Krótki komentarz do  
projektu obywatelskiego ustawy  
o rodzinnych ogrodach działkowych.

Próbując poddać ocenie przygotowany projekt obywatelski ustawy   
o rodzinnych ogrodach działkowych trzeba ustosunkować się do jego strony merytorycznej, sytuacji prawnej obowiązującej ustawy i wreszcie do zachowania w jej redakcji zasad techniki legislacyjnej.   
Rozpatrując projekt od strony merytorycznej w pierwszej kolejności należy brać pod uwagę oczekiwania społeczne w zakresie pełnienia funkcji podstawowych przez ogrody działkowe w symbiozie z zaspokojeniem podstawowych funkcji socjalnych, a także oczekiwania władz samorządowych i państwowych w stosunku do form działania ogrodów, skutków finansowych ich funkcjonowania oraz rozwiązywania miejscowych problemów społecznych, w tym zdrowotnych i rekreacyjnych, ochrony środowiska, ale także inwestycyjnych i estetycznych miejscowości. Działalność ogrodów działkowych zapoczątkowana ponad 100 lat temu charakteryzuje się wypracowanymi metodami organizacyjnymi   
i samorządnością. Ważność przyjmowanych w tym zakresie rozwiązań prawnych podkreślają wszystkie, licząc od zakończenia II wojny światowej, akty prawne w randze ustaw odnoszące się do zagadnień ogrodnictwa działkowego. Zmieniają się uwarunkowania polityczne i prawne, muszą się zmieniać również akty prawne regulujące stosunki i uwarunkowania funkcjonowania ogrodów. Nie oznacza to jednak wyrzucenia do lamusa wszystkich dotychczasowych rozwiązań, a szczególnie tych, które mają charakter niejako ponadczasowy.   
 Przed zredagowaniem projektu nowej ustawy o ogrodach działkowych przeprowadzono wiele dyskusji, debat i inicjatyw odnoszących się do strony organizacyjnej i prawnej funkcjonowania ogrodów. Wynikiem tych działań było wypracowanie głównych założeń merytorycznych do nowej ustawy. Generalnie, zarówno potrzeba istnienia ogrodów działkowych jak i ich pozytywne oddziaływanie na otoczenie nie budziły sprzeciwów w żadnym ze środowisk politycznych czy też urzędowych. Poza jednym wyjątkiem; tam, gdzie zainteresowanie komercyjne po stronie władz miejscowych było największe, najmocniej domagano się swobodnego (tj. bez ograniczeń prawnych) dysponowania gruntami ogrodów działkowych. Uzyskanie takiego stanu rzeczy uzasadniały dążenia do zmiany stanu prawnego. Trzeba tu podkreślić, że motywem zmian ustawy o ogrodach działkowych nie były problemy związane   
z funkcjonowaniem ogrodów. Wniosek stąd taki, że działały i działają one sprawnie i dobrze, spełniają oczekiwania społeczne, pełnią funkcje pomocy socjalnej gmin i miast, w tym zapewniają one bez nakładów ze strony władz istnienie znaczących terenów zielonych, przyjazne środowisko życia obywateli, warunki prozdrowotne i rekreacyjne, uzupełnienie bazy żywnościowej   
o produkty własnej uprawy, wreszcie wzbogacają wiedzę o ochronie przyrody i jej estetycznym utrzymaniu. Przygotowany projekt obywatelski ustawy w sferze merytorycznej spełnia oczekiwania społeczne i powinien być zachowany. Zaproponowane zmiany dotyczą przede wszystkim spraw organizacyjnych, czyli spowodowania zamiany „monopolu” Polskiego Związku Działkowców na równouprawnienie wszystkich organizacji działkowych. Opracowany obywatelski projekt ustawy takie rozwiązanie przewiduje. W tej sytuacji trzeba przyjąć, że wymagania merytoryczne zostały spełnione, tym bardziej, że zachowane zostały formy wypracowane przez lata i wprowadzone nowe odpowiadające obecnym czasom.   
 U podstawy opracowania obywatelskiego projektu ustawy o ogrodach działkowych znajduje się wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2012 roku, w którym w odniesieniu do 24 przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych orzeczono niekonstytucyjność. Wejście w życie postanowień tego wyroku, poza jednym wyjątkiem, odroczono o 18 miesięcy od daty opublikowania go. Daje to możliwość wszystkim środowiskom zainteresowanym problematyką ogrodów działkowych na podjęcie inicjatywy wprowadzenia nowych rozwiązań w tym zakresie. Nie budzi więc, żadnych zastrzeżeń podjęcie inicjatywy obywatelskiej przez samych działkowców, bo to oni są najbardziej zainteresowani nowymi rozwiązaniami. Zmusza ich do tego zarówno grożący chaos organizacyjny, jak i nieubłagalnie zbliżający się czas wejścia w życie wyroku Trybunału. Obywatelski projekt ustawy stabilizuje różnorodność poglądów na tematy ogrodów działkowych i wskazuje co w idei ich istnienia jest najważniejsze. Groźnymi rozwiązaniami są tu zarówno większe uprawnienia do dysponowania gruntami przez władze komunalne i państwowe oraz stworzenie możliwości większych obciążeń finansowych z tytułu użytkowania działki. Legislatywa musi bacznie w tym zakresie formułować rozstrzygnięcia prawne aby „nie wylać dziecka z kąpielą”. Dobra chronione powinny być w znacznej mierze utrzymane i rozszerzane i to bardziej niż wpływy do budżetów. W tym widać wyraźny interes społeczny. Nie budzi uwag wprowadzenie do projektu ustawy zmian organizacyjnych polegających na przeniesieniu podmiotowości organizacji działkowych ze szczebla najwyższego na szczebel podstawowy. Budzi natomiast obawy fakt możliwości zapewnienia przez szczebel podstawowy jakości wykonywania wszystkich obowiązków prawnych i administracyjnych. Będzie tu niewątpliwie potrzebna pomoc ze strony jednostek organizacyjnych wyspecjalizowanych w takim zakresie. Odnosi się to do jednostek dotychczas działających, jak i nowo utworzonych. Szeroko też trzeba spojrzeć na funkcje i obowiązki samorządów lokalnych wobec ogrodów działkowych. Współpraca ta w nowym systemie prawnym jest elementem najważniejszym zarówno w sensie organizacyjno-prawnym jak   
i politycznym. Ogrody, to duże skupiska ludzi, które w swoich działaniach musi uwzględniać samorząd lokalny.   
 W ocenie lubelskich środowisk prawnych obywatelski projekt ustawy   
o rodzinnych ogrodach działkowych jest zredagowany poprawnie od strony zasad techniki legislacyjnej, ale także od strony językowej. Nie ma wielu postanowień formułowanych w zdaniach złożonych, Nie ma też postanowień formułowanych w języku ściśle fachowym (w tym trudnych zwrotów prawnych, ekonomicznych i finansowych). Jest zachowana numeracja każdego rozdziału, artykułu, paragrafu, punktu i podpunktu. Z tego powodu projekt umożliwia cytowania każdego zdania zaprojektowanego aktu normatywnego. Budzi pewne uwagi zwiększenie objętości projektowanej ustawy w stosunku do aktualnie obowiązującej. Istnieje jednak opinia, że trzeba decydować według zasady „coś za coś”. Mniejszy akt normatywny, to więcej odwołań do innych obowiązujących aktów, większy wręcz odwrotnie. W tym projekcie zdecydowano się na rozstrzyganie ilościowo najczęściej występujących w ogrodach problemów międzyludzkich bezpośrednio przez przepisy tego aktu. Najwięcej kontrowersji wzbudzają poglądy na możliwość istnienia w przyszłości Polskiego Związku Działkowców. Z przepisów nie uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne wynika, że istnienie i dalsze działanie Związku nie zostało zakwestionowane. W tej sytuacji jego dalsze działanie będzie uzależnione od postanowień nowej ustawy. W projekcie obywatelskim opracowanym przez środowisko działkowe Polski Związek Działkowców konsekwentnie działa nadal. Postanowienia organizacyjno-prawne zmieniają jednak jego podmiotowość, co w konsekwencji może spowodować zmiany organizacyjne. Są w projekcie przepisy, które gdyby uchwalił Sejm, spowodowałyby zmiany w substancji ogrodów jak i w liczebności członków. Efekt tych rozwiązań obecnie jest trudny do oceny, gdyż objawi się on dopiero przy wdrażaniu postanowień nowej ustawy.   
 Mimo istnienia w projekcie rozwiązań powodujących zasadnicze zmiany a przy tym przewidywalne efekty, a także zmiany, których efektów obecnie nie da się przewidzieć, ocena przygotowanego obywatelskiego projektu ustawy   
o rodzinnych ogrodach działkowych w środowisku prawniczym lubelskim zarówno uniwersyteckim jak i instytucjonalnym jest pozytywna. Projekt obywatelski samych zainteresowanych tą tematyką i mających duże doświadczenie praktyczne powinien być podstawą do oceny innych projektów zgłaszanych do Sejmu.

Opinie zebrał i opracował:

Zbigniew Markuszewski r.pr.

Lublin, dnia 5 listopada 2012 r.