływ ten należy jednak oceniać w sposób realistyczny, z uwzględnieniem charakteru ROD i dotychczasowej praktyki.

Rodzinne ogrody działkowe nie są nieruchomościami komercyjnymi. Ich funkcjonowanie nie służy osiągnięciu dochodu. Historycznie wiele ogrodów korzystało i nadal korzysta z gruntów publicznych nieodpłatnie albo na warunkach preferencyjnych. Bez tego ogrody nie pełniłyby swoich funkcji, ale również nie budziłyby zainteresowania społecznego. Pojawiające się próby wprowadzenia opłat na warunkach wynikających z obecnie obowiązujących przepisów są kwestionowane, a działkowcy sygnalizują porzucanie działek w przypadku ich utrzymania. Dochody możliwe do uzyskania przy zastosowaniu komercyjnych stawek 3% mają więc w dużej mierze charakter hipotetyczny i nie powinny być traktowane jako punkt odniesienia właściwy dla oceny skutków projektu.

Nadmierne opłaty mogłyby prowadzić nie tylko do porzucania działek i degradacji ogrodów, niewątpliwie przyczynią się do wzrostu konfliktów społecznych, co w dłuższej perspektywie mogłoby generować koszty po stronie jednostek publicznych. Stabilne funkcjonowanie ROD ogranicza ponadto potrzebę ponoszenia wydatków na utrzymanie innych form zieleni.

Ustawa zmniejsza również koszty społeczne sporów związanych z likwidacją ogrodów. Projekt może usprawnić procesy inwestycyjne wymagające likwidacji ROD. Zapewnienie realnych mechanizmów odtworzeniowych może ograniczyć opóźnienia, konflikty i spory prawne, co także ma znaczenie gospodarcze i finansowe.

XIX. Wpływ na jednostki samorządu terytorialnego

Projekt nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego nowych obowiązków o charakterze bezwzględny. Mechanizmy dotyczące korzystania z nieruchomości, zwolnień oraz tworzenia ROD zachowują charakter decyzji podejmowanych przez właściwe organy w ramach ich kompetencji.

Jednostki samorządu terytorialnego uzyskują natomiast dodatkowe narzędzie prowadzenia polityki przestrzennej i społecznej. W sytuacjach, w których gmina chce wspierać rozwój ROD, odtworzyć ogród likwidowany albo rozwiązać konflikt związany z inwestycją publiczną, projektowana ustawa tworzy mechanizmy umożliwiające skuteczniejsze działanie.

Projekt nie narusza samodzielności planistycznej gmin. Przeciwnie, uzależnia wykorzystanie nieruchomości na cele ROD od zgodności z dokumentami planistycznymi, pozostawiając lokalnym wspólnotom wpływ na przeznaczenie przestrzeni.

XX. Zgodność z Konstytucją RP

Projekt pozostaje zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Realizuje zasadę demokratycznego państwa prawnego, w szczególności zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Chroni uzasadnione oczekiwania działkowców, którzy przez lata podejmowali działania inwestycyjne i zaciągali zobowiązania w oparciu o przekonanie, iż ich prawa znajdują oparcie w systemie zakładającym niekomercyjne korzystanie z nieruchomości publicznych.

Projekt realizuje również zasadę proporcjonalności. Nie eliminuje prawa właściciela publicznego do gospodarowania nieruchomością, lecz dostosowuje ciężary finansowe i mechanizmy prawne do społecznej funkcji ROD. Wprowadza preferencje, ale jednocześnie przewiduje zabezpieczenia w postaci zgodności planistycznej, zwrotu nieruchomości i prawa pierwokupu.

Projekt jest także zgodny z zasadą społecznej gospodarki rynkowej. Uwzględnia potrzebę racjonalnego gospodarowania majątkiem publicznym, ale nie sprowadza wszystkich relacji dotyczących nieruchomości publicznych do logiki komercyjnej. Konstytucyjny model gospodarki zakłada możliwość ochrony wartości społecznych, zwłaszcza gdy ustawodawca wyraźnie przypisał określonej instytucji funkcję publiczną.

Projekt wspiera również realizację obowiązków władz publicznych w zakresie ochrony środowiska, polityki społecznej i zaspokajania potrzeb wspólnot lokalnych.

XXI. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa pozostaje zgodna z prawem Unii Europejskiej. Przewidziane rozwiązania dotyczą szczególnej formy korzystania z nieruchomości publicznych, służącej realizacji celów społecznych, rekreacyjnych i ekologicznych.

Rodzinne ogrody działkowe nie prowadzą działalności gospodarczej o charakterze komercyjnym. Stowarzyszenia ogrodowe prowadzą ROD w celu realizacji zadań określonych w ustawie, a nie w celu uczestniczenia w konkurencyjnym rynku. Projektowane preferencje nie służą wspieraniu przedsiębiorców ani działalności gospodarczej, lecz utrzymaniu niekomercyjnej infrastruktury społecznej.

W konsekwencji projektowane rozwiązania nie stanowią pomocy publicznej w rozumieniu prawa Unii Europejskiej i nie wymagają notyfikacji Komisji Europejskiej.

XXII. Podsumowanie

Projektowana ustawa odpowiada na rzeczywisty i narastający problem społeczny, prawny i przestrzenny. Rodzinne ogrody działkowe są ważnym elementem życia społecznego, polityki miejskiej, ochrony środowiska i wsparcia socjalnego. Jednocześnie system prawa nie zapewnia dziś wystarczających narzędzi umożliwiających ich rozwój, odtwarzanie i stabilne funkcjonowanie.

Projekt usuwa tę lukę. Umożliwia wykorzystanie nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na cele ROD, dostosowuje opłaty za użytkowanie

wieczyste do niekomercyjnego charakteru ogrodów, tworzy możliwość zwolnień, a jednocześnie zabezpiecza interes publiczny przez wymogi planistyczne, mechanizm zwrotu nieruchomości i prawo pierwokupu.

Regulacja nie jest przywilejem oderwanym od systemu prawa. Jest konsekwencją założeń przyjętych już w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych. Skoro ustawodawca uznał ROD za urządzenia użyteczności publicznej, tereny zielone i stały element infrastruktury gmin, powinien zapewnić realne instrumenty pozwalające te ogrody tworzyć, utrzymywać i odtwarzać.

Projektowana ustawa realizuje właśnie ten cel.