

Jan Lipski

## Modele organizacji ogrodów działkowych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego<sup>1</sup> – wnioski *de lege ferenda*

Models of the organization of allotment gardens under the judgment of the Constitutional Tribunal of 11 July 2012 (Ref. No. K 8/10, OTK-A 2012/7/78) – conclusions *de lege ferenda*: This paper presents the principles forming the basis for the present model of the organization of allotment gardens in Poland and their constitutional evaluation as it was presented by the Constitutional Tribunal in its judgments relating to the Act of 6 May 1981 on Workers' Allotment Gardens and the Act of 8 July 2005 on the Family Allotment Gardens. On the basis of the conclusions of the decisions of the Constitutional Tribunal contesting the constitutionality of several provisions of the current law, the author distinguishes key issues for the future regulation concerning allotments and presents his conclusions *de lege ferenda* in this regard.

**Keywords:** allotment gardens | Constitution | local self-government | State Treasury | associations | freedoms of association | usufruct | public administration

**Słowa kluczowe:** ogrody działkowe | Konstytucja RP | samorząd terytorialny | Skarb Państwa | stowarzyszenia | wolność zrzeszeń | użytkowanie | administracja publiczna

Ekspert ds. legislacji BAS; jan.lipski@sejm.gov.pl.

### Wstęp

Sygnalizowana od lat<sup>2</sup> potrzeba krytycznej weryfikacji i przekształcenia obowiązującego dotąd modelu organizacji ogrodnictwa działkowego stała się

<sup>1</sup> Wyrok TK z 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10, OTK-A ZU 2012, nr 7, poz. 78.

<sup>2</sup> Oprócz niżej wymienionych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, patrz: E. Kremer, *Problematyka prawa użytkowania gruntów w pracowniczych ogrodach działkowych*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1998, z. 1, s. 173; J. Lipski, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o ogrodach działkowych*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2009, nr 2, s. 113–129; wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 5 sierpnia 2004 r., sygn. akt III CK 348/2003, LexPolonica nr 1852292; wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 29 czerwca 2011 r., sygn. akt III SK 12/2011, OSNP 2012, nr 15–16, poz. 694.

palącą koniecznością po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny, na wniosek I Prezesa Sądu Najwyższego, wyroku z 11 lipca 2012 r.<sup>3</sup>, w którym orzekł on o niezgodności z Konstytucją RP blisko połowy podstawowych przepisów<sup>4</sup> ustawy z 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. nr 169, poz. 1419, ze zm.; dalej: u.r.o.d. lub ustawa z 8 lipca 2005 r.).

Rozstrzygnięcie to nie było pierwszą tak krytyczną wypowiedzią Trybunału odnoszącą się do zasad organizacji ogrodów działkowych w Polsce. Począwszy od 1995 r. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie negatywnie oceniał zgodność z Konstytucją RP przepisów – najpierw ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. z 1996 r. nr 85, poz. 390, ze zm.), a następnie obecnie obowiązującej ustawy z 8 lipca 2005 r. – w następujących orzeczeniach: z 20 listopada 1996 r. (sygn. akt K 27/95)<sup>5</sup>; z 20 lutego 2002 r. (sygn. akt K 39/00)<sup>6</sup> oraz z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07)<sup>7</sup>. Z przyczyn głównie natury politycznej orzeczenia te nie spowodowały trwałej zmiany prawa w omawianym zakresie<sup>8</sup>. Ocena konstytucyjnoprawna przedstawiona w wyroku z 11 lipca 2012 r. podsumowuje wcześniejsze zastrzeżenia i ostatecznie rozstrzyga o niekonstytucyjności funkcjonujących do tej pory rozwiązań.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału z 11 lipca 2012 r. większość przepisów uznanych za sprzeczne z Konstytucją RP utraci moc z upływem osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. 20 stycznia 2013 r. Z chwilą wejścia w życie powyższego orzeczenia (w razie braku wcześniejszej interwencji ustawodawcy) podstawę prawną swojego istnienia oraz osobowość prawną utraci również Polski Związek Działkowców (PZD). W Sejmie trwają obecnie intensywne prace nad czterema projektami ustaw, w których zaproponowano nowe uregulowanie funkcjonowania ogrodów działkowych<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Wyrok TK z 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10, OTK-A ZU 2012, nr 7, poz. 78.

<sup>4</sup> Niezgodność ze wskazanymi przez Trybunał wzorcami konstytucyjnymi dotyczyła art. 6, art. 9, art. 10, art. 13, art. 14, art. 15, art. 17 ust. 2, art. 18, art. 19 ust. 2, art. 21, art. 23, art. 24, art. 25, art. 26, art. 28, art. 29, art. 31, art. 35, art. 36, art. 37 u.r.o.d.

<sup>5</sup> OTK ZU 1996, nr 6, poz. 50.

<sup>6</sup> OTK-A ZU 2002, nr 1, poz. 4.

<sup>7</sup> OTK-A ZU 2008, nr 10, poz. 174.

<sup>8</sup> Przepisy zakwestionowane wyrokiem z 20 listopada 1996 r. nie utraciły mocy wobec oddalenia tego orzeczenia, zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami, uchwałą Sejmu (zob. art. 7 ust. 3 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. z 1991 r. nr 109, poz. 470, ze zm.); natomiast w 2005 r. uchwalono nową ustawę powtarzającą zakwestionowane wcześniej przez Trybunał regulacje.

<sup>9</sup> Mowa tu o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, ustawy o podatku rolnym oraz ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (druk sejmowy nr 1170), poselskim projekcie ustawy o ogrodach działkowych (druk sejmowy nr 1148), obywatelskim projekcie ustawy o rodzinnych ogrodach

Ze względu na zakwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny podstawowych zasad dotychczasowej ustawy wysiłki ustawodawcy powinny zmierzać do opracowania całkowicie nowej konstrukcji normatywnej, określającej rodzaj praw i obowiązków związanych z korzystaniem z działki ogrodowej, sposób organizowania się działkowców, kompetencje podmiotów ich zrzeszających oraz rolę władz publicznych w procesie zakładania i prowadzenia ogrodów. Dla właściwego uregulowania tych kwestii niezbędna jest uprzednia identyfikacja realizowanych przez ustawodawcę, na gruncie projektowanej ustawy, celów. Zarówno cele te, jak i sposoby ich realizacji nie są obojętne konstytucyjnie, czemu dał wyraz Trybunał w orzeczeniu z 11 lipca 2012 r. Z uzasadnienia tego orzeczenia wypływa wiele wskazówek, które z pewnością będą pomocne w kształtowaniu nowego ustroju ogrodów działkowych w Polsce. Mimo że pewne wątpliwości budzi upoważnienie Trybunału Konstytucyjnego do formułowania pod adresem ustawodawcy tak konkretnych, jak w omawianym przypadku, oczekiwań, zaleceń, a zwłaszcza nakazów odnoszących się do przyszłych rozwiązań prawnych<sup>10</sup>, to niewątpliwie powyższe wskazówki powinny mieć praktyczne znaczenie przy konstruowaniu nowych rozwiązań ustawowych odnoszących się do ogrodów działkowych.

### **Organizacja ogrodów działkowych na gruncie ustawy z 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2012 r.**

Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych, na wzór wcześniejszej ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. z 1996 r. nr 85, poz. 390, ze zm.) oparła organizację ogrodów działkowych na trzech fundamentalnych założeniach, determinujących treść pozostałych przepisów: po pierwsze, organizację i prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych powierzono utworzonemu na mocy ustawy Polskiemu Związkowi Działkowców, po drugie, przyjęto, że wszystkie osoby fizyczne użytkujące działki w rodzinnych ogrodach działkowych zrzeszone być muszą w tej organizacji, po trzecie, ograniczono maksymalnie rolę i uprawnienia właścicieli gruntów, na których

---

działkowych (druk sejmowy nr 1204) oraz poselskim projekcie ustawy o ogrodach działkowych (druk sejmowy nr 1240). Na podstawie uchwały Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej z 10 maja 2013 r. wyżej wymienione projekty są rozpatrywane wspólnie w trybie art. 40 ust. 3 regulaminu Sejmu. Za projekt wiodący w pracach podkomisji przyjęto projekt obywatelski z druku sejmowego nr 1204.

<sup>10</sup> Zob. zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego Andrzeja Wróbla do wyroku TK z 11 lipca 2012 r.

prowadzone są ogrody, mimo jednoczesnego zaliczenia działań na rzecz rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych do zadań publicznych gmin.

Poprzednia ustawa z 6 maja 1981 r. przewidywała wprost, że ogrody działkowe zakłada i prowadzi na zasadzie wyłączności Polski Związek Działkowców, natomiast ustawa z 8 lipca 2005 r. nie zawiera już takiego zastrzeżenia. Mimo to interpretacja przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (w szczególności art. 6 w związku z art. 13 ust. 1, art. 14 ust. 1–4, art. 15 ust. 1, art. 16, art. 17 ust. 2, art. 18, art. 20 ust. 1, 3, 4, art. 21 ust. 1, art. 25 ust. 1, art. 28 ust. 1 u.r.o.d.) nie pozostawia wątpliwości, że wyłącza ona możliwość prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych przez inne organizacje. Ocenę taką przedstawił również Trybunał w wyroku z 11 lipca 2012 r. oraz w wyroku z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07)<sup>11</sup>.

Należy przy tym podkreślić, że różnica między ogrodami rodzinnymi a „innymi” nie sprowadza się tylko do nazwy. Jedynie tym pierwszym poświęcona jest odrębna regulacja i jedynie te ogrody obdarzone zostały przez ustawodawcę licznymi ustawowymi przywilejami, począwszy od możliwości nieodpłatnego użytkowania (użytkowania wieczystego) gruntów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a skończywszy na zwolnieniach podatkowych<sup>12</sup>. Inna organizacja nie może zatem zakładać i prowadzić rodzinnych ogrodów działkowych ani zrzeszać (obok PZD) działkowców z rodzinnych ogrodów działkowych, choć z przepisów odrębnych ustaw wynika teoretyczna możliwość funkcjonowania wielu „organizacji zrzeszających działkowców” oraz możliwość istnienia innych niż rodzinne ogrodów działkowych (zob. np. art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2010 r. nr 102, poz. 651, ze zm., oraz art. 86 ust. 1 pkt 8 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2009 r. nr 151, poz. 1220, ze zm.)<sup>13</sup>.

Na gruncie dotychczasowych przepisów prowadzący rodzinne ogrody działkowe Polski Związek Działkowców nie był zwykłą, „niepubliczną” organizacją zrzeszającą obywateli, taką jak inne stowarzyszenia tworzone np. w celu zrzeszania działkowców i prowadzenia ogrodów działkowych. Polski Związek Działkowców powołany był do istnienia na mocy ustawy i nie mógł być bez

<sup>11</sup> Zob. pkt 3.3 uzasadnienia wyroku TK, OTK-A ZU 2008, nr 10, poz. 174.

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 16 u.r.o.d.: *Polski Związek Działkowców z tytułu prowadzenia działalności statutowej, a jego członkowie z tytułu użytkowania działek w rodzinnych ogrodach działkowych, zwolnieni są od podatków i opłat (administracyjnych, skarbowych), z tym że z podatku od nieruchomości i podatku rolnego na zasadach określonych w odrębnych ustawach.* Zob. art. 12 ust. 2 pkt 6 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2006 r. nr 136, poz. 969, ze zm.), art. 7 ust. 2 pkt 6 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r. nr 95, poz. 613, ze zm.), art. 40 ust. 2 pkt 8 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2011 r. nr 74, poz. 397, ze zm.).

<sup>13</sup> Zob. pkt. 10.3.1. uzasadnienia wyroku TK z 11 lipca 2012 r.

ustawowej regulacji zlikwidowany lub podzielony, przynależność działkowców do PZD była przymusowa<sup>14</sup>, a Związek korzystał z wielu wynikających z ustawy przywilejów organizacyjnych i finansowych<sup>15</sup>. Trybunał uznał Polski Związek Działowców za tzw. stowarzyszenie o specjalnym statusie prawnym, czyli za stowarzyszenie, którego działalność opiera się na ustawie szczególnej<sup>16</sup>, a nie na postanowieniach ustawy – Prawo o stowarzyszeniach<sup>17</sup>. Co więcej, po uchyleniu art. 38 u.r.o.d. Związek nie podlegał żadnemu nadzorowi<sup>18</sup>.

Przyznanie PZD wyłączności w prowadzeniu rodzinnych ogrodów działkowych oznaczało w praktyce uzależnienie ustanowienia prawa do działki od uprzedniego przystąpienia do Związku. Osoby, które do niego nie należały i nie chciały należeć, nie mogły uzyskać jakichkolwiek uprawnień do działek w rodzinnych ogrodach działkowych. Oznaczało to jednocześnie niemożność skorzystania z gruntów przeznaczonych przez gminy na ogrody działkowe (na ten temat zob. niżej) oraz konieczność ponoszenia obciążeń finansowych, z których działkowicze należą do PZD zostali zwolnieni<sup>19</sup>.

Obydwa opisane wyżej elementy konstrukcyjne ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 lipca 2012 r., w którym stwierdzono m.in. niezgodność art. 6 oraz art. 30 u.r.o.d. z art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wskazał, że elementem wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji) jest wolność każdego do pozostawiania poza istniejącymi strukturami zbiorowymi. Dlatego też, szczególnie uprzywilejowane traktowanie (faworyzowanie) przez organy władzy publicznej konkretnego zrzeszenia, jest dla tej wolności niebezpieczne. Uznano, że szczególny status prawny Polskiego Związku Działowców naruszał zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. Konstytu-

<sup>14</sup> „Przymusową” w tym sensie, że obywatel, chcąc realizować prawo do działki, musiał zostać członkiem PZD.

<sup>15</sup> Zob. wyrok SN z 29 czerwca 2011 r., sygn. akt III SK 12/11, OSNP 2012, nr 15–16, poz. 209, także: J. Lipski, *Opinia prawna na temat sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej o projektach ustaw zawartych w drukach 1204, 1148, 1170, 1240 dotyczących prawnej regulacji funkcjonowania ogrodów działkowych*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1204> [dostęp: 1 października 2013 r.].

<sup>16</sup> Obecnie, obok PZD, status stowarzyszenia o specjalnym statusie prawnym regulowanym odrębną ustawą, w której ustawodawca powołuje nie tyle pewien typ zrzeszeń (jak np. kluby sportowe czy ich związki, izby gospodarcze, organizacje studenckie), ile „imiennie” wskazuje konkretną organizację, mają Polski Czerwony Krzyż oraz Polski Związek Łowiecki.

<sup>17</sup> Tak TK w wyrokach z: 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10, OTK-A ZU 2012, nr 7, poz. 78; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07, OTK-A ZU 2008, nr 10, poz. 174.

<sup>18</sup> Zob. pkt 3.3 uzasadnienia wyroku TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07, OTK-A ZU 2008, nr 10, poz. 174.

<sup>19</sup> Zob. np. przypis 12.

cji) oraz samodzielności i samorządności zrzeszeń (art. 58 ust. 1 Konstytucji). Dodatkowo, szczególne ustawowe uprzywilejowanie jednego typu ogrodów działkowych zapewniało prowadzącemu je na zasadzie wyłączności związkowi faktycznie monopolistyczną pozycję. Taki stan rzeczy przeczył samej istocie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady demokratyzmu.

Ponieważ to utworzonemu i regulowanemu ustawowo Związkowi przyznano kluczową rolę w zakresie organizacji ogrodów działkowych, kompetencje władz publicznych, w szczególności gmin – formalnie współodpowiedzialnych za rozwój ogrodów<sup>20</sup> – zostały istotnie ograniczone. To zatem PZD (jego jednostki organizacyjne) zakładał i prowadził poszczególne ogrody, ustanawiał na rzecz działkowców prawa do wykorzystywanych przez nich działek, określał wysokość ponoszonych opłat, dysponował, ustanowionym ustawą, Funduszem Rozwoju Ogrodów Działkowych, autonomicznie decydował o możliwości likwidacji ogrodu, miał też prawo żądania ustanowienia na swoją rzecz nieodpłatnego prawa użytkowania nieruchomości, na których posadowiony był rodzinny ogród działkowy<sup>21</sup>. Rola podmiotów, których nieruchomości wykorzystywane były jako ogrody, ograniczona była do realizacji funkcji służebnych wobec Polskiego Związku Działkowców: zapewnienia gruntów na potrzeby rodzinnych ogrodów działkowych (art. 7 i 8 oraz 19 u.r.o.d.), rekultywacji i melioracji tych gruntów (art. 12 ust. 1 u.r.o.d.), zapewnienia odpowiedniej infrastruktury (dróg, energii, wody – art. 12 ust. 2 u.r.o.d.) oraz utrzymania porządku i czystości na terenach przylegających do ogrodów (art. 12 ust. 3 u.r.o.d.). Artykuł 26 ust. 2 u.r.o.d. nakazywał organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego wspierać realizację wszystkich zadań Związku. Artykuł 7 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym przewiduje co prawda, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, którymi – jak wynika z pkt 15 tegoż przepisu – jest m.in. utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (a więc również rodzinnych ogrodów działkowych (art. 2 w związku z art. 3 u.r.o.d.)), jednak dotychczasowe przepisy nie przyznawały gminom żadnych uprawnień władczych lub nadzorczych umożliwiających im wpływ na sposób funkcjonowania ogrodów działkowych.

W wyroku z 11 lipca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do problematyki relacji między działkowcami i organizacją ich zrzeszającą a właścicielami gruntów. Trybunał wskazał, że ustawodawca nie może zobowiązać jednostek samorządu terytorialnego do zakładania ogrodów działkowych na gruntach będących ich własnością. Dopuszczalne jest natomiast wprowadzanie ograniczeń prawa własności gminnej tam, gdzie ogrody już funkcjonują, zapewniając przy tym gminom nadzór nad tymi ogrodami oraz normując

<sup>20</sup> Zob. rozdział „Przepisy ogólne” ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

<sup>21</sup> To ostatnie uprawnienie zostało zakwestionowane już we wcześniejszych wyrokach Trybunału, o czym niżej.

wykonywanie uprawnień właścicielskich przez gminy. Trybunał podkreślił, że gwarancja utrzymania konkretnych ogrodów działkowych nie może być absolutna i powinna uwzględniać dopuszczalność przejęcia ich gruntu dla realizacji innego, ważniejszego w danym wypadku interesu publicznego, z zachowaniem stosownej procedury, wraz z kontrolą sądową. Jednak w takich wypadkach ustawa powinna zapewniać uzyskanie przez działkowców gruntów zamiennych, na których będą mogli założyć nowy ogród działkowy.

Ustawa z 8 lipca 2005 r. ograniczała także, w interesie PZD, prawa osób trzecich – byłych właścicieli nieruchomości, przewidując, że nawet w razie zasadności ich roszczeń do nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy, mogą one podlegać zaspokojeniu wyłącznie przez wypłatę odszkodowania lub zapewnienie nieruchomości zamiennej przez dotychczasowego właściciela nieruchomości (a nie przez zwrot tej nieruchomości prawowitemu właścicielowi). Również to rozwiązanie zostało zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny<sup>22</sup>.

Wskazane podstawowe założenia ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych wywoływały konsekwencje dla pozostałych rozwiązań tej ustawy. Oceniając jej kolejne przepisy, Trybunał uznał, że niezgodność z Konstytucją RP najważniejszych przepisów ustawy „promieniuje” na inne przepisy i skutkuje również ich niekonstytucyjnością<sup>23</sup>.

### **Wnioski *de lege ferenda* w zakresie wybranych elementów modelu organizacji ogrodów działkowych w kontekście wyroku TK z 11 lipca 2012 r.**

W uzasadnieniu wyroku z 11 lipca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny, przedstawiając argumentację leżącą u podstaw swojego rozstrzygnięcia, zawarł wiele dość konkretnych wytycznych w zakresie funkcji ogrodów działkowych, praw działkowców oraz ich relacji do praw wspólnoty samorządowej oraz Skarbu Państwa, a także granic swobody ustawodawcy w kształtowaniu nowego systemu ogrodów działkowych po wyroku Trybunału. Na podstawie tych wskazówek oraz w kontekście propozycji zawartych w czterech rozpatrywanych przez Sejm projektach ustaw dotyczących ogrodów działkowych można przedstawić następujące uwagi dotyczące wybranych, podstawowych problemów organizacji ogrodów działkowych.

#### **Ustawowa regulacja zasad organizacji ogrodów działkowych**

Podważenie przez Trybunał zasadności ustawowego uprzywilejowania organizacji utworzonej w celu prowadzenia ogrodów działkowych rodzi w pierw-

<sup>22</sup> Zob. pkt 11.4.3 uzasadnienia wyroku TK z 11 lipca 2012 r.

<sup>23</sup> Zob. pkt 8 uzasadnienia tegoż wyroku TK.

szym rządzie pytanie o zasadność ustawowego regulowania tej kwestii. Likwidacja Polskiego Związku Działkowców mogłaby prowadzić do deregulacji tej dziedziny aktywności społecznej i pozostawienia obywatelom swobody wspólnego zagospodarowywania ziemi w celu prowadzenia upraw ogrodowych oraz zrzeszania się w formach odpowiadających celom działkowców (np. stowarzyszenia, spółki, spółdzielnie). Uważna obserwacja konfliktów i wyrażanych publicznie przez wszystkich zainteresowanych obaw, które ujawniły się przy okazji wydania przez Trybunał wyroku z 11 lipca 2012 r. oraz prac nad zgłoszonymi projektami ustaw, prowadzi do wniosku, że istnieje jednak potrzeba ingerencji ustawodawcy w stosunki prawne związane z ogrodnictwem działkowym.

Przede wszystkim daleko idąca rozbieżność interesów wspólnoty samorządowej, potencjalnych inwestorów zainteresowanych nieruchomościami rodzinnych ogrodów działkowych oraz działkowców, a także byłych właścicieli terenów zajmowanych przez ogrody, wymaga określenia zasad rozwiązywania ewentualnych konfliktów między nimi przez ustawodawcę. Zasady te mogą chronić interesy działkowców, wzmacniając przysługujące im prawa do użytkowanego gruntu i utrudniając likwidację ogrodu<sup>24</sup>, muszą one jednak uwzględniać wymagania konstytucyjne. Nie byłoby zatem dopuszczalne np. ponowne uzależnienie likwidacji ogrodu od zgody podmiotu go prowadzącego lub wykluczenie zwrotu bezprawnie wywłaszczonej nieruchomości, na której następnie założono ogród.

Trybunał w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia podkreślał potrzebę zapewnienia, aby wyeliminowanie niezgodności obowiązujących przepisów z Konstytucją RP (w szczególności w zakresie uprzywilejowania PZD) nie nastąpiło z uszczerbkiem dla ochrony praw działkowców. Dostrzegł również konieczność interwencji ustawodawcy i szczególnego uregulowania sposobu, w jaki nowa ustawa przekształci dotychczasowe stosunki prawne, zaistniałe pod rządami ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych albo jeszcze wcześniej pod rządami poprzednich aktów normatywnych regulujących kwestię ogrodnictwa działkowego w Polsce<sup>25</sup>. Podkreślono przy tym, że ochroną prawną objęci muszą być sami działkowcy, którzy w dobrej wierze, niekiedy od wielu lat, a nawet

<sup>24</sup> Zob. kolejny podrozdział artykułu.

<sup>25</sup> Niezależnie od powyższego szczególnego ustawowego uregulowania wymaga również problematyka losów majątku PZD, czyli przysługujących tej organizacji w dotychczasowym porządku prawnym praw majątkowych: własności nieruchomości, ruchomości i zasobów finansowych (np. w Funduszu Rozwoju Rodzinnych Ogrodów Działkowych), innych praw rzeczowych (zwłaszcza użytkowania wieczystego i użytkowania) oraz wierzytelności. Ustawodawca powinien zdecydować, jak uregulować kwestię aktualnych stosunków prawnych PZD zarówno z właścicielami gruntów, na których funkcjonują ogrody (głównie Skarb Państwa i samorząd terytorialny), jak i z dotychczasowymi członkami Związku – osobami użytkującymi działki (albo w rozumieniu art. 14 ust. 1 lub art. 14 ust. 2 u.r.o.d.).



kilku pokoleń użytkują (w rozumieniu art. 14 ust. 1 lub art. 14 ust. 2 u.r.o.d.) przyznane im działki w funkcjonujących rodzinnych ogrodach działkowych.

Ustawowe uregulowanie problematyki ogrodów działkowych wydaje się być celowe również ze względu na potrzebę określenia jednolitych zasad ich funkcjonowania, porządkujących zarówno stosunki prawne między działkowcami, jak i między nimi (organizacją ich zrzeszającą) a właścicielem gruntu. Nie można przy tym ignorować faktu, że osób korzystających z dotychczasowych ogrodów było kilka milionów (liczba działek zbliżona do miliona<sup>26</sup>), zatem możliwość występowania konfliktów w wypadku braku regulacji jest bardzo duża. W tym kontekście należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny podkreślił pozytywną rolę społeczną ogrodów. W ocenie Trybunału idea ogrodnictwa działkowego nie tylko nie jest sprzeczna z Konstytucją RP, lecz co więcej: *jest pozytywnym przejawem działań pluralistycznego i demokratycznego społeczeństwa*. Ustawodawca w celu ochrony wartości związanych z omawianym wymiarem aktywności społecznej może (i powinien) wprowadzić regulację ustawową ułatwiającą obywatelom korzystanie z ogrodów działkowych.

Z uzasadnienia wyroku z 11 lipca 2012 r. wynika też, że Trybunał dopuszcza – dla realizacji ustawowego celu należytego uregulowania stosunków społecznych w obszarze ogrodnictwa działkowego – by ustawodawca przyznał podmiotom prowadzącym ogrody działkowe szczególne gwarancje i prawa mające umożliwić działkowcom korzystanie z ogrodów. Warunkiem jest jednak pluralizm i równe traktowanie (zarówno prawne, jak i faktyczne) wszystkich takich organizacji, a także określenie odpowiedniego nadzoru nad nimi. Wydaje się, że do takich ustawowych gwarancji Trybunał zaliczył m.in. określenie w ustawie szczególnych zasad korzystania przez działkowców (zrzeszające ich organizacje) z nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

### **Status i rola organizacji zrzeszających działkowców**

Podstawowym postulatem, jaki wynika z uzasadnienia wyroku z 11 lipca 2012 r., jest dopuszczenie przez ustawę istnienia wielu organizacji zrzeszających działkowców. Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym konieczność zapewnienia, że wszystkie takie organizacje traktowane będą na równi, tak pod względem prawnym, jak i faktycznym. Wymóg ten ma szczególnie znaczenie w kontekście planowanego przez część projektodawców ustawowego przekształcenia z mocy prawa Polskiego Związku Działkowców w organizację nowego typu, spełniającą wymagania projektowanej ustawy. Równe traktowanie przez prawo oznacza bowiem nie tylko rezygnację z monopolu PZD, ale i wprowadzenie jednakowych praw dla wszystkich organizacji zrzeszających działkowców, bez względu na ich wielkość, okres czy obszar działania i bez

<sup>26</sup> <http://pzd.pl/archiwum/strona.php?31> [dostęp: 3 października 2013 r.].

wyróżniania ewentualnego następcy prawnego Związku. W ocenie autora uprzywilejowaniem organizacji powstałej z przekształcenia Polskiego Związku Działkowców byłoby pozostawienie w gestii tej organizacji całości lub większej części majątku związkowego, jak i określenie dyskryminujących inne organizacje zasad jego podziału<sup>27</sup>. Nakaz równego traktowania byłby również naruszony m.in. przez uzależnienie utraty członkostwa w organizacji powstałej z przekształcenia PZD od złożenia w określonym terminie oświadczenia woli o wystąpieniu z tej organizacji, co skutkowałoby tym, że w braku takiego oświadczenia byli członkowie Związku staną się członkami wskazanej przez ustawodawcę organizacji<sup>28</sup>.

Najczęściej proponowaną i chyba najodpowiedniejszą z punktu widzenia celów wspólnej realizacji przez obywateli ogrodnictwa działkowego formą prawną organizacji działkowców jest stowarzyszenie<sup>29</sup>. Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, a wszystkie te cechy odpowiadają wzajemnym relacjom działkowców<sup>30</sup>. Część

<sup>27</sup> Zarzut taki można stawiać rozwiązaniom przyjętym w projekcie przewidzianym w sprawozdaniu podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw zawartych w drukach sejmowych nr 1204, 1148, 1170, 1240 z 25 września 2013 r., <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=1BE409BDD03A3424C1257B36002A3C27> [dostęp: 18 października 2013 r.]. Zob. na ten temat w J. Lipski, *Opinia prawna z dnia 22 sierpnia 2013 r. na temat sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej o projektach ustaw, op. cit.*

<sup>28</sup> Wprowadzenie takiej zasady postulowano w toku prac podkomisji nadzwyczajnej; więcej na ten temat: J. Lipski, *Opinia prawna z dnia 4 września 2013 r. na temat sposobu wygaszania członkostwa w Polskim Związku Działkowców przekształconym w stowarzyszenie ogrodowe działające na podstawie przepisów projektowanej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (projekt roboczy z dnia 11.09.2013 podkomisji nadzwyczajnej o projektach ustaw zawartych w drukach 1204, 1148, 1170, 1240 oraz poprawki Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej)*, BAS-WAL-2398/13 (niepubl.).

<sup>29</sup> Taką też formę wskazał Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 11 lipca 2012 r. Pomysłem konkurencyjnym, choć możliwym do zastosowania jedynie w wypadku uwłaszczenia działkowców, była forma „wspólnoty ogrodu”. W projekcie z druku sejmowego nr 1170 proponowano, by podmiotami prowadzącymi ogród mogły być wszystkie organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. nr 234, poz. 1536, ze zm.), których celem jest działalność wskazana w art. 4 ust. 1 pkt. 13 i 18 tej ustawy (art. 1 pkt 1), czyli m.in. fundacje i stowarzyszenia.

<sup>30</sup> Nie byłyby właściwą formą dla podmiotów prowadzących ogrody forma spółdzielni, gdyż jedną z kluczowych cech tego typu organizacji jest prowadzenie w interesie swoich członków działalności gospodarczej, podczas gdy ogrody służą (zgodnie z dotychczasowymi oraz planowanymi przepisami) zaspokajaniu potrzeb wypoczynkowych, rekreacyjnych i innych potrzeb socjalnych. Tym bardziej nieodpowiednia byłaby każda z form spółki lub forma fundacji.

projektów wprowadza do przyszłej ustawy pojęcie „stowarzyszenie ogrodowe”. Cechą wyróżniającą takich stowarzyszeń ma być cel ich funkcjonowania: tworzenie i prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych, a stosować się do nich ma przepisy ustawy – Prawo o stowarzyszeniach z odrębnościami wynikającymi z przepisów szczególnych przewidzianych w projektowanej ustawie<sup>31</sup>.

Pozycję i rolę takich stowarzyszeń w kontekście ich planowanych zadań można ukształtować według jednego z dwóch przeciwstawnych modeli:

- modelu stowarzyszenia „samorządowego” (model partycypacyjny) – polegającego na ścisłym związaniu stowarzyszenia prowadzącego ogród z działkowcami tego ogrodu, przez np. przyjęcie zasady, że wszyscy działkowcy w danym ogrodzie muszą być członkami stowarzyszenia prowadzącego ogród, a każdy ogród prowadzony jest przez odrębne stowarzyszenie (co oczywiście nie wyklucza możliwości zrzeszania się poszczególnych stowarzyszeń w ich związku); wpływ użytkowników danego ogrodu na jego prowadzenie realizowano by w takim wypadku przez wykonywanie prawa głosu w stowarzyszeniu,

- modelu stowarzyszenia „zewnątrznego” – w którym zadanie prowadzenia ogrodu powierzano by wybranemu stowarzyszeniu, niezależnie od tego, czy zrzesza ono wszystkich użytkowników działek w tym ogrodzie<sup>32</sup>. W takim wypadku najprawdopodobniej wykształcić mogłoby się kilka większych stowarzyszeń, które podejmowałyby się prowadzenia ogrodów na rzecz działkowców (zarządzania tymi ogrodami). Wpływ działkowców na to, w jaki sposób administrowany jest ogród, opierać musiałyby się w takim wypadku na uprawnieniach przyznanych im w ustawie bądź na egzekwowaniu postanowień ewentualnej umowy ze stowarzyszeniem prowadzącym ogród<sup>33</sup>, włącznie z sankcją zmiany podmiotu prowadzącego ogród na inny.

Należy podkreślić, że drugi z opisywanych modeli trudno byłoby pogodzić z koncepcją przyznania stowarzyszeniu prowadzącemu ogród (a nie działkowcom) praw do nieruchomości, w szczególności jeśli miałyby to być prawo użytkowania wieczystego. W takim bowiem wypadku zmiana nieefektywnego czy

<sup>31</sup> Podobną metodę regulacji zastosowano w wypadku związków sportowych działających na podstawie ustawy z 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. nr 127, poz. 857, ze zm.).

<sup>32</sup> Takie rozwiązania przewidują projekty z druków sejmowych nr 1240 i 1204, a także projekt przedstawiony w sprawozdaniu podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw zawartych w drukach sejmowych nr 1204, 1148, 1170, 1240 z 25 września 2013 r.

<sup>33</sup> Projekt z druku sejmowego nr 1240 przewiduje zawarcie ze stowarzyszeniem ogrodowym umowy dotyczącej prowadzenia ogrodu, przy czym stroną tej umowy miała być gmina, a nie działkowcy. Możliwe jest też odmienne rozwiązanie, przewidujące zawarcie umowy ze stowarzyszeniem np. przez przedstawicieli zebrania działkowców danego ogrodu (podejmowanie uchwał przez takie „zebranie działkowców” przewiduje m.in. projekt ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w wersji podkomisji nadzwyczajnej z 25 września 2013 r.).

nieuwzględniającego woli działkowców stowarzyszenia prowadzącego ogród na inne (nawet takie, w którym samodzielnie zrzeszyli się wszyscy działkowcy danego ogrodu) musiałaby się wiązać z pozbawieniem tego podmiotu prawa użytkowania wieczystego lub prawa rzeczowego użytkowania, co – bez wprowadzenia jakiejś szczególnej regulacji w tym względzie – oznaczałoby konieczność dokonania wywłaszczenia takiego stowarzyszenia w trybie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (co byłoby zapewne procesem długotrwałym). Jednocześnie, jak już wyżej sygnalizowano, zawieranie (a następnie aktualizowanie) umów użytkowania lub użytkowania wieczystego z wszystkimi działkowcami byłoby trudne technicznie.

Gdyby działkowcy z dwóch lub więcej ogrodów mogli wspólnie zrzeszać się w jednym stowarzyszeniu, mogłoby to prowadzić do utraty ścisłego związku między tym stowarzyszeniem (jego władzami) a danym ogrodem. W wypadku bowiem dużych organizacji zrzeszających wielu działkowców z różnych ogrodów wpływ użytkowników danego ogrodu na tę organizację i podejmowane przez nią decyzje byłby często minimalny. Osłabiałoby to realizację przez nową ustawę wolności zrzeszania się i ponownie prowadziłyby do wzrostu znaczenia organizacji i jej struktur kosztem samych działkowców. Bez specjalnej regulacji ustawowej niezadowoleni ze sposobu funkcjonowania stowarzyszenia użytkownicy danego ogrodu nie mieliby możliwości „oderwania” swojego ogrodu działkowego od takiego podmiotu. Dla zapewnienia takiej możliwości przyszła ustawa powinna przewidywać rozwiązania analogiczne do zawartych w art. 108a ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2003 r. nr 188, poz. 1848, ze zm.), który ustanawia szczególny tryb podziału spółdzielni na żądanie grupy członków.

Powyższe prowadzi do wniosku, że organizacyjnie najdogodniejszym rozwiązaniem byłby model stowarzyszenia tworzonego przez wszystkich działkowców konkretnego ogrodu, które to stowarzyszenie prowadziłoby ogród oraz było podmiotem praw do nieruchomości, a następnie umożliwiałoby korzystanie z niej poszczególnym działkowcom. Najprostszym sposobem zapewnienia działkowcom kontroli nad takim stowarzyszeniem byłoby wprowadzenie zasady, że dla każdego ogrodu tworzone jest odrębne stowarzyszenie ogrodowe. Gdyby takiej zasady na gruncie nowej ustawy miałyby nie być, konieczne byłoby wprowadzenie regulacji umożliwiającej wyłączenie się działkowców danego ogrodu ze struktur prowadzącego dotąd ten ogród stowarzyszenia oraz przewidującej specjalny tryb przejścia prawa użytkowania wieczystego na nowe stowarzyszenie.

Gdyby ustawodawca zdecydował o niewiązaniu prawa do korzystania z działki z członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym, konieczne byłoby zabezpieczenie wpływu działkowców na tę organizację oraz kontroli nad właściwym wypełnianiem przez nią zadań publicznych, czy to przez działania organów nadzorczych, czy też ustawowo określone kompetencje zebrania działkow-

ców danego ogrodu (np. umożliwienie zmiany organizacji prowadzącej dany ogród). Pośrednio wynika to ze wskazań Trybunału Konstytucyjnego zawartych w wyroku z 11 lipca 2012 r., gdzie podkreślano konieczność zapewnienia, że podmiotami praw wynikających z ustawy powinni być sami działkowcy.

W uzasadnieniu wyroku z 11 lipca 2012 r. wyrażono również przekonanie, że na gruncie Konstytucji RP nie można wykluczyć zarządzania ogrodami działkowymi przez samorząd w rozumieniu art. 17 ust. 2 Konstytucji, któremu zostaną przydzielone grunty z przeznaczeniem na ogrodnictwo działkowe. Zaznacza się przy tym, że niezbędne byłoby wówczas określenie kompetencji nadzorczych organów administracji rządowej lub gminnej nad takim samorządem. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 17 ust. 2 Konstytucji: *w drodze ustawy można tworzyć również inne [niż samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego – przyp. autora] rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej*. Przepis ten jest odnoszony najczęściej do samorządów gospodarczych, ale nie wyklucza powołania innego rodzaju wspólnoty samorządowej. Jej wyróżnikiem w wypadku użytkowników ogrodów działkowych musiałby być (zamiast wykonywanego zawodu czy rodzaju prowadzonej działalności) rodzaj podejmowanej przez członków takiej wspólnoty aktywności niegospodarczej i pozazawodowej – prowadzenie ogrodu działkowego. Należy przy tym uwzględnić, że przynależność do takiego samorządu musiałaby być obowiązkowa i nie byłoby też w takim wypadku mowy o niezależności poszczególnych ogrodów – wszyscy działkowcy musieliby być włączeni w przewidziane ustawą struktury samorządu. Wydaje się jednak, że brak jest należytego uzasadnienia dla wykorzystywania w omawianym wypadku formuły samorządu. Również żaden z wniesionych projektów nie bazuje na takiej koncepcji.

Na marginesie zauważyć można, że w piśmiennictwie został wyrażony też pogląd, iż już na gruncie ustawy z 8 lipca 2005 r. Polski Związek Działkowców stanowił właśnie taki rodzaj samorządu<sup>34</sup>. Autor nie przedstawia jednak przekonujących do takiej tezy argumentów, w szczególności nie wyjaśnia, dlaczego nie zostało to wyrażone wprost w ustawie, dlaczego nie określono żadnych uprawnień nadzorczych nad takim samorządem oraz dlaczego zasady jego funkcjonowania (np. uprawnienia członków tego rzekomego samorządu) wynikać miały nie z ustawy, lecz z dokumentów wewnętrznych PZD. Powyższy pogląd jest odosobniony.

Jak zatem widać, możliwe są różnorodne modele organizacji stowarzyszeń ogrodowych. W zależności od wybranego modelu ustawodawca powinien przewidzieć w ustawie odpowiednie środki, zapewniające ochronę praw dział-

<sup>34</sup> B. Zdziennicki, *Ogrody działkowe w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 6, s. 74.

kowców oraz efektywność realizacji zadań publicznych w tym względzie. Obok środków, które wykorzystywać mogą sami działkowcy, jednym z instrumentów zapewnienia należytego wykonywania zadań przez organizacje działkowców jest nadzór organów administracji publicznej.

### **Zadania administracji publicznej w zakresie ogrodów działkowych**

Uprawnienia, jakie przysługiwać powinny właścicielowi nieruchomości (w szczególności gminie) w stosunku do działkowców i ich organizacji na gruncie cywilnoprawnym, odróżnić należy od kompetencji przysługujących organom władzy publicznej w realizacji zadań z zakresu ogrodów działkowych. Jednomyślnie przyjmuje się bowiem, że sprawy ogrodów działkowych należą do zadań administracji publicznej<sup>35</sup>. Zgodnie z założeniami wszystkich rozpatrywanych w 2013 r. projektów ustaw organami, które powinny wykonywać takie zadania, są gminy. Projekty podkreślają związek ogrodów działkowych z gminami przez wprowadzanie zapisów stwierdzających, że: *ogrody działkowe są urządzeniami użyteczności publicznej* (projekt z druku sejmowego nr 1170), *istnienie i rozwój rodzinnych ogrodów działkowych powinny uwzględniać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego* (projekty z druków sejmowych nr 1170 i 1204), *ogrody zakładane są na gruntach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na ogrody działkowe* (projekt z druku sejmowego nr 1240). Zadania gmin w zakresie ogrodów działkowych proponuje się zakwalifikować bądź jako zadania własne gminy (projekt z druku sejmowego nr 1204), bądź jako zadania zlecone gminie z zakresu administracji rządowej (projekt z druku sejmowego nr 1240).

Do zadań gmin planuje się zaliczyć:

- zakładanie i likwidację ogrodów (projekty z druków sejmowych nr 1148 i 1240)<sup>36</sup>,
- nadzorowanie ogrodów (projekty z druków sejmowych nr 1148 i 1240),
- nawet prowadzenie ogrodów (przewiduje to w określonych wypadkach projekt z druku sejmowego nr 1240).

Trybunał co do zasady nie wypowiedział się szerzej na temat problematyki zakładania ogrodów działkowych, podkreślając jedynie ogólnie, że ustawodawca nie może zobowiązywać jednostek samorządu terytorialnego do zakła-

<sup>35</sup> Zgodnie z aktualnym art. 9a ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 743) sprawy rodzinnych ogrodów działkowych obejmuje dział budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

<sup>36</sup> Na gruncie proponowanych projektów problematyka likwidacji ogrodów ściśle łączy się z relacjami cywilnoprawnymi, bowiem powiązano ją z wolą właściciela przeznaczenia nieruchomości na inny cel.

dania ogrodów działkowych na gruntach będących ich własnością<sup>37</sup>. Wystarczy w tym miejscu stwierdzić, że będące wyrazem realizacji zadań publicznych założenie ogrodu może przyjąć różne formy. Ustawa może np. przewidywać podjęcie przez radę gminy uchwały w tym przedmiocie<sup>38</sup>, określając jej podstawową treść oraz inne wymagane dla założenia ogrodu czynności. Możliwe jest także ograniczenie się w ustawie do określenia szczególnej treści umowy o prowadzenie ogrodów<sup>39</sup> lub warunków, które powinny być zawarte w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie<sup>40</sup> lub użytkowanie wieczyste<sup>41</sup> – choć metoda taka miesza wykonywanie kompetencji publiczno- i prywatnoprawnych. Jednocześnie bowiem z pozostającą w sferze realizacji zadań publicznych decyzją (uchwałą) o założeniu ogrodu, podjętych być musi wiele czynności prawnych i faktycznych, takich jak wybór organizacji prowadzącej ogród, zawarcie umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie (lub innej umowy), przygotowanie infrastruktury ogrodu. Decyzja o założeniu ogrodu może znaleźć też pośrednio wyraz w uchwale rady gminy o przeznaczeniu określonej nieruchomości na cele ogrodów działkowych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (tak np. projekt z druku sejmowego nr 1240). Ustawa nie musi jednak wprowadzać wymogu uchwalenia takiego planu.

Więcej uwagi w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny poświęcił problematyce likwidacji ogrodu, gdyż przedmiotem jego oceny były już dotychczasowe (jak się okazało niekonstytucyjne) zasady w tym względzie. W wyroku z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07)<sup>42</sup> Trybunał orzekł, że art. 17 ust. 3 w związku z ust. 2 tego artykułu u.r.o.d. w zakresie, w jakim uzależnia likwidację rodzinnego ogrodu działkowego na cel publiczny od zgody PZD, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Również w wyroku z 11 lipca 2012 r. Trybunał orzekł o niezgodności art. 17 ust. 2 u.r.o.d. z art. 21 ust. 1 Konstytucji

<sup>37</sup> Trybunał Konstytucyjny zaznaczył jednocześnie, że tam, gdzie ogrody już funkcjonują, ustawa może wprowadzić ograniczenia prawa własności gminnej, przewidując kontynuację tego stanu na gruncie nowej ustawy, przy jednoczesnym zapewnieniu nadzoru nad takimi ogrodami oraz unormowaniu wykonywania uprawnień właścicielskich przez gminy.

<sup>38</sup> Odpowiednio przewidywać wydanie decyzji przez właściwy organ w wypadku nieruchomości Skarbu Państwa.

<sup>39</sup> Tak proponowano np. w projekcie z druku sejmowego nr 1240.

<sup>40</sup> Nie ma przeszkód i często ma to miejsce w praktyce, aby do uszczegółowienia zasad dotyczących wykonywania użytkowania doszło w umowie stron (G. Sikorski, *Komentarz do art. 256 k.c.* [w:] A. Stępień-Sporek, K. Jędrej, G. Karaszewski i in., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2012 r.).

<sup>41</sup> Zgodnie z art. 239 § 1 k.c.: *sposób korzystania z gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków przez wieczystego użytkownika powinien być określony w umowie.*

<sup>42</sup> OTK-A ZU 2008, nr 10, poz. 174.

ze względu na wynikający z tego przepisu wymóg uzyskania zgody Związku na likwidację nawet wówczas, gdy organizacji tej nie przysługuje tytuł prawny do gruntu, na którym znajduje się ogród. Nowa ustawa nie może oczywiście powielać tych błędów.

Trybunał Konstytucyjny dopuszcza pewne ograniczenia w zakresie likwidacji ogrodów oraz obowiązki, które z takiej decyzji wynikają dla organu podejmującego taką decyzję. Nie dostrzegł np. sprzeczności z Konstytucją RP w ograniczeniu dopuszczalności likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych w okresie wegetacji roślin, wskazując, że takie ograniczenie jest uzasadnione tradycyjną funkcją ogrodów<sup>43</sup>. Nie widać również przeszkód dla wprowadzenia warunku, że likwidacja ogrodu poprzedzona być musi zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W razie, gdyby grunty wykorzystywane były przez działkowców nie na podstawie prawa użytkowania wieczystego lub użytkowania, lecz umowy obligacyjnej<sup>44</sup>, w celu zapewnienia stabilności i trwałości praw działkowców ustawa mogłaby wprowadzać dodatkowe warunki likwidacji, np. rozwiązanie umowy mogłoby nastąpić jedynie w wyjątkowych przypadkach (np. z uwagi na potrzebę przeznaczenia nieruchomości na realizację celu publicznego). Trybunał nie zakwestionował również konstytucyjności aktualnych rozwiązań określających obowiązki właściciela nieruchomości w wypadku likwidacji ogrodu, które polegają na konieczności wypłaty działkowcom i organizacji prowadzącej ogród należytych odszkodowań (art. 19 ust. 1 u.r.o.d.), a także obowiązku zapewnienia nieruchomości zamiennnej na potrzeby utworzenia nowego ogrodu „zastępczego”, założenia takiego ogrodu oraz odtworzenia urządzeń i budynków na wzór istniejących w likwidowanym ogrodzie<sup>45</sup>. Regulacja taka, mimo że przekracza zakres zwykłych zobowiązań podmiotu wywłaszczającego, może być powtórzona w nowej ustawie, co zresztą wszystkie projekty proponowały. Gdy projekt przyzna działkowcom prawo użytkowania lub użytkowania wieczystego działki – to wówczas dla likwidacji konieczne będzie równocześnie spełnienie przesłanek wywłaszczenia nieruchomości (przede wszystkim: cel publiczny wywłaszczenia). Warunkiem likwidacji może być również uprzednia zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tak by przewidywał on inne przeznaczenie wykorzystywanego dotąd na ogród terenu. Wszystkie tego typu ograniczenia należy uznać za do-

<sup>43</sup> Ograniczenie takie przewidują wszystkie rozpatrywane przez Sejm projekty.

<sup>44</sup> Patrz projekt z druku sejmowego nr 1240.

<sup>45</sup> Patrz pkt 15.3 uzasadnienia wyroku z 11 lipca 2012 r. oraz pkt 17.10, gdzie stwierdzono: *gwarancja utrzymania konkretnych ogrodów działkowych nie może być absolutna i powinna uwzględniać dopuszczalność przejęcia ich gruntu dla realizacji innego, ważniejszego w danym przypadku interesu publicznego, z zachowaniem stosownej procedury, wraz z kontrolą sądową. W takich jednak wypadkach ustawa powinna zapewniać uzyskanie przez działkowców gruntów zamiennych, na których będą mogli założyć nowy ogród działkowy.*



puszczane i niezbyt nadmierne oraz usprawiedliwione w świetle wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasad proporcjonalności, celowości i konieczności.

Konieczne jest z pewnością wprowadzenie do nowej ustawy przepisów umożliwiających organom władzy publicznej sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem ogrodów działkowych i wykonywaniem przez organizacje prowadzące ogrody przewidzianych w ustawie zadań. Przypomnieć należy, że brak takiego nadzoru był jednym z mankamentów dotychczasowej ustawy. Kompetencje nadzorcze powinny mieć charakter konkretny i przewidywać sankcje za działania niezgodne z prawem. Wydaje się, że przysługiwać one powinny staroście, zgodnie z ogólną zasadą kompetencji nadzorczych nad stowarzyszeniami wynikającą z art. 8 ust. 5 Prawa o stowarzyszeniach oraz dla rozdziału uprawnień organu nadzoru od uprawnień właścicielskich gmin wynikających w szczególności z ewentualnej umowy z podmiotem prowadzącym ogród. Zapewnienie organom nadzoru odpowiednich kompetencji nadzorczych (włącznie z możliwością zmiany podmiotu prowadzącego ogród) byłoby szczególnie istotne w wypadku, gdyby ustawa przewidywała prowadzenie ogrodów przez organizacje zrzeszające działkowców z wielu ogrodów (co mogłoby osłabiać bezpośredni wpływ samych działkowców na decyzje odnoszące się do ich ogrodu).

### **Zasady korzystania z gruntów przez działkowców (ich organizacje)**

Problematyka dotycząca podstaw prawnych i zasad korzystania przez działkowców z gruntów, na których położone są ogrody działkowe, ściśle związana jest z uregulowaniem relacji między organizacjami ich zrzeszającymi a właścicielami tych nieruchomości. Obowiązujące przepisy nakazywały właścicielom nieruchomości oddać je w użytkowanie Polskiemu Związki Działkowców<sup>46</sup>,

<sup>46</sup> Kwestii tej dotyczył m.in. wyrok TK z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07, OTK-A ZU 2008, nr 10, poz. 174), rozstrzygający m.in. o zgodności z Konstytucją RP przepisu (art. 10 u.r.o.d.) uprawniającego PZD do nieodpłatnego nabycia użytkowania gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod rodzinne ogrody działkowe (ust. 1) oraz umożliwiającego oddawanie tych gruntów nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste PZD (ust. 2). Ideą art. 10 u.r.o.d. była bowiem obligatoryjność darmowego przekazania gruntów PZD w użytkowanie i fakultatywność ich przekazania w użytkowanie wieczyste temu podmiotowi; innymi słowy, jeśli jednostka samorządu terytorialnego nie chciała oddać gruntu w użytkowanie wieczyste, to musiała oddać go w użytkowanie „zwykłe” (pkt 3.1 uzasadnienia wyroku TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 174). Trybunał ocenił, że art. 10 naruszał art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Kwalifikowane naruszenie prawa własności jednostek samorządu terytorialnego polegało na nałożeniu na właściciela obowiązku określonego rozporządzenia nieruchomością, na nieodpłatnym i preferencyjnym przekazaniu nieruchomości komunalnej konkretnemu podmiotowi w użytkowanie, a także – choć pośrednio –

pozbawiały właścicieli wpływów z tych nieruchomości (przekazanie miało być nieodpłatne) oraz nakładały na nich dodatkowe, niespotykane w wypadku innych tego typu umów, obowiązki<sup>47</sup>. Ustawa ograniczała przy tym możliwość rozwiązania umowy, uzależniając likwidację ogrodu od zgody Związku. Jak już wskazano, niektóre z powyższych rozwiązań były kilkukrotnie kwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny<sup>48</sup>.

Sposób przyszłego określenia relacji między właścicielem nieruchomości a działkowcami zależeć będzie od przyjętego modelu organizacji ogrodów działkowych, w szczególności tego, czy stroną umów z właścicielem będą sami działkowcy, czy organizacja ich zrzeszająca, oraz tego, jaka umowa będzie między nimi zawierana. W przedmiotowej materii istnieje duża różnorodność możliwych rozwiązań, które demonstrowane są m.in. we wniesionych do Sejmu projektach ustaw. Każde z proponowanych rozwiązań uwzględniać jednak musi również słuszne interesy wspólnoty samorządowej. Już w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 1996 r. (sygn. akt K 27/95)<sup>49</sup> wskazywano, że: *interes gmin w obszarze przyznanym przez zaskarżoną ustawę Polskiemu Związkowi Działkowców został (...) ograniczony, uznany za mniej istotny niż interes Związku Działkowców. Ograniczenie własności gminnej (...) może w pewnych przypadkach prowadzić do zasadniczych*

---

na ograniczeniu kształtowania przez gminę treści planów miejscowych. Należy przypomnieć, że zakwestionowany art. 10 stanowi niemal dokładne powtórzenie art. 8 ustawy z 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. nr 12, poz. 58, ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. nr 99, poz. 486, ze zm.) i obowiązującym od 9 września 1995 r. Przepisy te były poddane kontroli konstytucyjnej, w wyniku której zapadły dwa wyroki wydane w pełnych składach Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzające niezgodność tych przepisów z Konstytucją RP (wyroki TK z: 20 lutego 2002 r., sygn. akt K 39/00; 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95). Przepisy zakwestionowane wyrokiem TK z 20 listopada 1996 r. nie utraciły mocy wobec oddalenia tego orzeczenia, zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami, uchwałą Sejmu (zob. art. 7 ust. 3 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. z 1991 r. nr 109, poz. 470, ze zm.). Natomiast unormowanie, którego niekonstytucyjność została orzeczona przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 20 lutego 2002 r., zostało przez ustawodawcę ponownie przyjęte w nowej ustawie z roku 2005.

<sup>47</sup> Opisane już wyżej: obowiązek rekultywacji i melioracji gruntów rodzinnych ogrodów działkowych, zapewnienia odpowiedniej infrastruktury, utrzymania porządku i czystości na terenach przylegających do ogrodów, a także obowiązek wspierania realizacji zadań użytkownika (użytkownika wieczystego), tj. PZD.

<sup>48</sup> Wyroki TK z: 20 listopada 1996 r., sygn. akt K 27/95, OTK 1996, nr 6, poz. 50; z 20 lutego 2002 r., sygn. akt K 39/00; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07, OTK-A ZU 2008, nr 10, poz. 174.

<sup>49</sup> OTK 1996, nr 6, poz. 50.

*sprzeczności między ogólnym, publicznym interesem urbanistycznym miasta a partykularnymi interesami ograniczonej przecież zbiorowości osób użytkujących ogrody działkowe.*

Najdalej idącym rozwiązaniem jest umożliwienie działkowcom nabycia własności nieruchomości<sup>50</sup>, na której funkcjonuje ogród. W takim wypadku będą oni realizować swoje uprawnienia do działki na podstawie reguł dotyczących współwłasności<sup>51</sup> lub przepisów ustanawiających szczególnie rodzaj wspólnoty ogrodu, zbliżonej konstrukcją do wspólnoty mieszkaniowej z ustawy o własności lokali<sup>52</sup>.

W pozostałych wypadkach, tj. wówczas, gdy własność nieruchomości pozostanie w gestii Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, działkowcy korzystać będą z gruntów przeznaczonych na ogrody działkowe na podstawie określonego prawa obligacyjnego, ograniczonego prawa rzeczowego lub prawa użytkowania wieczystego. Prawem, które przysługiwać może takiej organizacji, jest (jak wskazał przykładowo Trybunał<sup>53</sup>) prawo dzierżawy, prawo użytkowania lub nawet prawo użytkowania wieczystego. Nie jest zatem wykluczone, przy zapewnieniu w ustawie określonych gwarancji trwałości takiego stosunku prawnego, żeby organizacja działkowców korzystała z gruntu na podstawie umowy dzierżawy lub innej umowy zobowiązującej<sup>54</sup>.

Podmiotem stosunku prawnego z właścicielem nieruchomości mogą być sami działkowcy lub (tak jak funkcjonowało to dotąd) organizacja zrzeszająca działkowców<sup>55</sup>.

Przyznanie wszystkim działkowcom danego ogrodu prawa współużytkowania wieczystego lub oddanie im gruntu we wspólne użytkowanie bądź dzierżawę mogłoby wywoływać w praktyce komplikacje związane ze zmianami podmiotowymi po stronie dużej liczby współużytkujących (współdzierżawców), wynikającymi np. ze śmierci, zbycia lub rezygnacji z korzystania z dział-

<sup>50</sup> Poselski projekt ustawy o ogrodach działkowych (druk sejmowy nr 1148) przewiduje możliwość odpłatnego przekształcenia przysługującego działkowcom prawa użytkowania w prawo własności; natomiast podczas prac podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw zawartych w drukach sejmowych nr 1204, 1148, 1170, 1240 do projektu podkomisji wprowadzono specyficzny rodzaj nieodpłatnego uwłaszczenia działkowców, w wypadku gdy stowarzyszeniu ogrodowemu prowadzącemu ogród przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego gruntu.

<sup>51</sup> Tak projekt roboczy z 11 września 2013 r. ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych podkomisji nadzwyczajnej ds. projektów ustaw zawartych w drukach sejmowych nr 1204, 1148, 1170, 1240.

<sup>52</sup> Tak poselski projekt ustawy o ogrodach działkowych (druk sejmowy nr 1148).

<sup>53</sup> Patrz m.in. pkt 17.5 uzasadnienia wyroku TK z 11 lipca 2012 r.

<sup>54</sup> Ustawa może przewidywać też inny rodzaj pozakodeksowej umowy zobowiązującej, tak jak np. umowa o korzystaniu z ogrodu (zob. druk sejmowy nr 1240).

<sup>55</sup> Tak też w pkt 17.5 uzasadnienia wyroku TK z 11 lipca 2012 r.

ki<sup>56</sup>. Kłopotliwe organizacyjnie dla właściciela nieruchomości mogłoby też być zawieranie wielu indywidualnych umów użytkowania wieczystego (lub użytkowania) z każdym z działkowców (oznaczałoby to konieczność podpisania po wejściu w życie nowych przepisów ponad 900 000 umów, tyle jest bowiem aktualnie działek w rodzinnych ogrodach).

Natomiast w wypadku powierzenia praw do nieruchomości organizacji działkowców problemem, który rozwiązać musi ustawodawca, będzie zapewnienie działkowcom kontroli nad tą organizacją<sup>57</sup>. Odrębnie wówczas uregulować trzeba będzie stosunek prawny, na podstawie którego działkowiec ma korzystać z działki, wiążący każdego użytkownika działki (działkowca) z taką organizacją. I w tym wypadku możliwe są różne rozwiązania. Najdalej idącym (możliwym jedynie wówczas, gdy sama organizacja działkowców dysponuje własnością bądź prawem rzeczowym) jest przyznanie również działkowcom ograniczonego prawa rzeczowego do zajmowanej działki, tj. prawa użytkowania regulowanego przepisami Kodeksu cywilnego<sup>58</sup> lub *sui generis* „prawa użytkowania działki”<sup>59</sup>.

W świetle przedstawionych propozycji uprawnione wydaje się stwierdzenie, że istnieje więcej niż jeden racjonalny i respektujący uzasadnione interesy wszystkich zainteresowanych wariant ukształtowania stosunków działkowców do nieruchomości ogrodów działkowych. W każdym wypadku kluczowy będzie jednak układ konkretnych, szczegółowych postanowień uchwalanej ustawy, gdyż to od nich zależy w istocie: a) trwałość praw działkowców (ich organizacji) do gruntów ogrodów; b) poszanowanie potrzeb wspólnoty samorządowej (Skarbu Państwa), gdy grunty ogrodów działkowych niezbędne są dla realizacji innych celów publicznych; c) odpowiednie ukształtowanie zasad godzenia owych sprzecznych często interesów.

Jak już wskazano, ze stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wynika zgoda na wprowadzenie ustawowych instrumentów wzmocnienia trwałości stosunku prawnego stanowiącego podstawę korzystania przez działkowców (ich organizacje) z gruntów ogrodów, przy czym instrumenty te nie mogą nadmiernie ingerować w prawo własności przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego i Skarbowi Państwa. Nawet oparcie zasad korzystania z nieruchomości

<sup>56</sup> Na przykład potrzeba zmiany w księdze wieczystej wpisów dotyczących osób, którym przysługuje prawo użytkowania wieczystego (ewentualnie użytkowania) nieruchomości.

<sup>57</sup> Więcej na ten temat w niniejszym tekście powyżej.

<sup>58</sup> Tak poselski projekt ustawy o ogrodach działkowych (druk sejmowy nr 1148) oraz obywatelski projekt ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (druk sejmowy nr 1204).

<sup>59</sup> Tak poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, ustawy o podatku rolnym oraz ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (druk sejmowy nr 1170).

przez organizację działkowców na stosunku obligacyjnym, przy ustawowym ograniczeniu możliwości rozwiązania takiej umowy, umożliwiłoby dalszy rozwój ogrodów działkowych. Dla samych działkowców najkorzystniejsze byłoby oczywiście przekazanie im własności zajmowanych przez rodzinne ogrody działkowe terenów, jednak – z uwagi na ochronę praw jednostek samorządu terytorialnego wynikającą z art. 165 Konstytucji, musiałoby to być co do zasady zbycie odpłatne (co już niekoniecznie odpowiadałoby działkowcom). Najbardziej pragmatyczne może być natomiast rozwiązanie pośrednie, a mianowicie umożliwienie organizacjom zrzeszającym działkowców nabycie<sup>60</sup> prawa użytkowania lub użytkowania wieczystego gruntów, a działkowcom przyznanie obligacyjnego prawa korzystania z tych gruntów. W takim wypadku dodatkowym zabezpieczeniem przed likwidacją ogrodu byłoby podporządkowanie takich działań regułom wynikającym z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczącym wywłaszczenia nieruchomości (które stosuje się również do ograniczonych praw rzeczowych).

Niezależnie od przyjętego modelu właściciel powinien dysponować możliwością pobierania wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości<sup>61</sup> oraz – w określonych ustawą przypadkach – możliwością wywłaszczenia praw przysługujących działkowcom (ich organizacji) do nieruchomości. Właścicielowi gruntu powinno też przysługiwać prawo weryfikacji należytego wykonania umowy (o oddanie w użytkowanie wieczyste, w użytkowanie lub o prowadzenie ogrodu) oraz sankcje w razie jej naruszenia, włącznie z sankcją podstawową – rozwiązanie takiej umowy.

## Podsumowanie

Omówione powyżej elementy konstrukcyjne regulacji ogrodów działkowych i zależności występujące między nimi stanowią jedynie zbiór wybranych zagadnień w tej mierze. Do odpowiedniego uregulowania (też omówienia) pozostaje wiele kwestii szczegółowych, począwszy od możliwości rozporządzenia przez działkowca prawem do działki, problematyki odrębnej własności infrastruktury ogrodowej części wspólnych ogrodu oraz nasadzeń, urządzeń i obiektów znajdujących się na działce, opłat ponoszonych przez działkowców w związku z korzystaniem z działki, zwolnień podatkowych (oraz zwolnień od innych opłat publicznoprawnych), aż do kwestii proponowanego niekiedy uwłaszczenia działkowców. Ustawa dotycząca m.in. likwidacji PZD będzie musiała objąć zakresem swej regulacji również kwestie sposobu zagospodarowania

<sup>60</sup> W wypadku ogrodów istniejących – zachowanie tego prawa.

<sup>61</sup> Z możliwością udzielenia bonifikaty jak w art. 73 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

majątku tej organizacji, a także funduszy utworzonych na podstawie dotychczasowej ustawy (tj. Funduszu Rozwoju Rodzinnych Ogrodów Działkowych). Wydaje się jednak, że kluczowe decyzje określające przyszły kształt systemu ogrodów działkowych podejmowane będą w ramach opisanej wyżej problematyki. Ustawodawcy przysługuje swoboda wyboru jednego spośród wielu modeli organizacji ogrodów, jednak powinien on baczyć, by przyjęte konstrukcje prawne były spójne i zapewniały realizację zadań ogrodów, w sposób nienaruszający postanowień Konstytucji RP. Wynikające z dotychczasowej argumentacji Trybunału Konstytucyjnego cechy, którym powinien odpowiadać nowy model organizacji ogrodów działkowych, streścić można następująco: powinien on zapewniać pluralizm i samorządność organizacji działkowych, podmiotowość działkowców oraz powinien godzić interesy działkowców, właścicieli gruntów i wspólnoty samorządowej.