

**STANOWISKO**  
**Krajowej Rady Polskiego Związku Działkowców**  
**z dnia 9 września 2020 r.**

***w sprawie projektu ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania  
skutkom suszy***

Krajowa Rada PZD po zapoznaniu się z projektem *ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy* skierowanym w ramach konsultacji społecznych do PZD stwierdza, że odnosi się on do zagadnień mających istotne znaczenie dla działkowców i rodzinnych ogrodów działkowych. Postrzegając tę inicjatywę jako przejaw szczególnej troski władz państwowych o zapewnienie prawidłowej gospodarki wodą, KR PZD z satysfakcją stwierdza, że temat ten od wielu lat jest przedmiotem zainteresowania i konkretnych działań ze strony naszej organizacji.

Zarówno susza, jak i podtopienia i powodzie wielokrotnie powodowały poważne szkody w ROD. Zwalczanie katastrofalnych skutków tych zjawisk, było jednym z ważniejszych wyzwań, w których pokonaniu PZD wspomagał działkowców. O wadze problemu w funkcjonowaniu naszej organizacji dobitnie świadczy fakt, iż już w 2010 r. w PZD powołano specjalny fundusz, którego środki przeznaczone na wsparcie odbudowy ROD dotkniętych skutkami powodzi. Co więcej, PZD od lat propagował ideę małej retencji w ogrodach, zatrzymywania odpływu wody deszczowej i wykorzystywania jej do podlewania upraw. Nie sposób również pominąć, że w wieloletniej batalii o zachowanie ROD w miastach, jednym z argumentów działkowców, było właśnie znaczenie terenów ogrodów dla gospodarki wodnej. Dzisiaj powszechnie wiadomym jest, że są one naturalnymi rezerwuarami zatrzymującymi odpływ wody i elementem infrastruktury miejskiej skutecznie ograniczającym występowanie deszczów nawaalnych i podtopienia. W warunkach miejskich tereny zielone - w szczególności o tak intensywnych i różnorodnych nasadzeniach, jak występujące w ogrodach działkowych - są najlepszym sposobem na zapobieganie nadmiernemu, szybkiemu odpływowi wody z opadów. ROD z natury rzeczy nie tylko zachowują i chronią, deficytowe w warunkach miast, powierzchnie biologicznie czynne absorbujące nadmiar wody opadowej i zasilające zasoby gruntowe. Dzięki intensywnej roślinności ogrody zapobiegają nadmiernemu nagrzewaniu terenu, niwelując zjawisko tzw. miejskich wysp ciepła, sprzyjających powstawaniu deszczów nawaalnych. Co istotne, korzyści te uzyskiwane są bez konieczności ponoszenia wydatków ze środków publicznych

= albowiem koszt utrzymania i prowadzenia ogrodów spoczywa w głównej mierze na działkowcach.

Dostrzegając zatem pozytywy inicjatywy rządowej, Krajowa Rada PZD po analizie zapisów projektu, jak również mając na uwadze obiekcje zgłaszane przez przedstawicieli działkowców z całej Polski, czuje się zobowiązana zasygnalizować zastrzeżenia, co do poszczególnych rozwiązań zawartych w dokumencie.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że autorzy projektu nie uwzględnili specyficznych rozwiązań prawnych, jakie ustawodawca wprowadził w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych (urod). W efekcie, uchwalenie go w obecnym kształcie, skutkowałoby możliwością wywłaszczenia działkowców i ich stowarzyszeń z przysługujących im praw, w tym prawa własności, bez zapewnienia im należytego odszkodowania. To potencjalnie niebezpieczne dla działkowców rozwiązanie jest spowodowane tym, iż proponując mechanizmy ustalania odszkodowań dla osób posiadających prawa do nieruchomości wywłaszczanych pod inwestycje przeciwdziałające suszy, projektodawcy nie uwzględnili szczególnych stanów prawnych występujących w ROD. Umknęło im, że działkowcy i ich stowarzyszenie, pomimo braku prawa własności lub użytkowania wieczystego do nieruchomości zajmowanej przez ROD, są właścicielami znajdujących się na niej naniesień i nasadzeń (art. 30 i art. 11 urod). Ta luka w projekcie rodzi ryzyko zaistnienia stanu groźnego dla interesów działkowców i czyni zasadnym postulat wprowadzenia stosownych zmian.

Podobne wadliwe i niebezpieczne dla praw działkowców, jest pominięcie przez projektodawcę konieczności zapewnienia mechanizmów, które posłużą realizacji prawa działkowców do działki zamiennej w odtwarzanym ROD zagwarantowanego przez urod.

Ryzyko naruszeń praw działkowców wydaje się być tym większe, że projekt zakłada radykalne ograniczenie - w stosunku do „zwykłych” wywłaszczeń – możliwości kwestionowania decyzji organów wydawanych w procesie przejmowania przez władze publiczne nieruchomości pod inwestycje. Przejawia się to w uproszczonym sposobie zawiadamiania o wydaniu decyzji wywłaszczeniowej, skróceniu czasu na składanie środków odwoławczych i wreszcie ograniczeniu zakresu zaskarżenia tych decyzji.

W tej sytuacji za uzasadnione należy uznać uwagi podnoszone w wystąpieniach kierowanych do władz krajowych PZD z terenu całej Polski, w których postuluje się zgłoszenie do projektu propozycji korekt, gwarantujących poszanowanie praw działkowców. Jako punkt odniesienia wskazuje się na rozwiązania stosowane w analogicznych aktach, np. tzw. specustawach drogowej

i wałowej, które - jakkolwiek nieidealne z punktu widzenia działkowców i ogrodów - to jednak gwarantują im poszanowanie minimum praw.

Niezależenie od tego, warto rozważyć zasadność postulatu działkowców o wprowadzenie do projektu mechanizmów służących ochronie ROD przed zbyt pochopnymi likwidacjami na potrzeby przedmiotowych inwestycji. Wskazują oni bowiem na oczywiste przesłanki dla wniosku, iż funkcjonowanie ROD z natury rzeczy wywołuje efekt zbieżny z celami, których realizacji służyć ma projektowany akt. Logicznym jest zatem poddanie w wątpliwość, czy ustawa ta powinna wprowadzać nadmierne ułatwienia w likwidacji ROD, albowiem może to prowadzić do stanów, w których *de facto* przepisy służyłyby celom sprzecznym z ich *ratio legis*.

Kolejnym problemem, na który zwrócili uwagę przedstawiciele ogrodów, jest zakres zmian proponowanych w ustawie Prawo wodne. W ocenie działkowców, w sytuacji zainicjowania nowelizacji przedmiotowego aktu przez Rząd, PZD winien podjąć starania o objęcie nowelizacją zagadnień, które - jak wykazała praktyka - zostały uregulowane wadliwie, względnie zostały w niej całkowicie pominięte.

Do pierwszej kategorii należy zaliczyć regulacje prawa wodnego, które skutkują swoistą dyskryminacją działkowców. Wiąże ona możliwość zaklasyfikowania poboru wody do kategorii tzw. zwykłego korzystania, z tytułem prawnym, jaki osoba dokonująca poboru wody posiada do gruntu, na którym zlokalizowane jest urządzenie. W efekcie tego rozwiązania działkowiec w ROD dokonujący - przy wykorzystaniu urządzeń stanowiących jego własność - niewielkiego poboru wody na potrzeby korzystania z działki, jest traktowany w sposób dużo mniej korzystny, niż osoba znajdująca się w takiej samej sytuacji, tyle że dokonująca poboru na nieruchomości stanowiącej jej własność. Zważywszy na cel, jakiemu służyć mają regulacje prawa wodnego i charakter opłat wodnych determinowany przez prawodawstwo unijne, jak również uwzględniając szczególne funkcje, jakie ustawodawca polski przypisał ogrodnictwu działkowemu, wniosek iż obecny stan narusza standardy demokratycznego państwa prawa wydaje się być całkowicie uzasadniony. Wprowadzenie preferencji w oparciu o niczym nieuzasadnianą - w kontekście celów, jakim służy prawo wodnego - przesłankę tytułu prawnego do nieruchomości wypełnia znamiona działania dyskryminującego. Jedynym logicznym wyjaśnieniem tego stanu rzeczy jest zatem przyjęcie omyłki po stronie ustawodawcy. Czyni to więc zasadnym postulat wprowadzenia do ustawy prawo wodne stosownej zmiany.

Analogicznie, jak w przypadku pomp stanowiących własność indywidualnych działkowców, negatywnie oceniane są również regulacje prawa wodnego służące organom państwa do ustalania opłat za pobór wód przy pomocy ogrodowych ujęć zbiorczych. Warto w tym miejscu zważyć, że do 2018 r. ROD były zwolnione z obowiązku uiszczania jakichkolwiek opłat z tego tytułu. Ich wprowadzenie w 2018 r. uzasadniano koniecznością wdrożenia przez Polskę dyrektyw unijnych przewidujących generalną regułę odpłatności za tzw. usługi wodne.

Rozumiejąc, że wprowadzenie opłat wynika z konieczności przestrzegania zewnętrznych zobowiązań, działkowcy nie negują takiego rozwiązania. Jednak sposób, w jaki potraktowano ogrody - a zatem działkowców - przy ustalaniu stawek tych opłat, jest odrębną kwestią. Mianowicie, brak jasnych przepisów dedykowanych poborowi dokonywanemu przez ogrody daje organom administracji pretekst do obciążania ich najwyższymi stawkami. W efekcie za pobór wody służącej głównie nawadnianiu upraw i utrzymaniu terenów zielonych, działkowcy mają płacić nie jak rolnicy, co wydawać by się mogło rozwiązaniem najbardziej logicznym, ale jak komercyjne przedsiębiorstwa, których działalność jest nastawiona na zysk, a rzadko kiedy służy – tak jak ogrody działkowe - poprawie ekosystemu.

O wadliwości obecnie obowiązujących przepisów dobitnie świadczy fakt, iż ich wykładnia sprawia problemy nawet sądom. Część składów, do których trafiają skargi ogrodów, podziela stanowisko działkowców i nakazuje stosować stawki „rolnicze”, z kolei inne przyjmują, że ustawa nakazuje obciążanie działkowców najwyższymi, komercyjnymi taksami. W ocenie działkowców stanu tego nie sposób traktować jako racjonalnego, chyba że przyjąć, iż intencją ustawodawcy było wykorzystanie wprowadzania powszechnego obowiązku płacenia opłat wodnych, jako okazji do maksymalizacji dochodów fiskalnych kosztem działkowców. Z powyższych względów ogrody wysuwają postulat zainicjowania zmiany prawa, która spowoduje doprecyzowanie i racjonalizację przepisów, w oparciu o które ustalana jest wysokość opłat wodnych obciążających działkowców.

Zgłaszając powyższe uwagi i postulaty, Krajowa Rada PZD po raz kolejny pragnie podkreślić pozytywny odbiór podjęcia przez stronę rządową niezwykle istotnego problemu, jakim jest modernizacja i rozbudowa urządzeń służących racjonalizacji gospodarki wodnej i zwiększeniu bezpieczeństwa wodnego Polski. Jako prawny reprezentant przeszło miliona działkowców doceniamy również fakt, iż resort uznał za stosowne skierowanie do PZD przedmiotowego projektu do konsultacji. Stąd też wyrażamy nadzieję, że zgłoszone w imieniu działkowców

zastrzeżenia zostaną poddane wnikliwej analizie i w konsekwencji znajdą odzwierciedlenie w korekcie projektu.

Niezależnie Krajowa Rada PZD pragnie zaznaczyć, że przedmiotowe stanowisko winno być traktowane jako dokument sygnalizujący najistotniejsze problemy zgłaszane przez środowisko działkowców w kontekście propozycji zawartych w projekcie ustawy *o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy*. Stąd też już teraz sygnalizujemy, że w późniejszym terminie PZD planuje przedstawienie pogłębionej analizy poruszonych zagadnień. Krajowa Rada PZD wyraża również wolę dalszego uczestnictwa w pracach nad projektem. W szczególności PZD liczy na możliwość aktywnego udziału jego przedstawicieli na dalszych etapach procedowania dokumentu. Jak bowiem wskazano powyżej, proponowana ustawa może bezpośrednio wpłynąć na żywotne interesy znacznej części z przeszło miliona działkowców zrzeszonych w PZD.

**KRAJOWA RADA  
POLSKIEGO ZWIĄZKU DZIAŁKOWCÓW**

