

Uchwała nr 94/2025
Krajowego Zarządu
Polskiego Związku Działkowców
z dnia 3 kwietnia 2025r.

w sprawie przyjęcia dokumentu „Propozycje zmian do projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych oraz kluczowych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa i bezpieczeństwa publicznego oraz ustanawiania stref ochronnych dla niektórych terenów zamkniętych”

Mając na uwadze stanowisko Krajowej Rady PZD z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych oraz kluczowych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa, ustanawiania stref ochronnych dla terenów zamkniętych oraz o zmianie innych ustaw i wskazane w nim zagrożenia, jakie projekt w dotychczasowym kształcie niesie dla praw działkowców, Krajowy Zarząd PZD postanawia:

§1

1. Uznać za zasadne wystąpienie przez PZD z oficjalną propozycją zmian do w/w projektu ustawy.
2. Przyjąć *„Propozycje zmian do projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych oraz kluczowych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa i bezpieczeństwa publicznego oraz ustanawiania stref ochronnych dla niektórych terenów zamkniętych”* – dokument stanowi załącznik do niniejszej uchwały.
3. Dokument, o którym mowa w ust. 2, skierować oficjalnie do władz publicznych, w tym MON oraz Sejmu RP.

§ 2

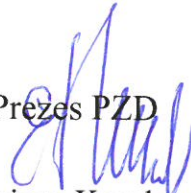
Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprezes PZD


Zdzisław Śliwa



Prezes PZD


Eugeniusz Kondracki

Propozycje zmian do projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych oraz kluczowych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa i bezpieczeństwa publicznego oraz ustanawiania stref ochronnych dla niektórych terenów zamkniętych (wg wersji projektu z dnia 02.04.2025 r. Etap: komisja prawnicza)

Uwagi ogólne

Projektowana ustawa ma m.in. uprościć proces pozyskiwania nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji służących obronności. Projekt w sposób bezpośredni odnosi się również do kwestii likwidowania na ten cel terenów rodzinnych ogrodów działkowych (dalej: „ROD”), czyli *de facto* wywłaszczenia stowarzyszeń ogrodowych i działkowców. W art. 12 projekt stanowi, że „Do nieruchomości stanowiących rodzinne ogrody działkowe objętych decyzją o zezwoleniu na realizację strategicznej inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa nie stosuje się przepisów art. 18-24 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073) oraz ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. z 1996 r. poz. 390, z późn. zm.)”.

W miejsce rozwiązań zawartych w wyłączonych przepisach ustawy z dnia 13 grudnia 2013r. o rodzinnych ogrodach działkowych (dalej: „ustawy o ROD”), w art. 25 ust. 8-9 projekt wprowadza odrębne zasady likwidacji ROD.

Zważywszy na przedmiot i cel projektowanej ustawy, koncepcję wyłączenia stosowania przepisów ustawy o ROD w zakresie likwidacji można uznać za dopuszczalną. Jednak zaproponowane w ich miejsce zasady likwidacji ROD należy uznać za wadliwe i wymagające korekty.

Przesłanki korekty projektu

Przedmiotowy projekt ma być kolejną tzw. „specustawą”, wprowadzającą odrębne procedury wywłaszczeniowe na potrzeby realizacji określonego rodzaju inwestycji publicznych, analogiczny mechanizm ustawodawca zastosował m.in. na potrzeby inwestycji drogowych, kolejowych, czy też infrastruktury przeciwpowodziowej. W ustawach tych ustawodawca, ograniczając proceduralne mechanizmy ochrony praw obywateli dotkniętych wywłaszczeniem, a więc obniżając standardy ochrony własności, przewidział swoiste „rekompensaty” w postaci podwyższenia poziomu odszkodowań i innych świadczeń. Analogiczne rozwiązanie znajduje się w projektowanym akcie (np. art. 25 ust. 5 projektu).

Odnosząc powyższe do propozycji zmiany zasad likwidacji ROD, stwierdzić należy, że o ile zmianę procedury likwidacji ROD można uznać za dopuszczalną, to brak jest jakichkolwiek przesłanek dla przyjęcia, aby cel ustawy czynił zasadnym ograniczenie zakresu odszkodowań przysługujących podmiotom wywłaszczanym, czyli działkowcom i stowarzyszeniom ogrodowym. Tymczasem w stosunku do tych podmiotów, projekt zawiera właśnie takie rozwiązania. Zarówno wobec działkowców, jak i stowarzyszeń ogrodowych, proponuje się ograniczenie w zakresie prawa do odszkodowań – w stosunku do praw, jakie przysługują im na gruncie ustawy o ROD.

Propozycja ta jest tym bardziej niezrozumiała, jeżeli porównać ją do podejścia projektodawców do innych kategorii podmiotów wywłaszczanych. Działkowców i ich stowarzyszenie wykluczono bowiem z grona beneficjentów objętych wspomnianymi wyżej innymi „rekompensatami” za obniżenie standardów ochrony praw. Stan ten w pełni uzasadnia postawienie projektowi zarzutu niezgodności z Konstytucją, z uwagi na naruszenie zasady ochrony praw nabytych, jak również zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji.

W kontekście ROD za wadliwe należy również uznać proponowane rozwiązania w zakresie prawa do odszkodowań w związku z ustanawianiem tzw. stref ochronnych. Projekt przewiduje ochronę praw wyłącznie w przypadku właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości. Pomija zaś potrzebę zapewnienia odpowiedniej ochrony także działkowcom, którzy – choć nie legitymują się takimi prawami do gruntu - to posiadają tytuł własności do znajdujących się na tym gruncie naniesień (zwłaszcza budynków – altan działkowych) i nasadzeń (art. 30 ust. 2 ustawy o ROD). Analogicznie potraktowano (tj. zignorowano) potrzebę zabezpieczenia praw stowarzyszeń ogrodowych, będących właścicielami infrastruktury w ROD (art. 11 ust. 3 ustawy o ROD). Tymczasem już wstępne badania przeprowadzone przez PZD wykazały lokalizację ROD - np. w pobliżu lotnisk i poligonów – rodzącą ryzyko objęcia strefami ochronnymi terenów około 100 ROD, w których z działek korzysta blisko 20 000 rodzin.

Mając na uwadze wady rozwiązań zawartych w projekcie, proponuje się wprowadzenie do niego korekt. Należy podkreślić, że proponowane zmiany nie zakłócają funkcjonalności mechanizmów wprowadzanych projektem, a wręcz mogą wpłynąć pozytywnie na proces inwestycyjny. Rozwiązania gwarantujące działkowcom uzyskanie pełnych rekompensat oraz realizację prawa do działki zamiennej w odtwarzanym ROD, zmniejszą ryzyko konfliktów społecznych na tle inwestycji zaprojektowanych kosztem ROD. Ryzyko, które generuje projekt w obecnym kształcie, zmniejszając zakres odszkodowań przysługujących działkowcom oraz stowarzyszeniom ogrodowym i de facto wykluczając możliwość odtworzenia ROD, a więc odbierając działkowcom możliwość realizacji prawa do działek zamiennych.

Powyższe argumenty mają jednak charakter pomocniczy wobec konieczności zachowania przez ustawodawcę wymogów zawartych w Konstytucji RP, w tym zasady ochrony praw nabytych, standardów ochrony prawa własności i praw majątkowych, a także zasady równego traktowania. W obecnym kształcie rozwiązania zawarte w projekcie, a odnoszące się do działkowców i stowarzyszeń ogrodowych, niewątpliwie nie odpowiadają tym wymogom.

Wyjaśnienie proponowanych zmian

Proponuje się następujące zmiany:

1) W art. 21 ust. 13 otrzymuje brzmienie:

„13. Do wypłaty odszkodowania, o którym mowa w ust. 8 oraz art. 25 ust. 4-8 i art. 26 obowiązany jest inwestor inwestycji strategicznej realizujący strategiczną inwestycję w zakresie potrzeb obronności państwa. Po zakończeniu strategicznej inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa, realizowanej przez jednostkę organizacyjną podległą Ministrowi Obrony Narodowej, do wypłaty odszkodowania obowiązana jest właściwa terytorialnie jednostka organizacyjna podległa Ministrowi Obrony Narodowej, o której mowa w ust. 5 pkt 1.”

Zmiana służy usunięciu omyłki pisarskiej – w dotychczasowym brzmieniu z niezrozumiałych względów z katalogu odszkodowań, do których wypłaty zobowiązany jest inwestor, pominięto odszkodowania przysługujące działkowcom i stowarzyszeniom ogrodowym (art. 25 ust. 8).

2) W art. 25 ust. 8 – 11 otrzymują brzmienie:

„8. W przypadku, gdy decyzja o zezwoleniu na realizację strategicznej inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa dotyczy rodzinnych ogrodów działkowych ustanowionych zgodnie z ustawą z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, inwestor inwestycji strategicznej zobowiązany jest:

1) wypłacić działkowcom – odszkodowanie za stanowiące ich własność nasadzenia, urządzenia i obiekty budowlane znajdujące się na działkach, powiększone o kwotę, o której mowa w ust. 7;

2) wypłacić stowarzyszeniu ogrodowemu:

a) odszkodowanie za tytuł prawny do nieruchomości,

b) odszkodowanie ustalane według kosztów odtworzenia za stanowiące jego własność urządzenia, obiekty budowlane rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego korzystania przez użytkujących działki i służące do zapewnienia funkcjonowania ogrodu,

c) odszkodowanie za koszty i inne straty poniesione przez stowarzyszenie ogrodowe w związku z likwidacją.

9. Inwestor inwestycji strategicznej może zwolnić się z obowiązku, o którym mowa w ust. 8 pkt 2 lit. a), o ile zapewni nieruchomości zamienną na odtworzenie rodzinnego ogrodu działkowego; art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych stosuje się odpowiednio.

10. Obowiązki wynikające z ust. 8 i 9 ustalane są w decyzji, o której mowa w art. 21 ust. 7. Postanowienia ust. 6 oraz art. 21 ust. 9 i 10 stosuje się odpowiednio.

11. W przypadku gdy na skutek likwidacji części rodzinnego ogrodu działkowego dalsze funkcjonowanie rodzinnego ogrodu działkowego lub jego części jest niemożliwe lub w znacznym stopniu utrudnione, stowarzyszenie ogrodowe prowadzące rodzinny ogród działkowy jest uprawnione do zgłoszenia żądania rozszerzenia zakresu likwidacji na warunkach określonych ustawą. Art. 22 ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio.”

Istota proponowanych zmian sprowadza się do zapewnienia działkowcom i stowarzyszeniom ogrodowym prawa do odszkodowań w wymiarze analogicznym, jak w ustawie o ROD, względnie zrekompensowania ograniczenia tych praw innymi świadczeniami, analogicznymi do przyznanych specustawą innym kategoriom osób wyłącanych.

2a) zmiana w art. 25. ust. 8 pkt 1) – ustanawia na rzecz działkowców – analogicznie jak na rzecz innych wyłącanych – prawo do uzyskania dodatkowego świadczenia (o którym mowa w ust. 7) w wysokości 10 tysięcy zł. Świadczenie to stanowi jednocześnie zryczałtowaną rekompensatę, za odebrane projektowaną specustawą prawo działkowca do odszkodowania za utracone plony (art. 22 ust. 3 ustawy o ROD),

2b) zmiana w art. 25 ust. 8 pkt 2) lit. b) – przywraca stowarzyszeniom ogrodowym prawo do odszkodowania za infrastrukturę ROD ustalanego według kosztów odtworzenia (art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o ROD). Zmiana usuwa niezgodną z Konstytucją i całkowicie zbędną, z punktu widzenia celu projektowanej ustawy, ingerencję w prawa nabyte stowarzyszeń ogrodowych. Ponadto przywraca funkcjonalność rozwiązań w kontekście odtworzenia ROD – stowarzyszenia uzyskają świadczenie umożliwiające odtworzenie tej infrastruktury. Należy podkreślić, że co do zasady, obowiązek odtworzenia ROD spoczywa na podmiocie likwidującym (art. 21 ust. 2 ustawy o ROD). Specustawa zwalnia inwestora inwestycji strategicznej z obowiązku odtwarzania ROD, ale nie może przerzucać na stowarzyszenia ogrodowe ciężaru ekonomicznego takich rozwiązań.

2c) zmiana w art. 25 ust. 8 pkt 2) lit. c - przywraca stowarzyszeniom ogrodowym prawo do rekompensaty za koszty i straty poniesione w związku z likwidacją. Analogiczny przepis zawarty jest w art. 22 ust. 3 ustawy o ROD. Stanowi on podstawę prawną do ustalenia odszkodowań za inne straty poniesione przez stowarzyszenia w zw. z likwidacją. Przykładowo dotyczy to przypadków częściowej likwidacji ROD, gdzie poza odtworzeniem infrastruktury w nowotworzonym ROD, częstokroć konieczne jest poniesienie przez stowarzyszenie ogrodowe kosztów związanych z przebudową infrastruktury na zachowanej części ogrodu. Logicznym jest, iż ekonomiczny ciężar takich działań powinien obciążyć podmiot, który odpowiada za potrzebę ich zrealizowania – w którego interesie nastąpiła likwidacja części ROD.

2d) zmiana w art. 25 ust. 9 – wprowadza możliwość uwolnienia się inwestora inwestycji strategicznej od obowiązku wypłaty odszkodowania za tytuł prawny do nieruchomości przez zapewnienie terenu zamiennego na odtworzenie likwidowanego ROD. Rozwiązanie to ma charakter fakultatywny, zwiększa elastyczność regulacji, a jednocześnie może usprawnić proces odtworzenia ROD.

2e) zmiana w art. 25 ust. 10 – przepis ma doprecyzować tryb ustalania odszkodowań na rzecz działkowców i stowarzyszeń ogrodowych oraz objąć ich prawem do zwiększenia wymiaru odszkodowania o 5% za wydanie nieruchomości w terminie określonym ustawą – analogiczne prawo przysługuje innym kategoriom podmiotów wywłaszczanych.

2f) zmiana w art. 25 ust. 11 – wprowadza po stronie stowarzyszeń ogrodowych uprawnienie do zgłoszenia żądania rozszerzenia zakresu likwidacji ROD. Zakres likwidacji ROD ma być określany wnioskiem inwestora inwestycji strategicznej, czyli uwzględniać wyłącznie jego potrzeby. Tymczasem likwidacja części ROD może skutkować tym, że zachowana część ROD nie będzie mogła funkcjonować, np. objęcie likwidacją alei ogrodowej spowoduje, że indywidualne działki zostaną pozbawione dostępu do drogi publicznej. Obecnie projekt nie daje działkowcom możliwości żądania rozszerzenia zakresu likwidacji (wywłaszczenia), pomimo że wprowadza takie uprawnienie w przypadku właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości (art. 22. Ust. 1 i 2).

2g) zmiana w art. 25 ust. 12 i 13 – zmiana o charakterze redakcyjnym wynikającym z propozycji dodania dodatkowych ustępów w art. 25

3) W art. 30 dodaje się ust. 7 w brzmieniu:

„7. Jeżeli w związku z wydaniem aktu prawa miejscowego, o którym mowa w ust. 1, albo jego zmianą, ustanowiono właściwe dla danej strefy zakazy, nakazy i ograniczenia skutkujące tym, że:

- funkcjonowanie rodzinnego ogrodu działkowego lub jego części jest niemożliwe lub w znacznym stopniu utrudnione lub

- korzystanie z działek zgodnie z ich funkcjami wynikającym z ustawy z dnia 13 grudnia 2013r. o rodzinnych ogrodach działkowych jest niemożliwe lub w znacznym stopniu utrudnione,

stowarzyszenie ogrodowe prowadzące rodzinny ogród działkowy może żądać od władającego terenem zamkniętym likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego lub jego części. Postanowienia art. 25 ust. 8 i 9 stosuje się odpowiednio.”

Przepis statuuje po stronie stowarzyszeń ogrodowych uprawnienie do zgłoszenia żądania likwidacji ROD, którego dalsze funkcjonowanie nie jest możliwe lub znacząco utrudnione z powodu objęcia go strefą ochroną i wynikających z niej ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości. Rozwiązanie wprowadza uprawnienie analogiczne, jak w przypadku właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości (art. 30 ust. 5 pkt 2) .

4) Dodaje się art. 42¹ w brzmieniu:

„Art. 42¹

1. W przypadku, gdy decyzja o zezwoleniu na realizację strategicznej inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa dotyczy rodzinnego ogrodu działkowego zlokalizowanego na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, do której stowarzyszenie ogrodowe prowadzące rodzinny ogród działkowy nie może wykazać tytułu prawnego, na potrzeby decyzji, o której mowa w art. 25. Ust. 10, uznaje się, że w stosunku do nieruchomości zaistniał skutek przewidziany w art. 75 ust. 6 ustawy z dnia 13 grudnia 2013r. o rodzinnych ogrodach działkowych.

2. Do spraw, o których mowa w art. 30 ust. 7, postanowienia ust. 1 stosuje się odpowiednio.”

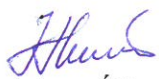
Zmiana ma na celu wykluczenie wątpliwości przy stosowaniu specustawy wobec ROD zlokalizowanych na nieruchomości publicznej, do której stowarzyszenie ogrodowe nabyło tytuł prawny, jednak nie został on ujawniony w KW. Ustawa o ROD w art. 75 uregulowała stan prawny ROD zlokalizowanych na nieruchomościach stanowiących własność SP lub jst. Zgodnie z przedmiotowym przepisem, o ile do 19 stycznia 2016r. (w terminie 2 lat od wejścia w życie ustawy o ROD) nie przeprowadzono likwidacji ROD, to z mocy ustawy stowarzyszenie ogrodowe nabyło do terenu tytuł prawny – prawo użytkowania. Potwierdzenie nabycia prawa następuje w formie decyzji deklaratoryjnej. Niestety przewlekłe procedowanie spraw przez organy administracji publicznej spowodował, że część ROD nadal nie legitymuje się stosowną decyzją. Co za tym idzie, prawo użytkowania

nie zostało jeszcze ujawniono w KW. Może to stanowić pretekst do uchylania się od stosowania przepisów specustawy w zakresie realizacji praw działkowców, czego konsekwencją byłyby zapewne konflikty i przypadki odmowy wydania nieruchomości, a w efekcie opóźnienia w realizacji inwestycji obronnych. W celu uniknięcia takich sporów proponuje się wprowadzenie przepisu incydentalnego. Pozwoli on na ustalenie sytuacji prawnej tej grupy ROD na potrzeby stosowania przepisów specustawy w przypadku likwidacji ROD (art. 42¹ ust. 1) lub naruszenia praw działkowców z powodu objęcia terenu ROD strefą ochronną (art. 42¹ ust.2)

Brak dodatkowych obciążeń dla finansów publicznych

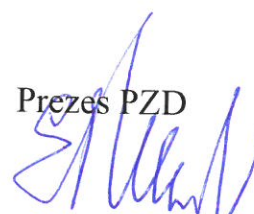
Proponowane zmiany mają na celu wykluczenie ograniczenia przez specustawę odszkodowań przysługujących działkowcom i stowarzyszeniom ogrodowym na gruncie obecnie obowiązujących przepisów. Zatem proponowane zmiany nie spowodują powstania dodatkowych obciążeń dla finansów publicznych w stosunku do obecnie istniejących.

Wiceprezes PZD


Zdzisław Śliwa



Prezes PZD


Eugeniusz Kondracki