Projekt ustawy

o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami

Art. 1

W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, 875 i 912) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 71 w ust. 5 w pkt 2 kropkę zastępuje się średnikiem i 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 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, prowadzenia lub odtworzenia 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 ogrodowe 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.”

Art. 2

1. Do nieruchomości gruntowych wykorzystywanych na prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych, w odniesieniu do których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy obowiązuje opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego, stosuje się stawkę

procentową określoną w art. 72 ust. 3 pkt 3c ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Zmiany stawki procentowej opłaty rocznej dokonuje się w trybie określonym w art. 78–81 ustawy zmienianej w art. 1. Zmiana stawki procentowej na podstawie niniejszego ustępu nie wymaga zmiany wartości nieruchomości.

2. W postępowaniach wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i niezakończonych przed tym dniem, dotyczących ustalenia albo zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych wykorzystywanych na prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych, stosuje się art. 72 ust. 3 pkt 3c ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

3. Do nieruchomości gruntowych wykorzystywanych na prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych nie stosuje się art. 221 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy zmienianej w art. 1 w zakresie, w jakim wyłącza on stosowanie art. 72 ust. 3 do nieruchomości, dla których stawki procentowe opłat rocznych zostały ustalone w wysokości powyżej 3%.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami

I. Potrzeba i cel projektowanej ustawy

Projekt ustawy ma na celu dostosowanie zasad ponoszenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych wykorzystywanych przez rodzinne ogrody działkowe do społecznego, niekomercyjnego i ustawowo chronionego charakteru tych ogrodów. Służy temu wprowadzenie stawki opłaty rocznej wynoszącej 0,1%, rozwiązań dotyczących pierwszej opłaty oraz zwolnień, a także przepisów przejściowych.

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 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 udostępnionych na potrzeby prowadzenia ROD.

Obecnie występuje w tym obszarze wyraźna niespójność systemowa. Z jednej strony ustawodawca uznaje ROD za trwały element infrastruktury gmin i nakłada na organy publiczne obowiązek tworzenia warunków dla ich rozwoju. Z drugiej strony brak jest mechanizmów chroniących ogrody korzystające z nieruchomości publicznych przed obciążeniami finansowymi nieadekwatnymi do ich funkcji. Projektowana ustawa ma tę niespójność usunąć.

Problem ma charakter ogólnopolski. Szacuje się, że potencjalnie może on dotyczyć około 650 000 działkowców korzystających z działek w ROD, których grunty pozostają w użytkowaniu wieczystym. Choć obecnie wysokie opłaty nakładane są na poszczególne ogrody, obowiązujące przepisy stwarzają ryzyko objęcia takimi obciążeniami znacznie szerszej grupy działkowców. Problem ma zatem charakter systemowy i wymaga rozwiązania ustawowego.

Podstawowym założeniem projektu jest przywrócenie zgodności między społecznym charakterem ROD a zasadami gospodarowania nieruchomościami

publicznymi. Jeżeli ustawodawca uznaje ROD 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, które 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 obywateli, a zwłaszcza tych, którzy w warunkach rynkowych nie mogliby pozwolić sobie na nabycie terenów rekreacyjnych. Nie można również pomijać funkcji produkcyjnej 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.

ROD pełnią także istotną funkcję środowiskową. Zwłaszcza w warunkach miejskich zachowują powierzchnię biologicznie czynną, wspierają retencję wód opadowych, ograniczają skutki tzw. wysp ciepła, poprawiają przewietrzanie, sprzyjają bioróżnorodności stanowiąc bardzo ważny element lokalnych systemów przyrodniczych. W praktyce są jednym z fragmentów 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 na utrzymanie 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 pozyskanie nieruchomości zajmowanych obecnie przez ogrody było współfinansowane przez działkowców. Nie byli oni wyłącznie biernymi użytkownikami gruntu publicznego. Byli członkami wspólnot pracowniczych, z których środków finansowano nabycie, urządzenie i funkcjonowanie terenów dzisiejszych ROD.

Ten kontekst ma zasadnicze znaczenie dla oceny obecnych prób obciążania ROD opłatami za użytkowanie wieczyste wg stawek właściwych 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, przez lata inwestowali własne środki w ich zagospodarowanie, a obecnie – na skutek jednostronnie narzucanych decyzji przez władze publiczne, 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 osobno podkreślić okoliczności, w jakich nieruchomości zajmowane obecnie przez część ROD znalazły się w zasobach jednostek samorządu terytorialnego. Po 1990r. w wyniku procesów komunalizacyjnych JST nabywały nieruchomości już zajęte przez 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 i JST do tych 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 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 genezy tego majątku i rzeczywistej funkcji. Również w przypadku JST 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 zajęty na cele ogrodnictwa działkowego i obciążony społeczno-historycznym bagażem, w tym prawami działkowców nabytymi w oparciu o obowiązujące przepisy przed objęciem tych nieruchomości procesem komunalizacji.

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. Problem odtwarzania likwidowanych ROD

Szczególnie istotnym problemem 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.

Projektowana ustawa ma ograniczyć finansowe bariery odtwarzania ROD. Wyłącza obowiązek wniesienia pierwszej opłaty w przypadku oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste na cele odtworzenia rodzinnego ogrodu działkowego.

V. Użytkowanie wieczyste ROD — szczególny charakter prawa

Istota projektu sprowadza się do zmiany ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie opłat związanych z użytkowaniem wieczystym stosowanych do terenów ROD. 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, służyć działalności gospodarczej, a jego wartość ekonomiczna bywa zbliżona do wartości prawa własności. Taki model nie

odpowiada jednak użytkowaniu 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. Zbycie prawa użytkowania wieczystego i wydanie nieruchomości zajmowanej przez ROD stanowią likwidację ogrodu w rozumieniu ustawy o ROD, co wiąże się z obowiązkami odtworzeniowymi, odszkodowawczymi i organizacyjnymi na zasadach określonych w tej ustawie. Ponadto projekt przewiduje szczególne prawo pierwokupu za 1% ceny w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego. 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” użytkowania 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, jakiej 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 użytkowania wieczystego.

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

VI. Historyczny model użytkowania wieczystego i ochrona zaufania działkowców

Naruszenie zasady 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 tego prawa.

Nabycie przez organizacje działkowców prawa użytkowania wieczystego do terenów ogrodów odbywało się na podstawie ustawy z 23 czerwca 1995r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych. W tej dacie w większości przypadków ogrody funkcjonowały w oparciu o wcześniej nabyty tytuł prawny do nieodpłatnego korzystania z nieruchomości, wynikający z przepisów ustawy z 6 maja 1981r. o pracowniczych ogrodów działkowych. Jak wynikało z uzasadnienia do ustawy z 1995r., 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, z tego względu wprowadzono nieodpłatny charakter prawa użytkowania wieczystego.

Użytkowanie wieczyste było przedstawiane tam jako instrument stabilizacji. Działkowcy mogli zasadnie przyjmować, że nabycie tego prawa nie rzutuje na ich obowiązki, a jedynie wzmacnia ochronę dotychczasowej funkcji społecznej. Potwierdzały to umowy, gdzie wprost wskazywano 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, można zaklasyfikować do przypadków pogwałcenia 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, służy za podstawę do narzucania 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.

VII. 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(art. 33 ustawy o ROD). Jeżeli zatem 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 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 ponosić 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, ale niewątpliwe 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.

VIII. Stawka 0,1% dedykowana ROD

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 rodzinnych 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. Jest to najwyższa stawka przewidziana w ustawie o gospodarce nieruchomościami, co do zasady stosowana do nieruchomości służących stricte komercyjnym celom.

Taki skutek jest w sposób oczywisty wadliwy. Tereny ROD 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 ekonomicznych.

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 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. 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 dochodów finansowych. Nieruchomości publiczne mogą i powinny służyć realizacji funkcji publicznych. Niewątpliwie wsparcie socjalne obywateli, zapewnienie im możliwości wypoczynku i rekreacji czy wreszcie, utrzymanie zwartych kompleksów terenów o istotnych walorach ekologicznych w miastach, mieszczą się w tych funkcjach. W odniesieniu do ogrodów działkowych podstawowym celem gospodarowania nieruchomością nie jest maksymalizacja wpływów finansowych, lecz utrzymanie funkcji społecznej, która generuje korzyści dla systemu publicznego w innych obszarach niż dochody finansowe, m.in. wsparcia socjalnego, ochrony środowiska, polityki zdrowotnej, integracji społecznej.

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 „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.

Z tych samych względów nowa stawka powinna znaleźć zastosowanie także do prawa użytkowania wieczystego ustanowionego przed wejściem w życie ustawy. Ograniczenie jej wyłącznie do nowych umów utrwaliłoby przypadkowe i nieuzasadnione różnice w obciążeniach ROD realizujących ten sam ustawowy cel.

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.

IX. Fakultatywne zwolnienia

Niezależnie od niepobierania pierwszej opłaty w przypadku odtworzenia ROD, projekt przewiduje możliwość zwolnienia z pierwszej opłaty przy zakładaniu i prowadzeniu ROD oraz z opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. Zwolnienia te mają 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 uwarunkowania, 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 prowadziłoby do nieproporcjonalnych skutków społecznych.

Zwolnienie z opłat może mieć szczególne znaczenie przy odtwarzaniu ROD. Po pierwsze likwidacja ROD z zasady jest procesem niezależnym od stowarzyszenia ogrodowego, co za tym idzie, brak jest jakichkolwiek przesłanek aby podmiot ten miał dodatkowo ponosić koszty w postaci opłaty za ustanowienie prawa będącego rekompensatą za utracony tytuł prawny. Ponadto 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, organ powinien mieć wyraźną ustawową podstawę do zastosowania zwolnienia. Projekt taką podstawę tworzy.

X. 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 powinno podlegać daleko idącym ograniczeniom.

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. Użytkowanie wieczyste w przypadku ROD nie jest typowym prawem podlegającym obrotowi. Jest to 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.

XI. Omówienie poszczególnych przepisów

Art. 1 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. 1 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, ustawowym ograniczeniom nałożonych na stowarzyszenia ogrodowe w zakresie korzystania z nieruchomości na podstawie prawa użytkowania wieczystego i dysponowania tym prawem oraz potrzebie zachowania dostępności działek dla szerokiego spektrum obywateli, niezależnie od ich statusu majątkowego.

Art. 1 pkt 3 projektu dodaje art. 73a ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym:

- w ust. 1, umożliwia się 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.

- w ust. 2, przewiduje się 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.

- w ust. 3, wprowadza się na rzecz właściciela nieruchomości prawo pierwokupu za 1% ceny w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego, przy którego nabyciu stowarzyszenie ogrodowe 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 miałoby zostać zbyte. W praktyce mechanizm ten istotnie ogranicza możliwość sprzedaży na warunkach rynkowych prawa ustanowionego z zastosowaniem wskazanego zwolnienia, wzmacniając gwarancję, że preferencja będzie służyła celom, które uzasadniały jej przyznanie.

- w ust. 4, wyłącza się stosowanie prawa pierwokupu do zbycia związanego z realizacją celu publicznego. Rozwiązanie to zapobiega sporom, które mogłyby się pojawić na gruncie art. 73a ust. 3 i powodować blokowanie inwestycji publicznych. Rozwiązanie to potwierdza, że projekt dąży do wyważenia różnych interesów publicznych: ochrony ROD, racjonalnego gospodarowania nieruchomościami oraz realizacji innych zadań publicznych.

Art. 2 projektu określa zasady stosowania nowej stawki 0,1% do praw użytkowania wieczystego istniejących w dniu wejścia w życie ustawy oraz do postępowań dotyczących stawki procentowej wszczętych i niezakończonych przed tym

dniem. Przyjęte rozwiązanie ma zapewnić jednolite traktowanie ROD realizujących ten sam ustawowy cel, niezależnie od daty ustanowienia prawa użytkowania wieczystego i etapu postępowania dotyczącego opłaty. Jednocześnie przepis przesądza, że zastosowanie nowej ustawowej stawki nie jest uzależnione od zmiany wartości nieruchomości, oraz usuwa ograniczenie wynikające z art. 221 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 w odniesieniu do stawek historycznie ustalonych powyżej 3%.

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.

XII. Spójność projektowanych rozwiązań

Projektowane rozwiązania tworzą spójny mechanizm dostosowania opłat za użytkowanie wieczyste do niekomercyjnej funkcji ROD oraz ochrony interesu publicznego.

Podstawowym elementem jest ekonomiczna wykonalność. Koszty użytkowania wieczystego nie mogą być tak wysokie, że utrzymanie ogrodu stanie się nierealne. Stawka 0,1% oraz możliwość zwolnienia z opłat zapewniają zgodność obciążeń z niekomercyjną funkcją ROD.

Drugim elementem jest ochrona interesu publicznego. Projekt przewiduje prawo pierwokupu w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego uzyskanego z zastosowaniem zwolnienia z pierwszej opłaty.

Połączenie tych elementów tworzy rozwiązanie skuteczne i bezpieczne. Projekt nie jest prostą ulgą finansową, lecz próbą systemowego uregulowania problemu narastającego na styku ustawy o ROD i ustawy o gospodarce nieruchomościami.

XIII. Skutki społeczne, gospodarcze i prawne

Projektowana ustawa powinna przynieść pozytywne skutki społeczne. Wzmocni stabilność istniejących ROD oraz ograniczy finansowe bariery zakładania nowych i odtwarzania likwidowanych ogrodów. Może również ograniczyć ryzyko ekonomicznego wypierania z ogrodów osób mniej zamożnych.

Projekt może mieć również pozytywny wpływ na środowisko. Ochrona stabilnego funkcjonowania ROD sprzyja zachowaniu terenów zielonych, retencji wód opadowych, 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. Wprowadza rozwiązania dotyczące wysokości opłat i możliwości zwolnień, z uwzględnieniem niekomercyjnego charakteru rodzinnych ogrodów działkowych.

XIV. Wpływ na sektor finansów publicznych

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

ROD nie są nieruchomościami komercyjnymi. Ich funkcjonowanie nie służy osiąganiu dochodu. Historycznie wiele ogrodów korzystało i nadal korzysta z gruntów publicznych nieodpłatnie. 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 komercyjnej stawki 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, lecz również 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.

XV. Wpływ na jednostki samorządu terytorialnego

Projekt przewiduje stosowanie stawki opłaty rocznej w wysokości 0,1% również do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku oddania gruntu w użytkowanie wieczyste na cele odtworzenia ROD pierwszej opłaty nie pobiera się z mocy ustawy. W pozostałych przypadkach objętych projektem możliwość zwolnienia z pierwszej opłaty, a także zwolnienia z opłat rocznych, zależy od decyzji właściwych organów.

Jednostki samorządu terytorialnego uzyskują natomiast dodatkowe narzędzie prowadzenia polityki społecznej. W sytuacjach, w których gmina chce wspierać funkcjonowanie lub rozwój ROD, projektowana ustawa tworzy podstawy do zastosowania odpowiednich zwolnień z opłat za użytkowanie wieczyste.

Projekt nie narusza samodzielności planistycznej gmin ani obowiązujących zasad przeznaczania nieruchomości na cele ROD.

XVI. 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 zabezpieczenie w postaci prawa pierwokupu. Szczególne określenie wykonania prawa pierwokupu na poziomie 1% ceny pozostaje związane z uprzednim uzyskaniem przez stowarzyszenie ogrodowe ustawowej preferencji majątkowej w postaci zwolnienia z pierwszej opłaty. Główną funkcją tej regulacji jest zapobieżenie próbom dokonywania obrotu prawem. Prawo pierwokupu wykonywane za 1% uzgodnionej ceny sprzedaży może istotnie ograniczać atrakcyjność obrotu tym prawem, a zarazem zapewnia właścicielowi możliwość jego nabycia (de facto wygaszenia) w przypadku planowanej sprzedaży przez stowarzyszenie ogrodowe.

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.

XVII. 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. Niezależnie od powyższego należy wskazać, że proponowane rozwiązania służąc ochronie i rozwojowi ROD stanowiących ważny element infrastruktury błękitno – zielonej w polskich miastach, są spójne z założeniami rozporządzenia 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych.

XVIII. Podsumowanie

Projektowana ustawa odpowiada na rzeczywisty i narastający problem społeczny i prawny. Rodzinne ogrody działkowe są ważnym elementem życia społecznego, polityki miejskiej, ochrony środowiska i wsparcia socjalnego. Jednocześnie system prawa nie zapewnia dziś odrębnej, adekwatnej do ich funkcji stawki opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, co zagraża stabilnemu funkcjonowaniu ROD.

Projekt usuwa tę lukę. Dostosowuje opłaty za użytkowanie wieczyste do niekomercyjnego charakteru ogrodów przez wprowadzenie stawki 0,1%, określa zasady zwolnień z opłat oraz stosowania nowej stawki do istniejących praw i postępowań, a jednocześnie zabezpiecza interes publiczny przez prawo pierwokupu.

Regulacja nie jest przywilejem oderwanym od systemu prawa, lecz konsekwencją założeń ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Skoro ustawodawca uznał ROD za urządzenia użyteczności publicznej, tereny zielone i stały element infrastruktury gmin pełniący istotne funkcje społeczne, powinien zapewnić instrumenty umożliwiające ich tworzenie i utrzymywanie. Projekt realizuje właśnie ten cel.