



# OPINIA PRAWNA

---

*w przedmiocie:*

**OCENY ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
PRZEPISÓW PROJEKTU USTAWY O RODZINNYCH OGRODACH DZIAŁKOWYCH**

*przygotowana na zlecenie:*

**KOMITETU INICJATYWY USTAWODAWCZEJ PROJEKTU USTAWY O RODZINNYCH  
OGRODACH DZIAŁKOWYCH**

Warszawa, dnia 4 marca 2013 r.

## **I. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH.**

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – *dalej: Konstytucja RP lub ustawa zasadnicza*;
2. Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych z dnia 8 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.) – *dalej: ustawa z 2005 r. lub ustawa o ogrodach z 2005 r.*;
3. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 t.j. ze zm.) - *dalej: ustawa o stowarzyszeniach*;
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, Poz. 93 ze zm.) – *dalej k.c.*;
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001, Nr 142, poz.1591 j.t. ze zm.);
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001, Nr 142, poz.1592 j.t. ze zm.);
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001, Nr 142, poz.1590 j.t. ze zm.).

## **II. WYKAZ ANALIZOWANYCH DOKUMENTÓW.**

1. Projekt ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych - *dalej Projekt*;
2. Uzasadnienie projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych;
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10; OTK 78/7/A/2012.

### III. PRZEDMIOT OPINII.

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena pod kątem zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Zleceniodawca w szczególności zainteresowany jest wyjaśnieniem następujących zagadnień:

1. Dopuszczalności zachowania podmiotowości prawnej Polskiego Związku Działkowców (*dalej: PZD*), w tym przekształcenia PZD w stowarzyszenie ogrodowe działające w oparciu o ustawę o stowarzyszeniach (art. 58 i art. 49 i nast. Projektu).
2. Dopuszczalności ustawowej likwidacji organizacji społecznej (zrzeszenia) powołanej uprzednio w oparciu o przepisy ustawy, zwłaszcza w kontekście poszanowania wolności zrzeszania się członków tej organizacji (działkowców) oraz samej likwidowanej organizacji będącej członkiem międzynarodowej organizacji zrzeszającej analogiczne organizacje z innych krajów.
3. Wskazania, czy nowa ustawa powinna zagwarantować zachowanie praw korporacyjnych i majątkowych przysługujących obecnie Polskiemu Związkowi Działkowców i działkowcom w ramach zasady ochrony praw nabytych?
4. Analizy, czy Trybunał Konstytucyjny może zobowiązać Sejm do likwidacji organizacji społecznej (zrzeszenia) powołanej do życia mocą ustawy?
5. Oceny realizacji przez Projekt postulatu poszanowania praw właścicielskich jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa w kontekście wykorzystania gruntów publicznych pod rodzinne ogrody działkowe będące urządzeniami użyteczności publicznej.
6. Oceny unormowań projektu ustawy w zakresie regulacji stanu prawnego gruntów zajętych przez rodzinne ogrody działkowe (art. 63 i 64 Projektu) w świetle ochrony prawa własności jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa oraz z uwzględnieniem celu tej regulacji (ochrona praw indywidualnych działkowców), publicznego charakteru nieruchomości oraz

statusu Rodzinnych Ogródków Działkowych, jako urządzeń użyteczności publicznej;

7. Oceny unormowań Projektu w zakresie realizacji postulatu swobody zrzeszania się działkowców (art. 61 i 62 oraz art. 53 i 54 Projektu).

## **IV. KONKLUZJE.**

1. W ŚWIELE STANDARDÓW KONSTITUCYJNYCH NIEDOPUSZCZALNA JEST LIKWIDACJA, BĄDŹ PRZEKSZTAŁCENIE POLSKIEGO ZWIĄZKU DZIAŁKOWCÓW, KTÓRE PROWADZIŁOBY DO UTRATY PRZEZ TEN PODMIOT OSOBOWOŚCI PRAWNEJ I W KONSEKWENCJI WSZELKICH PRZYSŁUGUJĄCYCH MU PRAW I OBOWIĄZKÓW.
2. ISTNIEJE KONIECZNOŚĆ POWOŁANIA DO ŻYCIA NOWYCH ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH (ZRZESZEŃ, STOWARZYSZEŃ), KTÓRYCH CELEM STATUTOWYM BĘDZIE PROWADZENIE I ZARZĄDZANIE RODZINNYMI OGRODAMI DZIAŁKOWYMI ORAZ ZREFORMOWANIA USTROJU POLSKIEGO ZWIĄZKU DZIAŁKOWCÓW.
3. ZASADNYM JEST ZRÓWNANIE STATUSU PRAWNEGO PZD ZE STATUSEM NOWO POWOŁANYCH STOWARZYSZEŃ. PROJEKT USTAWY O RODZINNYCH OGRODACH DZIAŁKOWYCH WYCHODZI NAPRZECIW TYM POSTULATOM.
4. W ŚWIELE WYROKU TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO Z DNIA 11 LIPCA 2012 R. NALEŻY UZNAĆ, IŻ KONIECZNE JEST DOKONANIE PRZEKSZTAŁCEŃ USTROJOWYCH POLSKIEGO ZWIĄZKU DZIAŁKOWCÓW. ZMIANY TE POWINNY W SZCZEGÓLNOŚCI OBEJMOWAĆ:
  - a. PRZEKSZTAŁCENIE PZD W STOWARZYSZENIE OGRODOWE;
  - b. ZACHOWANIE PODMIOTOWOŚCI PRAWNEJ PRZEKSZTAŁCONEGO PODMIOTU;
  - c. ZACHOWANIE PRZEZ STOWARZYSZENIE OGRODOWE, POWSTAŁE W SKUTEK ZMIANY USTROJOWEJ I PRZEKSZTAŁCENIA, PRAW I OBOWIĄZKÓW, KTÓRE PIERWOTNIE NALEŻAŁY DO PZD.

5. CELEM PROJEKTOWANYCH ROZWIĄZAŃ JEST PRZEKSZTAŁCENIE POLSKIEGO ZWIĄZKU DZIAŁKOWCÓW W STOWARZYSZENIE OGRODOWE, NIE ZAŚ JEGO LIKWIDACJA.
6. PRZYJĘTE W PROJEKCIE ROZWIĄZANIA SĄ ZGODNE Z USTAWĄ ZASADNICZĄ, , A W SZCZEGÓLNOŚCI REALIZUJĄ STANDARDY WYNIKAJĄCE Z ART. 58 KONSTYTUCJI RP (WOLNOŚĆ ZRZESZANIA SIĘ) ORAZ Z ART. 2 KONSTYTUCJI RP (OCHRONA PRAW SŁUSZNIENIE NABYTYCH)
7. Z ART. 49 NOWEJ USTAWY WYNIKA, ŻE DZIAŁKOWCY MOGĄ ZRZESZAĆ SIĘ W STOWARZYSZENIACH OGRODOWYCH W CELU TWORZENIA I PROWADZENIA ROD ORAZ REPREZENTACJI I OBRONY SWOICH INTERESÓW, JAK RÓWNIEŻ MOGĄ SWOBODNIE Z TEGO RODZAJU ZRZESZEŃ WYSTĘPOWAĆ.
8. W ŚWIECIE STANDARDÓW KONSTYTUCYJNYCH NIEDOPUSZCZALNA JEST LIKWIDACJA, BĄDŹ PRZEKSZTAŁCENIE POLSKIEGO ZWIĄZKU DZIAŁKOWCÓW, KTÓRE PROWADZIŁOBY DO UTRATY PRZEZ TEN PODMIOT OSOBOWOŚCI PRAWNEJ I W KONSEKWENCJI WSZELKICH PRZYSŁUGUJĄCYCH MU PRAW I OBOWIĄZKÓW.
9. POLSKI ZWIĄZEK DZIAŁKOWCÓW NABYŁ PRAWO WŁASNOŚCI, PRAWO DO UŻYWANIA, UŻYTKOWANIA, UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W STOSUNKU DO LICZNYCH NIERUCHOMOŚCI.
10. USTAWODAWCA POWINIEN ZAGWARANTOWAĆ ZACHOWANIE PRAW I OBOWIĄZKÓW MAJĄTKOWYCH PRZYSŁUGUJĄCYCH PZD I ZRZESZONYM W NIM DZIAŁKOWCOM, CO WYNIKA Z TREŚCI ART. 2 ORAZ ART. 64 KONSTYTUCJI RP.
11. WPROWADZENIE OPŁAT OD NOWYCH RODZINNYCH OGRÓDKÓW DZIAŁKOWYCH JEST ZGODNE Z KONSTYTUCJĄ RP I NIE WPŁYWA NA POZOSTAŁE UPRAWNIENIA DZIAŁKOWCÓW, W TYM ZWIĄZANE Z KORZYSTANIEM Z DZIAŁEK, POBIERANIEM POŻYTKÓW, ICH ZBYWANIEM ITP.
12. TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY POSŁUŻYŁ SIĘ INSTRUMENTEM PRZEWIDZIANYM PRZEZ USTAWĘ ZASADNICZĄ POZWALAJĄCYM ZOBOWIĄZAĆ SEJM DO PODJĘCIA DZIAŁAŃ PRAWODAWCZYCH W CELU UNIKNIĘCIA DYSFUNKCJONALNYCH SKUTKÓW PRAWNYCH BĘDĄCYCH NASTĘPSTWEM WYROKU.

13. TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY ODROCZYŁ UTRATĘ MOCY OBOWIĄZUJĄCEJ PRZEZ WADLIWE PRZEPISY USTAWY O 18 MIESIĘCY. OKRES TEN POWINIEN BYĆ PRZEZNACZONY PRZEZ USTAWODAWCĘ NA PRZYGOTOWANIE I UCHWALENIE NOWEJ USTAWY.
14. TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY NIE JEST UPRAWNIONY DO ZOBOWIĄZANIA SEJMU I SENATU DO LIKWIDACJI ORGANIZACJI SPOŁECZNEJ POWOŁANEJ DO ŻYCIA W DRODZE USTAWY.
15. PRZEPISY DOTYCZĄCE LIKWIDACJI RODZINNYCH OGRÓDKÓW DZIAŁKOWYCH, KTÓRE NAKŁADAJĄ OBOWIĄZKI NA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO WŁAŚCICIELI GRUNTÓW, NIE NARUSZAJĄ STANDARDÓW KONSTYTUCYJNYCH I NIE GODZĄ W INTERESY MAJĄTKOWE TYCH PODMIOTÓW. REGULACJE TE NIE NARUSZAJĄ PRAWA WŁASNOŚCI DO NIERUCHOMOŚCI WCHODZĄCYCH W SKŁAD ICH ZASOBÓW.
16. REALIZACJA ZADAŃ, O KTÓRYCH MOWA W ART. 8 ANALIZOWANEGO PROJEKTU STANOWI OBOWIĄZEK GMIN WYNIKAJĄCY Z TREŚCI USTAWY Z DNIA 17 MAJA 1990 R. O PODZIALE ZADAŃ I KOMPETENCJI OKREŚLONYCH W USTAWACH SZCZEGÓLNYCH POMIĘDZY ORGANY GMINY A ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ ORAZ O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.).
17. WYNIKAJĄCE Z PROJEKTU USTAWY OBOWIĄZKI GMIN ZWIĄZANE Z TWORZENIEM, FUNKCJONOWANIEM I LIKWIDACJĄ R.O.D. SĄ KONTYNUACJĄ ICH DOTYCHCZASOWYCH OBOWIĄZKÓW I W KONSEKWENCJI NIE ZMIENIAJĄ ZAKRESU ZADAŃ GMIN SKUTKUJĄCYM ZWIĘKSZENIEM ICH WYDATKÓW I POTRZEBĄ ODPOWIEDNIEGO ZWIĘKSZENIA DOCHODÓW GMIN ZGODNIE Z TREŚCIĄ ART. 167 UST. 1 I 4 KONSTYTUCJI RP.
18. ZASADNYM JEST MODYFIKACJA PROJEKTU W ZAKRESIE, W JAKIM WSKAZUJE W SPOSÓB NIEPRECYZYJNY PODMIOTY UPRAWNIONE DO WYDAWANIA DECYZJI.
19. PRZEPISY ART. 63 I 64 PROJEKTU MAJĄ NA CELU UREGULOWANIE I UPORZĄDKOWANIE STOSUNKÓW PRAWNYCH I FAKTYCZNYCH, W KTÓRYCH STOWARZYSZENIE OGRODOWE NIE MA UPRAWNIEŃ DO WŁADANIA GRUNTEM, NA KTÓRYM USYTUOWANY JEST R.O.D.

**20. PROJEKT NIE NARUSZA WOLNOŚCI ZRZESZANIA SIĘ WYRAŻONEJ W TREŚCI ART. 58 KONSTYTUCJI RP, A WRĘCZ PRZECIWNIE, REALIZUJE WYNIKAJĄCE Z NIEGO STANDARDY.**

**21. TREŚĆ ART. 61 I 62 PROJEKTU MOŻE BUDZIĆ WĄTPLIWOŚCI W ZAKRESIE ZGODNOŚCI TYCH REGULACJI Z ART. 2, ART. 31 I ART. 64 KONSTYTUCJI RP, ZE WZGLĘDU NA GŁĘBOKĄ INGERENCJĘ W PRAWA MAJĄTKOWE PZD.**

## **V. STAN FAKTYCZNY.**

W dniu 11 lipca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie wydał wyrok w sprawie K 8/10 (OTK 78/7/A/2012). Orzeczenie to dotyczyło ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. Trybunał Konstytucyjny w wydanym wyroku stwierdził niezgodność m.in. z przepisami Konstytucji RP z 1997 r. (były to w szczególności art. 2; art., art. 31 ust. 3, art. 32, 58 ust. 1) szeregu postanowień w/w ustawy (były to: art. 6, art. 10, art. 13 ust. 1, art. 14, art. 15 ust. 1, art. 16, art. 17 ust. 2, art. 18, art. 19, art. 21, art. 23, art. 24, art. 25 ust. 1-4, art. 26, art. 28, art. 29, art. 30, art. 31, art. 35-37).

W następstwie wyroku moc prawną utracił ze skutkiem natychmiastowym art. 10 ustawy z 2005 r. Utrata mocy obowiązującej pozostałych przepisów została odroczone o okres 18 miesięcy. Podstawową przyczyną stwierdzenia wadliwości przepisów ustawy z 2005 r. była monopolistyczna pozycja Polskiego Związku Działkowców (dalej: PZD), która uprzywilejowywała tę organizację względem innych podmiotów zrzeszających działkowców, użytkowników działek i właścicieli gruntów, na których położone były rodzinne ogrody działkowe. Co więcej w ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepisy ustawy naruszały również konstytucyjną wolność zrzeszania się obywateli w organizacjach społecznych oraz konstytucyjne regulacje chroniące własność należącą do osób prywatnych i samorządów terytorialnych.

Utrata mocy zdecydowanej większości przepisów ustawy z 2005 r. została odroczone. W intencji Trybunału Konstytucyjnego ma to na celu zagwarantowanie ustawodawcy odpowiedniej ilości czasu na przygotowanie nowej ustawy, której postanowienia wejdą w miejsce wadliwych i niekonstytucyjnych rozwiązań. Niewydanie stosownej ustawy, która uregulowałaby status prawny rodzinnych ogrodów działkach, Polskiego Związku Działkowców i innych podmiotów uprawnionych do zarządzania rodzinnymi ogrodami działkowymi skutkować będzie powstaniem tzw. wtórnej niekonstytucyjności tj. istotnej luki w prawie, której skutki będą jeszcze bardziej negatywnie oddziaływać na stosunki społeczne i prawne niż sama wadliwa ustawa z 2005 r.

## **VI. ANALIZA PRAWNA.**

### **I.**

**Dopuszczalność zachowania podmiotowości prawnej Polskiego Związku Działkowców, w tym przekształcenia go w stowarzyszenie ogrodowe działające w oparciu o ustawę o stowarzyszeniach (art. 58 i art. 49 i nast. Projektu).**

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 11 lipca 2012 r. stwierdził, iż funkcjonowanie Polskiego Związku Działkowców w dotychczasowej formie i przy zachowaniu dotychczasowego ustroju godzi w postanowienia ustawy zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny zakwestionował legalność większości przepisów ustawy z 2005 r., które określały ustrój i zasady funkcjonowania PZD. Polski Związek Działkowców jest szczególnego rodzaju podmiotem prawa (osobą prawną). Powstał on w skutek wydania ustawy i przymusowo zrzesza wszystkich użytkowników rodzinnych ogrodów działkowych. Wydany przez Trybunał Konstytucyjny wyrok skutkował tym, że niezbędnym stało się uchwalenie nowej ustawy regulującej przedmiotowe zagadnienia. Ewentualny brak uchwalenia nowej ustawy skutkować będzie, iż Polski Związek Działkowców z dniem 11 stycznia 2014 r. w szczególności:



- a) utraci władanie nad pozostającymi w jego użytkowaniu rodzinnymi ogrodami działkowymi (art. 6 ustawy z 2005 r.);
- b) utraci prawo do zarządzania rodzinnymi ogrodami działkowymi oraz przydzielania działek użytkownikom (art. 14 i art. 31 ustawy z 2005r.)
- c) utraci swą samodzielność i niezależność (art. 25 ust. 2 i 3 ustawy z 2005 r.);
- d) może powstać spór co do osobowości prawnej z uwagi na odpowiednie stosowanie postanowień ustawy o stowarzyszeniach (27 ust. 1 ustawy z 2005 r.) – skutki prawne tego faktu są bardzo doniosłe, albowiem automatycznie spowoduje to, iż Polski Związek Działkowców przestanie być podmiotem praw i obowiązków, w tym przede wszystkim utraci prawo własności i inne prawa majątkowe;
- e) utraci prawo prowadzenia działalności gospodarczej (art. 35 ustawy z 2005 r.).

W świetle powyższego konieczne jest ustanowienie nowych przepisów, które uregulują m.in. w/w zagadnienia przy równoczesnym uwzględnieniu standardów konstytucyjnych i wytycznych wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Równocześnie, niedopuszczalna jest definitywna likwidacja niepublicznej osoby prawnej jakim jest Polski Związek Działkowców. Zlikwidowanie osoby prawnej, która włada m.in. majątkiem niepublicznym skutkowałoby utratą przez tą osobę szeregu praw (w tym prawa własności), co z kolei prowadziłoby do bardzo poważnych przekształceń majątkowych m.in. w zakresie gruntów stanowiących przedmiot użytkowania PZD.

Ustawowe przekształcenia w powyższej materii dokonywane bez głębokiej refleksji i uwzględnienia standardów konstytucyjnych mogłyby prowadzić do bardzo poważnych konsekwencji obejmujących w szczególności niezgodność z Konstytucją nowo uchwalonej ustawy. Ponadto definitywna likwidacja PZD bez ustanowienia następcy prawnego, który wszedłby w całość praw i obowiązków PZD skutkowałoby wygaśnięciem uprawnień i obowiązków PZD wobec innych podmiotów oraz praw i obowiązków tych podmiotów wobec PZD.

Konstatując należy wskazać, że utrzymanie podmiotowości prawnej PZD (ewentualnie jego następcy), konieczne jest ze względu na treść następujących przepisów ustawy zasadniczej: art. 2, art. 21 oraz art. 64. Wskazane przepisy chronią w szczególności własność i inne prawa majątkowe, niedopuszczają do pozbawiania lub ograniczania tego prawa i chronią właścicieli przed nieuzasadnionymi i niekoniecznymi ingerencjami prawodawcy w sferę ich uprawnień. Ze wskazanych przepisów ustawy zasadniczej wynika, że organy władzy publicznej nie mogą w drodze ustawy zlikwidować prywatnej osoby prawnej, co skutkowałoby utratą przez nią podmiotowości prawnej. Wiązałoby się to bowiem z pozbawieniem tego podmiotu wszystkich uprawnień i obowiązków. Działanie takie jest w świetle obowiązujących przepisów prawnych, a dokładniej rzecz ujmując w myśl ustawy zasadniczej, całkowicie niedopuszczalne.

Równocześnie, Trybunał Konstytucyjny wskazał w wyroku, iż PZD nie może funkcjonować w dotychczasowej formie i na dotychczasowych zasadach. Przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z 2005 r. nadawały temu Związkowi wiele szczególnego rodzaju przywilejów (uprawnień), które w bardzo poważny sposób wzmacniały jego pozycję względem innych organizacji społecznych zrzeszających działkowców, w szczególności stowarzyszeń. *De facto* w powyższej sferze PZD posiadało pozycję swoistego monopolisty, który na zasadzie wyłączności dysponował uprawnieniami wynikającymi z ustawy z 2005 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż taka pozycja ustrojowa i kompetencyjna PZD jest niedopuszczalna w świetle zasad wynikających w szczególności z art. 2, art. 21, art. 32, art., 31 ust. 1 oraz art. 58 Konstytucji RP. Trybunał wskazał, iż istnienie organizacji zrzeszających działkowców jest potrzebne i znajduje swoje uzasadnienie z punktu widzenia funkcjonowania społeczeństwa. Jednakże, organizacje te muszą swój ustrój opierać na przepisach ustawowych, które zagwarantują im równy status, w szczególności w zakresie ubiegania się o nieruchomości należące do Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy prawa nie mogą prowadzić do nieuzasadnionego uprzywilejowania jakiegokolwiek podmiotu zarządzającego ogrodami działkowymi. Muszą mieć one

identyczny lub bardzo zbliżony status prawny i organizacyjny. Ponadto konieczne jest zlikwidowanie monopolistycznej pozycji PZD.

## **PODSUMOWANIE:**

**1. W ŚWIECLE STANDARDÓW KONSTITUCYJNYCH NIEDOPUSZCZALNA JEST LIKWIDACJA, BĄDŹ PRZEKSZTAŁCENIE POLSKIEGO ZWIĄZKU DZIAŁKOWCÓW, KTÓRE PROWADZIŁOBY DO UTRATY PRZEZ TEN PODMIOT OSOBOWOŚCI PRAWNEJ I W KONSEKWENCJI WSZELKICH PRZYSŁUGUJĄCYCH MU PRAW I OBOWIĄZKÓW.**

**2. ISTNIEJE KONIECZNOŚĆ STWORZENIA PODSTAW PRAWNYCH DO MOŻLIWOŚCI ZAKŁADANIA NOWYCH ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH (ZRZESZEŃ, STOWARZYSZEŃ), KTÓRYCH CELEM STATUTOWYM BĘDZIE PROWADZENIE I ZARZĄDZANIE RODZINNYMI OGRODAMI DZIAŁKOWYMI ORAZ ZREFORMOWANIA USTROJU POLSKIEGO ZWIĄZKU DZIAŁKOWCÓW.**

**3. ZASADNYM JEST ZRÓWNANIE STATUSU PRAWNEGO PZD ZE STATUSEM NOWO POWOŁANYCH STOWARZYSZEŃ. PROJEKT USTAWY O RODZINNYCH OGRODACH DZIAŁKOWYCH WYCHODZI NAPRZECIW TYM POSTULATOM.**

**4. W ŚWIECLE WYROKU TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO Z DNIA 11 LIPCA 2012 R. NALEŻY UZNAĆ, IŻ KONIECZNE JEST DOKONANIE PRZEKSZTAŁCEŃ USTROJOWYCH POLSKIEGO ZWIĄZKU DZIAŁKOWCÓW. ZMIANY TE POWINNY W SZCZEGÓLNOŚCI OBEJMOWAĆ:**

- a. PRZEKSZTAŁCENIE PZD W STOWARZYSZENIE OGRODOWE;**
- b. ZACHOWANIE PODMIOTOWOŚCI PRAWNEJ PRZEKSZTAŁCONEGO PODMIOTU;**
- c. ZACHOWANIE PRZEZ STOWARZYSZENIE OGRODOWE, POWSTAŁE W SKUTEK ZMIANY USTROJOWEJ I PRZEKSZTAŁCENIA, PRAW I OBOWIĄZKÓW, KTÓRE PIERWOTNIE NALEŻAŁY DO PZD.**

## II.

**Dopuszczalność ustawowej likwidacji organizacji społecznej (zrzeszenia) powołanej uprzednio w oparciu o przepisy ustawy, w kontekście poszanowania wolności zrzeszania się członków tej organizacji (działkowców) oraz samej likwidowanej organizacji, będącej członkiem międzynarodowej organizacji zrzeszającej analogiczne organizacje z innych krajów.**

Zmiany wynikające z projektu realizują postanowienia art. 58 Konstytucji, który zapewnia każdemu wolność zrzeszania się. Nowa ustawa o rodzinnych ogródkach działkowych nie likwiduje Polskiego Związku Działkowców. Skutkiem jej postanowień PZD zostanie przekształcone w stowarzyszenie ogrodowe, którego status prawny nie będzie naruszał standardów konstytucyjnych. Organizacja ta zachowa wszystkie dotychczas nabyte uprawnienia i obowiązki. Należy równocześnie podkreślić, iż brak reakcji ustawodawcy do dnia 21 stycznia 2014 r. na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r., a zwłaszcza zaniechanie wydania w określonym wyżej terminie odpowiedniej ustawy w rzeczywistości spowoduje likwidację PZD. Stan taki wynika z faktu, iż w efekcie wydanego przez Trybunał Konstytucyjny wyroku przestaną obowiązywać przepisy ustawy z 2005 r., które konstytuują status prawny PZD. Zmiana statusu prawnego PZD, jego nazwy i formy ustrojowej spowoduje utraty przez ten podmiot członkostwa w organizacjach międzynarodowych. Konsekwencje takie wywoła wyłącznie likwidacja PZD, wadliwe uregulowanie w treści ustawy kwestii następstwa prawnego (sukcesji), bądź w ogóle brak stosownych postanowień.

Zmiany wynikające z projektu realizują postanowienia art. 58 Konstytucji RP, który zapewnia każdemu wolność zrzeszania się (por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 58 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod. red. L. Garlickiego, t. II, Warszawa 2005, s. 6 i n.; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 292). Wyraża się ona m.in. w swobodzie:

- 1) tworzenia i likwidacji organizacji społecznych;
- 2) wyboru formy ustrojowej dla nowo powołanej organizacji społecznej;
- 3) wyboru przedmiotu działalności organizacji społecznej;
- 4) dobrowolności członkostwa (wstępowania i występowania);
- 5) decydowania członków o wewnętrznym ustroju, wewnętrznych sprawach, obsadzie organów.

Z wolnością zrzeszania się skorelowane są obowiązki organów władzy publicznej, które powinny ograniczyć swoje ingerencje w działalność zrzeszeń tylko do sytuacji, gdy jest to niezbędne. Granice tych ingerencji określone są przez ustawy. Ponadto organy władzy publicznej powinny stworzyć środowisko prawne, które sprzyjałoby realizacji wolności zrzeszania się obywateli. Prawo osób fizycznych wstępowania, występowania do i z wszelkiego rodzaju organizacji oraz swobodnego ich wyboru są immanentnymi elementami wolności zrzeszania się, która może podlegać ograniczeniom tylko na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ustawa z 2005 r. stanowi, iż użytkownicy rodzinnych ogródków działkowych są *ex lege* członkami PZD (por. art. 30 ust. 1). Oznacza to, iż osoba fizyczna, która korzysta z rodzinnego ogrodu działkowego nie ma żadnej swobody w zakresie przystąpienia i wystąpienia z PZD. Jest ona członkiem tej organizacji niezależnie od swojej woli. Powyższe rozwiązanie narusza treść art. 58 Konstytucji RP, z którego wynika zakaz ustawowego tworzenia obowiązków bycia członkiem organizacji społecznych. Projekt nowej ustawy zrywa z tym niekonstytucyjnym rozwiązaniem i wprowadza swobodę w powyższej materii. Z art. 49 Projektu wynika, że działkowcy mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach ogrodowych w celu tworzenia i prowadzenia ROD oraz reprezentacji i obrony swoich interesów. Rozwiązanie to realizuje standardy wynikające z treści art. 58 Konstytucji RP.

W świetle powyższego należy wyraźnie podkreślić, że niedopuszczalnym jest arbitralne działanie ustawodawcy skierowane na likwidację dopuszczalności działania organizacji społecznych powołanych uprzednio w oparciu o przepisy ustawy. Jak wynika z treści przeprowadzonej analizy dotychczasowa organizacja

powołana została na podstawie przepisów prawa i działała w oparciu o *stricte* określone zasady i normy. Tym samym bezwzględna jej likwidacja z pominięciem dotychczasowych regulacji prawnych, uzyskanych lub nabytych wartości majątkowych, a zatem bez jakichkolwiek rozwiązań przejściowych lub określających następcę prawnego dotychczasowej organizacji byłaby niedopuszczalna. W świetle obowiązującej Konstytucji RP (art. 2), zapewniającej wolność zrzeszania się działania takie poczytywane byłyby za sprzeczne z treścią art. 58 Konstytucji RP (wolność zrzeszania się).

## **PODSUMOWANIE:**

- 1. CELEM PROJEKTOWANYCH ROZWIĄZAŃ JEST PRZEKSZTAŁCENIE POLSKIEGO ZWIĄZKU DZIAŁKOWCÓW W STOWARZYSZENIE OGRODOWE, NIE ZAŚ JEGO LIKWIDACJA.**
- 2. PRZYJĘTE W PROJEKCIE ROZWIĄZANIA SĄ ZGODNE Z USTAWĄ ZASADNICZĄ, , A W SZCZEGÓLNOŚCI REALIZUJĄ STANDARDY WYNIKAJĄCE Z ART. 58 KONSTYTUCJI RP (WOLNOŚĆ ZRZESZANIA SIĘ) ORAZ Z ART. 2 KONSTYTUCJI RP (OCHRONA PRAW SŁUSZNIE NABYTYCH).**
- 3. Z ART. 49 NOWEJ USTAWY WYNIKA, ŻE DZIAŁKOWCY MOGĄ ZRZESZAĆ SIĘ W STOWARZYSZENIACH OGRODOWYCH W CELU TWORZENIA I PROWADZENIA ROD ORAZ REPREZENTACJI I OBRONY SWOICH INTERESÓW, JAK RÓWNIEŻ MOGĄ SWOBODNIE Z TEGO RODZAJU ZRZESZEŃ WYSTĘPOWAĆ.**
- 4. W ŚWIETLE STANDARDÓW KONSTYTUCYJNYCH NIEDOPUSZCZALNA JEST LIKWIDACJA, BĄDŹ PRZEKSZTAŁCENIE POLSKIEGO ZWIĄZKU DZIAŁKOWCÓW, KTÓRE PROWADZIŁOBY DO UTRATY PRZEZ TEN PODMIOT OSOBOWOŚCI PRAWNEJ I W KONSEKWENCJI WSZELKICH PRZYŚLUGUJĄCYCH MU PRAW I OBOWIĄZKÓW.**

### III.

#### **Czy nowa ustawa powinna zagwarantować zachowanie praw korporacyjnych i majątkowych przysługujących obecnie PZD i działkowcom w ramach zasady ochrony praw nabytych?**

Artykuł 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z przepisu tego Trybunał Konstytucyjny zrekonstruował m.in. zasadę ochrony praw słusznie nabytych. (por. wyroki TK z dnia 21 grudnia 1999, sygn. akt K 22/99; z dnia 10 kwietnia 2006, sygn. akt. SK 30/04). Stanowi ona pochodną zasad pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego obywateli oraz przede wszystkim klauzuli zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Istota zasady ochrony praw nabytych sprowadza się przede wszystkim do zakazu arbitralnego znoszenia, ograniczania uzyskanych wcześniej praw (W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. V, Warszawa 2007, s. 37 i n.). Zasada ta nie ma absolutnego charakteru, jednakże odebranie lub ograniczenie posiadanego prawa może nastąpić tylko w uzasadnionych przypadkach i tylko za odpowiednim odszkodowaniem (por. orzeczenie TK z dnia 4 października 1989, sygn. akt. K 3/88).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt Projektu – należy wskazać, iż treść tego aktu uwzględnia zasadę ochrony praw słusznie nabytych w odniesieniu do PZD i zrzeszonych w nim działkowców. Artykuł 58 ust. 3 Projektu stanowi, że: stowarzyszenie ogrodowe powstałe w skutek przekształcenia PZD zachowuje prawa i obowiązki nabyte przed dniem wejścia w życie ustawy. Polski Związek Działkowców w czasie swojego wieloletniego istnienia nabył prawo własności, prawo do używania, użytkowania, użytkowania wieczystego w stosunku do bardzo wielu nieruchomości. Nieruchomości te zostały podzielone na rodzinne ogrody działkowe i przydzielone działkowcom, którzy stali się członkami PZD. Nabycie przez PZD wyżej wskazanych praw nastąpiło zgodnie z przepisami obowiązującego prawa i nie naruszało zasad współżycia społecznego. W świetle

powyższego prawodawca nie jest legitymowany do pozbawienia PZD uprawnień, które zostały nabyte przez tę organizację w sposób słuszny. Fakt, iż prawodawca w ustawie i we wcześniejszych aktach normatywnych przyznał PZD szczególne uprawnienia, które nie przysługiwały innym organizacjom społecznym nie może przesądzić, iż uprawnienia PZD zostały nabyte w sposób niesłuszny, co w konsekwencji mogłoby prowadzić do wyłączenia stosowania zasady ochrony praw sprawiedliwie nabytych (por. np wyroki TK z dnia 14 lipca 2003 r., sygn. akt SK 42/01, z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt K 12/02). W związku z powyższym należy wskazać, iż PZD nabył szereg praw przede wszystkim o charakterze majątkowym, do których w pełni ma zastosowanie wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony praw nabytych. Zabezpieczenie praw PZD i przeniesienie ich na stowarzyszenie ogrodowe chroni również uprawnienia działkowców dotychczas zrzeszonych w PZD. Prawa majątkowe przysługujące PZD znajdują również oparcie w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że własność i inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawej.

Jak wyżej wskazano, PZD nadaje prawo osobom fizycznym do korzystania z działek. Działkowcy uzyskiwali w ten sposób szczególnego rodzaju prawo majątkowe. Polegało ono w szczególności na prawie do bezpłatnego i bezterminowego korzystania z działki, pobierania pożytków (por. art. 14 ust. 1), dokonywania nabudowań oraz nasadzeń (które stawały się własnością działkowca – por. art. 15 ust. 2 ustawy z 2005 r.). Ponadto prawo to ma charakter zbywalny oraz podlega dziedziczeniu. Niejednokrotnie działkowcy nabywali prawo do rodzinnego ogrodu działkowego oraz własność do naniesień odpłatnie, co odbywało się w zgodzie z przepisami ustawy z 2005 r. Uprawnienia działkowców objęte są ochroną wynikającą z art. 2 oraz art. 64 Konstytucji RP. Ich poszanowanie jest bezwzględnym obowiązkiem prawodawcy. Zachowanie wszelkich praw majątkowych przekształconego PZD w stowarzyszenie umożliwia utrzymanie ciągłości praw majątkowych przysługujących działkowcom dotychczas stowarzyszonym w PZD. Likwidacja PZD mogłaby doprowadzić do wygaśnięcia uprawnień działkowców, co skutkowałoby bardzo poważnym naruszeniem w szczególności art. 2, art. 21 oraz art. 64 Konstytucji RP.



Jak wyżej wskazano, art. 59 ust. 4 Projektu stanowi, że członkowie PZD z chwilą wejścia w życie ustawy zachowują członkostwo w stowarzyszeniu ogrodowym. W konsekwencji zachowają oni wynikające z członkostwa uprawnienia do kształtowania ustroju przekształconego PZD w stowarzyszenie oraz wpływu na jego działalność i funkcjonowanie. Ponadto art. 59 ust. 5 Projektu stanowi, że wynikające z ustawy z 2005 r. prawo do użytkowania działki (por. art. 14 ust. 1 ustawy z 2005 r.) przekształca się w prawo do działki (por. art. 30 w zw. z art. 31 ust. 1 Projektu). Obydwa powyżej wskazane prawa podmiotowe mają bardzo podobną treść i ich istota sprowadza się do możliwości bezterminowego korzystania z działki, pobierania pożytków dokonywania nasadzeń i nabudowań. Należy uznać, iż rozwiązania projektu ustawy w pełni realizują standardy konstytucyjne w zakresie ochrony praw słusznie nabytych. Wprowadzenie tych zmian nie będzie skutkowało przekształceniami w uprawnieniach działkowców związanych z korzystaniem z działek, pobieraniem pożytków, ich zbywaniem itp.

## **PODSUMOWANIE:**

- 1. POLSKI ZWIĄZEK DZIAŁKOWCÓW NABYŁ PRAWO WŁASNOŚCI, PRAWO DO UŻYWANIA, UŻYTKOWANIA, UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W STOSUNKU DO LICZNYCH NIERUCHOMOŚCI.**
- 2. USTAWODAWCA POWINIEN ZAGWARANTOWAĆ ZACHOWANIE PRAW I OBOWIĄZKÓW MAJĄTKOWYCH PRZYŚLUGUJĄCYCH PZD I ZRZESZONYM W NIM DZIAŁKOWCOM, CO WYNIKA Z TREŚCI ART. 2 ORAZ ART. 64 KONSTYTUCJI RP.**
- 3. WPROWADZENIE OPŁAT OD NOWYCH RODZINNYCH OGRÓDKÓW DZIAŁKOWYCH JEST ZGODNE Z KONSTYTUCJĄ RP I NIE WPŁYWA NA POZOSTAŁE UPRAWNIENIA DZIAŁKOWCÓW, W TYM ZWIĄZANE Z KORZYSTANIEM Z DZIAŁEK, POBIERANIEM POŻYTKÓW, ICH ZBYWANIEM ITP.**

## IV.

### **Czy Trybunał Konstytucyjny może zobowiązać Sejm do likwidacji organizacji społecznej (zrzeszenia) powołanej do życia mocą ustawy?**

Artykuł 10 Konstytucji RP wprowadził do polskiego porządku prawnego zasadę trójpodziału władzy. Wynika z niej nakaz rozdzielenia władzy publicznej na trzy człony: legislatywę (władza ustawodawcza), egzekutywę (władza wykonawcza) i judykaturę (władza sądownicza). Istota zasady trójpodziału władzy sprowadza się do wprowadzenia do porządku prawnego mechanizmów wzajemnej kontroli oraz uniemożliwienia oddziaływania jednych członów władzy na drugie z pominięciem procedur konstytucyjnych. Innymi słowy, każdy organ władzy publicznej ma wyznaczony zakres swojego władztwa oraz może oddziaływać na inne struktury tylko za pomocą instrumentów przewidzianych przez prawo.

Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej, którego zasadnicza działalność sprowadza się do kontroli aktywności prawodawczej innych organów władzy publicznej (por. art. 188 i n. Konstytucji RP). Natomiast Sejm i Senat stanowią władze prawodawczą i ich ustrojowym zadaniem jest tworzenie prawa w formie ustaw (por. art. 118 i n. Konstytucji RP).

Konstytucja nie przewiduje kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, w którym organ ten uprawniony byłby do zobowiązania Sejmu do wydania ustawy (likwidacji w drodze ustawy organizacji społecznej) – por. art. 188 i art. 189 Konstytucji RP. Trybunał przede wszystkim nie posiada inicjatywy ustawodawczej (por. art. 118 Konstytucji RP). Takie uprawnienia znacząco wkraczałyby w zasadę autonomii izb parlamentarnych i rażąco naruszałyby by klauzulę trójpodziału władzy. Umożliwienie Trybunałowi nakładania na organy władzy ustawodawczej obowiązków uchwalania określonych ustaw jest niemożliwe do zaakceptowania w świetle zasady demokratycznego państwa prawa.

Powyższe nie oznacza bynajmniej, iż Trybunał Konstytucyjny pozbawiony jest wpływu na ustawodawstwo. Stwierdzenie przez ten organ, że jakiś akt normatywny sprzeczny jest z ustawą zasadniczą powoduje derogację tego aktu lub

jego części z porządku prawnego. W skutek takiego orzeczenia akt ów przestaje obowiązywać i być częścią systemu prawa. W pewnych sytuacjach proste stwierdzenie niekonstytucyjności aktu normatywnego i jego natychmiastowa derogacja skutkować może powstawaniem jeszcze większych szkód w systemie prawnym i społecznym niż ma to miejsce w przypadku obowiązywania wadliwego przepisu. Z reguły owa dysfunkcja polega na powstaniu jakiejś bardzo poważnej luki w prawie. W takich sytuacjach Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji może odroczyć termin utraty mocy obowiązującej wadliwego przepisu maksymalnie o 18 miesięcy. Wówczas ten przepis mimo swojej wadliwości nadal obowiązuje do czasu upływu określonego przez TK terminu lub zmiany tej regulacji przez prawodawcę. Wskazany przez Trybunał Konstytucyjny termin jest skierowany przede wszystkim do prawodawcy, który w tym czasie powinien uchwalić nowe, niewadliwe przepisy w miejsce regulacji niezgodnych ustawą zasadniczą. Uchwalenie nowych przepisów zapobiegnie powstaniu dysfunkcyjnego zjawiska (luki w prawie), którego chciał uniknąć Trybunał Konstytucyjny. Zaniechanie prawodawcze doprowadzi do upływu terminu określonego w wyroku TK i utraty na tej podstawie mocy prawnej przez niekonstytucyjne przepisy. Skutkować to będzie powstaniem luki w prawie.

W sprawie K 8/10 zakończonej wyrokiem z dnia 11 lipca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny posłużył się mechanizmem wynikającym z art. 190 ust. 3 Konstytucji, o którym mowa powyżej. Trybunał stwierdził, że szereg przepisów ustawy z 2005 r. jest sprzecznych z ustawą zasadniczą i że nie mogą one być częścią porządku prawnego obowiązującego w Polsce. Równocześnie Trybunał uznał, iż natychmiastowa derogacja tych przepisów będzie bardzo szkodliwa (por. pkt. 17 uzasadnienia wyroku TK z dnia 11 lipca 2012). W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia wskazał m.in., że „wejście w życie wyroku z dniem ogłoszenia spowodowałoby, iż znaczny obszar stosunków społecznych w Polsce byłby regulowany przez ustawę w dużej mierze wydrążoną ze swej treści przez wyrok. Dopuszczenie do powstania w systemie prawa tak znaczących luk prawnych w u.r.o.d. – powodujących pełną niestosowalność tego aktu nosiłoby znamiona tzw. wtórnej niekonstytucyjności”. W konsekwencji Trybunał odroczył utratę mocy

obowiązującej przez wadliwe przepisy ustawy o 18 miesięcy. Okres ten powinien być przeznaczony przez ustawodawcę na przygotowanie i uchwalenie nowej ustawy. Jeżeli prawodawca nie podejmie stosownych działań przepisy wskazane w sentencji wyroku TK z 11 lipca 201 r. utracą moc prawną.

Podsumowując Trybunał w orzeczeniu wydanym w sprawie K 8/10 nie zobowiązał Sejmu do likwidacji PZD w drodze ustawy. Posłużył się on instrumentem przewidzianym przez ustawę zasadniczą, który zobowiązuje Sejm do podjęcia działań prawodawczych w celu uniknięcia dysfunkcyjnych skutków prawnych będących następstwem wyroku TK. Jeżeli Sejm nie podejmie stosownych działań – znaczna część przepisów ustawy o r.o.d. z 2005 r. utraci moc prawną. Stan taki znacznie utrudni funkcjonowanie PZD, ponieważ do tego związku będą odpowiednio stosowane przepisy ustawy prawo o stowarzyszeniach, ( art. 7 ust 2).

## **PODSUMOWANIE:**

- 1. TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY POSŁUŻYŁ SIĘ INSTRUMENTEM PRZEWIDZIANYM PRZEZ USTAWĘ ZASADNICZĄ POZWALAJĄCYM ZOBOWIĄZAĆ SEJM DO PODJĘCIA DZIAŁAŃ PRAWODAWCZYCH W CELU UNIKNIĘCIA DYSFUNKCYJNYCH SKUTKÓW PRAWNYCH BĘDĄCYCH NASTĘPSTWEM WYROKU.**
- 2. TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY ODROCYŁ UTRATĘ MOCY OBOWIĄZUJĄCEJ PRZEZ WADLIWE PRZEPISY USTAWY O 18 MIESIĘCY. OKRES TEN POWINIEN BYĆ PRZEZNACZONY PRZEZ USTAWODAWCĘ NA PRZYGOTOWANIE I UCHWALENIE NOWEJ USTAWY.**
- 3. TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY NIE JEST UPRAWNIONY DO ZOBOWIĄZANIA SEJMU I SENATU DO LIKWIDACJI ORGANIZACJI SPOŁECZNEJ POWOŁANEJ DO ŻYCIA W DRODZE USTAWY.**

## V.

**Ocena realizacji przez projekt ustawy postulatów poszanowania praw właścicielskich jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa w kontekście wykorzystania gruntów publicznych pod rodzinne ogrody działkowe będące urządzeniami użyteczności publicznej.**

Konstytucja zawiera szereg przepisów związanych z ochroną mienia podmiotów prywatnych oraz jednostek samorządu terytorialnego. W bardzo ograniczonym stopniu regulacje te odnoszą się do własności Skarbu Państwa. Ustrojodawca bowiem przyjął szczególnego rodzaju fikcję prawną, iż prawodawca w drodze stanowienia prawa nie może naruszyć praw właścicielskich w stosunku do mienia, które stanowi własność państwową. W szczególności do ochrony własności publicznej nie mają zastosowania przepisy II rozdziału Konstytucji RP (por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod. red. L. Garlickiego, t. I, Warszawa 2002, s. 13; S. Jarosz Żukowska, *Prawo własności – własność jako prawo podmiotowe*, [w:] *Prawa i wolności konstytucyjne obywateli RP*, pod. red. B. Banaszaka i A. Preisnera, Warszawa 2002, s. 278, ponadto wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący własności komunalnej z dnia 12 kwietnia 2000, sygn. akt K 8/98). W związku z powyższym istotą rozważań zawartych w tej części niniejszego opracowania sprowadza się przede wszystkim do odpowiedzi na pytanie, czy przepisy projektu ustawy mogą prowadzić do naruszenia standardów konstytucyjnych, które określają zasady ochrony własności przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego, w szczególności gminom.

W ujęciu formalnym Projekt zawiera trzy grupy przepisów, które odnoszą się do gminy:

- I. przepisy, które odnoszą się bezpośrednio do gminy (które, jako adresata wskazują gminę), np. art. 8, art. 12, art. 17, art. 20 ust. 1 Projektu;
- II. przepisy, które ogólnie odnoszą się do jednostek samorządu terytorialnego, np. art. 6 art. 10, art. 11, art. 30 ust. 3, art. 29 ust. 3 Projektu;

III. przepisy, które w swojej hipotezie bezpośrednio nie odwołują się do gminy lub do jednostki samorządu terytorialnego, ale które swoim zakresem podmiotowym mogą obejmować te podmioty, np art. 21 – 29 Projektu. Wskazane przepisy dotyczą likwidacji r.o.d. Stosownie do treści art. 2 pkt. 11 Projektu likwidatorem r.o.d. może być: właściciel nieruchomości, na której zlokalizowany jest rodzinny ogród działkowy podlegający likwidacji lub podmiot, który nabywa własność tej nieruchomości wskutek wywłaszczenia. Oznacza to że likwidatorem może być również jednostka samorządu terytorialnego w tym w szczególności gmina.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wypracował szereg standardów opartych na przepisach Konstytucji RP, które odnoszą się do ochrony samodzielności finansowej jednostek samorządowych oraz przysługujących im praw majątkowych (por. art. 21, art. 16 ust. 2, art. 165). Standardy te zostały wypracowane m.in. w oparciu o sprawy toczące się w związku z zakwestionowaniem treści ustaw regulujących funkcjonowanie rodzinnych ogródków działkowych. Do najważniejszych konstytucyjnych zasad związanych z problematyką poruszaną w niniejszej opinii należy zaliczyć:

- 1) zakaz nakazywania gminom nieodpłatnego przekazywania gruntów w użytkowanie dla podmiotów prywatnych i publicznych (por. orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996, sygn. akt K 27/95);
- 2) zakaz ustanawiania tylko jednego podmiotu (PZD), któremu gminy mogłyby nieodpłatnie przekazywać nieruchomości w użytkowanie (por. orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996, sygn. akt K 27/95);
- 3) zakaz nadawania pozycji monopolistycznej i uprzywilejowanej jednemu podmiotowi zajmującemu się zarządzaniem ogrodami działkowymi (por. wyrok TK z dnia 20 lutego 2002, sygn. akt K 39/00);

- 4) zakaz stanowienia przepisów, które prowadzą do uszczuplenia władztwa jednostek samorządu terytorialnego nad mieniem komunalnym (por. wyrok TK z dnia 20 lutego 2002, sygn. akt K 39/00);
- 5) zakaz tworzenia regulacji prawnych, które prowadzą do poważnego uszczerbku w majątku jednostek samorządowych (por. wyrok TK z dnia 20 lutego 2002, sygn. akt K 39/00);
- 6) zakaz tworzenia regulacji prawnych, które ograniczają jednostkom samorządowym możliwości w korzystaniu ze swojego majątku w szczególności uzyskiwania z niego dochodów (por. wyrok TK z dnia 20 lutego 2002, sygn. akt K 39/00);
- 7) zakaz tworzenia regulacji prawnych, które uzależniają likwidację rodzinnych ogródków działkowych na cele publiczne od zgody podmiotu trzeciego (PZD) (por. wyrok TK z dnia 20 lutego 2002, sygn. akt K 39/00).

Artykuł 8 ust. 1 projektu ustawy stanowi, że tworzenie warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych należy do zadań własnych gminy. Warto wskazać, że projektowane rozwiązanie nie stanowi regulacji nowej w polskim systemie prawnym. Co więcej, obowiązek realizacji tych zadań przekazany został wyraźnie na rzecz gmin na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.). Zgodnie z art. 1 tej ustawy do właściwości organów gminy przechodzą - jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej - jako zadania własne, określone w ustawach zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego. W ten sposób na gminy przeszły m.in. zadania określone w treści ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 12, poz. 58 ze zm.; *dalej: Upod*) (zob. art. 1 ust. 17 ustawy), to jest :

- a. art. 7 ust. 1 Upod - zapewnianie gruntów na potrzeby pracowniczych ogrodów działkowych,

- b. art. 7 ust 2 Upod - rekultywacja i meliorowanie gruntów przeznaczonych na pracownicze ogrody działkowe,
- c. art. 8 Upod – przekazywanie gruntów w użytkowanie Polskiemu Związkowi Działkowców,
- d. art. 9 ust. 1 Upod - doprowadzanie infrastruktury do pracowniczych ogrodów działkowych,
- e. art. 9 ust. 2 Upod - utrzymywanie porządku i czystości na terenach przylegających do pracowniczych ogrodów działkowych.

Regulacje wyrażone w treści ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych podlegały w dalszym okresie ewolucji, w tym między innymi wynikającej z uchwalenia przez parlament ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. Oznacza to, że wskazywane w treści art. 8 Projektu obowiązki gmin do tworzenia warunków dla rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych stanowi obowiązek gmin wynikający z treści ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.).

Dalsze przepisy projektu ustawy, rozwijają postanowienia wynikające z jej art. 8 i nakładają na gminy szereg obowiązków związanych z tworzeniem, funkcjonowaniem i likwidacją r.o.d. Do tego typu zadań gminy należy zaliczyć w szczególności:

- a) obowiązek doprowadzenia do ROD dróg dojazdowych, energii elektrycznej, zaopatrzenia w wodę oraz zapewnienia, w ramach komunikacji publicznej, potrzeb ROD (art. 12 ust. 2 Projektu);**
- b) obowiązek utrzymania porządku w odniesieniu do terenów przylegających do ROD, chyba że obowiązek ten na mocy przepisów szczególnych ciąży na osobach fizycznych lub jednostkach**



**organizacyjnych innych niż stowarzyszenie ogrodowe (art. 17 ust. 1 pkt 3 Projektu);**

**c) obowiązek wypłaty odszkodowań w przypadku likwidacji ROD (art. 25 i art. 29 ust. 3 Projektu);**

**d) obowiązek uwzględnienia istnienia i rozwoju ROD podczas sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 9 Projektu).**

Również w kontekście powyższych zadań należy stwierdzić, że projekt ustawy nie nałożył żadnych nowych obowiązków na gminy. Wskazane obowiązki władz lokalnych wynikały także z poprzednich ustaw regulujących funkcjonowanie ogrodów działkowych, jak również z wciąż obowiązującej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Dotyczy to w szczególności obowiązku wypłaty odszkodowań w razie likwidacji ROD oraz obowiązku uwzględnienia ROD w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W pozostałym zakresie można przykładowo wskazać na szereg historycznych już regulacji, które wprowadzały odpowiednie obowiązki. Już bowiem dekret z dnia 25 czerwca 1946 r. o ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 34, poz. 208) wprowadził w art. 10 zasadę polegającą na tym, że *„Gminy i zakłady pracy obowiązane są zaopatrzyć ogrody działkowe stałe w ogrodzenie, wodę i odpowiednie urządzenia techniczne, sanitarne i społeczne oraz utrzymywać te urządzenia w stanie zdatnym do użytku”*. Podobnie tę kwestię uregulowała ustawa z dnia 9 marca 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 18, poz. 117), która stanowiła w art. 5 ust. 3, że *„Gminy i zakłady pracy obowiązane są zaopatrzyć ogrody działkowe stałe w ogrodzenie, wodę i odpowiednie urządzenia techniczne, sanitarne i społeczne oraz utrzymywać te urządzenia w stanie zdatnym do użytku”*. Z kolei ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (tj. Dz. U. z 1996 Nr 85, poz. 390 ze zm.), stwierdzała, że: *„Grunty przeznaczone pod pracownicze ogrody działkowe powinny być zrekultywowane i zmeliorowane przez organy gminy, na zasadach przewidzianych w przepisach odrębnych”* (art. 7 ust. 2) oraz że *„Organy gminy obowiązane są do doprowadzenia do pracowniczych ogrodów działkowych dróg dojazdowych, energii elektrycznej, zaopatrzenia w wodę oraz zapewniania, w ramach komunikacji publicznej, potrzeb ogrodów działkowych”* (art. 9 ust. 1), a ponadto że *„Utrzymanie porządku i czystości na terenach przylegających do pracowniczych ogrodów działkowych należy do organów*

*gminy, chyba że obowiązek ten na mocy przepisów szczególnych ciąży na jednostkach organizacyjnych i osobach fizycznych innych niż ogrody działkowe”(art.9 ust.2).*

Z powyższego zatem wynika, że przedmiotowe obowiązki nie zostały nałożone na gminy przez projekt ustawy. Przepisy normujące tę materię obowiązują od kilkudziesięciu lat. Nie można więc tu mówić o zmianie w zakresie zadań jednostek samorządowych skutkującej zwiększeniem ich wydatków i potrzebą odpowiedniego zwiększenia ich dochodów (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji). Ponadto warto zauważyć, że omawiane obowiązki były badane przez Trybunał Konstytucyjny w postępowaniu K 8/10 i nie zostały uznane za niekonstytucyjne. W konsekwencji można uznać, że rozwiązania projektu ustawy w przedmiotowym zakresie nie naruszają standardów wynikających z Konstytucji RP.

#### **PODSUMOWANIE:**

- 1. PRZEPISY DOTYCZĄCE LIKWIDACJI RODZINNYCH OGRÓDKÓW DZIAŁKOWYCH, KTÓRE NAKŁADAJĄ OBOWIĄZKI NA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO WŁAŚCICIELI GRUNTÓW, NIE NARUSZAJĄ STANDARDÓW KONSTYTUCYJNYCH I NIE GODZĄ W INTERESY MAJĄTKOWE TYCH PODMIOTÓW. REGULACJE TE NIE NARUSZAJĄ PRAWA WŁASNOŚCI DO NIERUCHOMOŚCI WCHODZĄCYCH W SKŁAD ICH ZASOBÓW.**
- 2. REALIZACJA ZADAŃ, O KTÓRYCH MOWA W ART. 8 ANALIZOWANEGO PROJEKTU STANOWI OBOWIĄZEK GMIN WYNIKAJĄCY Z TREŚCI USTAWY Z DNIA 17 MAJA 1990 R. O PODZIALE ZADAŃ I KOMPETENCJI OKREŚLONYCH W USTAWACH SZCZEGÓLNYCH POMIĘDZY ORGANY GMINY A ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ ORAZ O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.).**
- 3. WYNIKAJĄCE Z PROJEKTU USTAWY OBOWIĄZKI GMIN ZWIĄZANE Z TWORZENIEM, FUNKCJONOWANIEM I LIKWIDACJĄ R.O.D. SĄ KONTYNUACJĄ ICH DOTYCHCZASOWYCH OBOWIĄZKÓW I W KONSEKWENCJI NIE ZMIENIAJĄ ZAKRESU ZADAŃ GMIN SKUTKUJĄCYM ZWIĘKSZENIEM ICH WYDATKÓW I POTRZEBĄ ODPOWIEDNIEGO ZWIĘKSZENIA DOCHODÓW GMIN ZGODNIE Z TREŚCIĄ ART. 167 UST. 1 I 4 KONSTYTUCJI RP.**

## VI.

**Ocena unormowań projektu ustawy w zakresie regulacji stanu prawnego gruntów zajętych przez rodzinne ogrody działkowe (art. 63 i 64 Projektu) w świetle ochrony prawa własności jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa oraz z uwzględnieniem celu tej regulacji (ochrona praw indywidualnych działkowców), publicznego charakteru nieruchomości oraz statusu ROD, jako urządzeń użyteczności publicznej.**

Artykuł 63 Projektu stanowi w szczególności, że w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy właściciel nieruchomości (Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego) może wydać decyzję w stosunku do stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego rodzinne ogrody działkowe na tej nieruchomości o likwidacji ROD, jeżeli stowarzyszenie nie może wykazać tytułu prawnego do tej nieruchomości.

W przypadku likwidacji działkowcom oraz stowarzyszeniu przysługują odszkodowania, o których mowa w art. 25 Projektu. Artykuł 64 zawiera przesłanki negatywne, których ziszczenie się uniemożliwia wydanie decyzji o likwidacji r.o.d. Upływ 24 miesięcy oraz brak możliwości wydania decyzji na skutek spełnienia jednego z warunków, o których mowa w art. 64 skutkuje nabyciem przez stowarzyszenie ogrodowe prawa użytkowania nieruchomości, na której usytuowany jest r.o.d. (por. art. 63 ust. 4 i art. 64 ust. 2 Projektu).

Przepisy art. 63 i 64 Projektu mają na celu uregulowanie i uporządkowanie stosunków prawnych i faktycznych, w których stowarzyszenie ogrodowe nie ma uprawnień do władania gruntem, na którym usytuowany jest r.o.d. Rozwiązanie to uwzględnia zarówno interesy właścicieli gruntu (Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego), jak i stowarzyszeń ogrodowych oraz działkowców.

Jeżeli będzie to uzasadnione interesem właściciela nieruchomości, na której usytuowany jest r.o.d. może on wydać decyzję, która skutkować będzie

likwidacją ogrodów działkowych. W takim przypadku likwidacja r.o.d. jest dopuszczalna, albowiem stowarzyszenie nie posiada uprawnień do władania gruntem, na którym ogrody są usytuowane. Przesądza to o braku legalności ich istnienia. Artykuły 63 i 64 projektu ustawy prowadzą albo do usunięcia bezprawności i przywrócenia posiadania oraz władztwa nad nieruchomością właścicielowi nieruchomości. Ewentualnie przepisy te prowadzą do zalegalizowania stanu faktycznego i przyznania stowarzyszeniu ogrodowemu prawa do korzystania z nieruchomości poprzez wymuszone (obligatoryjne) nawiązanie stosunku użytkowania. Ustawodawca nie ustanowił przesłanek uprawniających właściciela do likwidacji tych ogrodów. Artykuł 64 Projektu zawiera jedynie warunki, które uniemożliwiają likwidację.

W konsekwencji likwidacja r.o.d. może nastąpić bez konieczności wskazania przyczyn. Może to nastąpić w sytuacji, gdy właściciel uzna, iż nieruchomość jest mu potrzebna lub będzie to podyktowane jego interesem np. ekonomicznym. Równocześnie, odszkodowanie stanowi świadczenie ekwiwalentne, które ma wynagrodzić stowarzyszeniu ogrodowemu oraz działkowcom straty, jakie poniosą w skutek likwidacji r.o.d.

W ocenie opiniującego możliwym jest zarzut, że art. 63 Projektu ustawy został skonstruowany w taki sposób, iż może budzić wątpliwości, co do zgodności z zasadami techniki prawodawczej. Przepis ten stanowi, iż „właściciel nieruchomości (...) może wydać decyzję o likwidacji ROD”. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 6 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa odpowiednio gmina, powiat i województwo jako jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną.

Podobnie rzecz się ma ze Skarbem Państwa, który posiada osobowość prawną na podstawie art. 33 w zw. z art. 34 k.c. Podmioty te są właścicielami nieruchomości, o których mowa w art. 63 projektu ustawy. Oznacza to, że niefortunne sformułowanie może budzić wątpliwości, co do uprawnień określonego do wydawania podmiotu. Niemniej jednak należy wyraźnie podkreślić, że wskazana

wątpliwość nie stanowi istotnego, z punktu widzenia całego projektu, problem i może zostać bez problemu zmodyfikowana.

## **PODSUMOWANIE:**

- 1. ZASADNYM JEST MODYFIKACJA PROJEKTU W ZAKRESIE, W JAKIM WSKAZUJE W SPOSÓB NIEPRECYZYJNY PODMIOTY UPRAWNIONE DO WYDAWANIA DECYZJI.**
- 2. PRZEPISY ART. 63 I 64 PROJEKTU MAJĄ NA CELU UREGULOWANIE I UPORZĄDKOWANIE STOSUNKÓW PRAWNYCH I FAKTYCZNYCH, W KTÓRYCH STOWARZYSZENIE OGRODOWE NIE MA UPRAWNIEN DO WŁADANIA GRUNTEM, NA KTÓRYM USYTUOWANY JEST R.O.D.**

## **VII.**

### **Ocena unormowań projektu ustawy w zakresie realizacji postulatu swobody zrzeszania się działkowców (art. 61 i 62 oraz art. 53 i 54 Projektu).**

Rozwiązania art. 61 i 62 Projektu mają na celu uporządkowanie systemu działkowego, przełamanie monopolistycznej i własnościowej pozycji PZD oraz zapewniają możliwość odłączenia się ogrodów działkowych od stowarzyszenia powstałego w wyniku przekształcenia się PZD i powołania nowej samodzielnej osoby prawnej. Mechanizm tych przepisów polega na tym, iż w terminie 24 miesięcy od wejścia w życie nowej ustawy działkowcy mogą podjąć decyzję o odłączeniu swojego ogrodu działkowego od stowarzyszenia działkowego powstałego w skutek przekształcenia się ROD i powołaniu odrębnego stowarzyszenia ogrodowego.

Mechanizm ten zapewnia swobodę wolność zrzeszania się, albowiem działkowcy uzyskali w ten sposób możliwość odłączenia się od stowarzyszenia, w którym nie chcą partycypować i powołania własnego, które będzie zarządzać ich ogrodami działkowymi.

Rozwiązanie to natomiast w sposób zasadniczy godzi w prawa właścicielskie stowarzyszenia powstałego w wyniku przekształcenia się PZD. Prowadzić będzie ono do odłączania się ogrodów działkowych i wyodrębniania nowej osoby prawnej. Wejdzie ona w prawa właścicielskie i inne uprawnienia, które pierwotnie przysługiwały PZD. W konsekwencji stowarzyszenie powstałe w wyniku przekształcenia się PZD utraci część swojego majątku na rzecz powołanego stowarzyszenia ogrodowego (por. art. 62 ust. 2 Projektu) bez uzyskania odszkodowania. O ile należy uznać i zaaprobować zasadność mechanizmu wynikającego z art. 61 i 62 Projektu, o tyle należy wskazać, iż brak ekwiwalentu za utracony majątek przez PZD w skutek zastosowania powyższego przepisu budzi poważne wątpliwości. Rozwiązania Projektu w pierwszej kolejności godzą w zasadę ochrony praw słusznie nabytych oraz prowadzą do utraty własności. Stanowi to obrazę art. 2, art. 31 oraz art. 64 Konstytucji RP. Z przepisów tych wynika zakaz arbitralnego pozbawiania prawa własności i innych praw majątkowych. W efekcie należy wyraźnie podkreślić, że o ile samo wyodrębnienie ogrodów jest dopuszczalne, to przeprowadzenie tego procesu powinno zostać dokonane, a precyzyjniej powinno stanowić wynik zawartego przez strony kompromisu. W analizowanym zakresie ingerencja może więc budzić wątpliwości, czy nie jest nieproporcjonalnie uciążliwa dla jej adresatów. Z drugiej strony głównym zdaniem postawionym od samego początku przez ustawodawcę przed PZD, jako zrzeszeniem działkowców, była organizacja ogrodów i zaspokajanie potrzeb działkowców w tym zakresie. Stąd też, transfer praw majątkowych ze stowarzyszenia ogrodowego, w które zostanie przekształcone PZD, na inne stowarzyszenie powołane decyzją tychże działkowców, przy uwzględnieniu warunków zapisanych w projekcie, można usprawiedliwić tą nadzwyczajną - w świetle konstytucyjnej ochrony praw majątkowych - ingerencją w prawa stowarzyszenia, w imię realizacji wolności zrzeszania się.

Artykuły 53 i 54 Projektu nie pozostają w istotnym merytorycznym związku z art. 61 i 62 Projektu. Pierwsze dwa przepisy bezpośrednio nawiązują do wolności zrzeszania się i mówią o swobodzie wstępowania i występowania osób fizycznych do stowarzyszeń ogrodowych oraz o następstwach prawnych tego faktu.

Natomiast art. 61 i 62 Projektu dotyczą innego aspektu wolności zrzeszania się, a mianowicie prawa do powoływania nowych stowarzyszeń. Na mocy tych przepisów działkowcy mogą wyodrębnić z majątku PZD ogrody działkowe oraz powołać nowe stowarzyszenia w celu zarządzania nimi. Przepisy te opisują szczególnego rodzaju procedurę powołania do życia nowego stowarzyszenia ogrodowego.

## **PODSUMOWANIE:**

- 1. PROJEKT NIE NARUSZA WOLNOŚCI ZRZESZANIA SIĘ WYRAŻONEJ W TREŚCI ART. 58 KONSTYTUCJI RP, A WRĘCZ PRZECIWNIE, REALIZUJE WYNIKAJĄCE Z NIEGO STANDARDY.**
- 2. TREŚĆ ART. 61 I 62 PROJEKTU MOŻE BUDZIĆ WĄTPLIWOŚCI W ZAKRESIE ZGODNOŚCI TYCH REGULACJI Z ART. 2, ART. 31 I ART. 64 KONSTYTUCJI RP, ZE WZGLĘDU NA GŁĘBOKĄ INGERENCJĘ W PRAWA MAJĄTKOWE PZD.**

**RADCA PRAWNY**

*Prof. dr hab. Marek Chmaj*  
WA 4735



**KANCELARIA RADCOWSKA  
CHMAJ I WSPÓLNICY SP. K.**  
UL. FLORY 9 LOK. 11, 00-586 WARSZAWA  
REGON: 140973843 NIP: 521-343-54-40  
TEL/FAX : + 48 (22) 841 40 00  
WWW.CHMAJ.PL

