**Analiza**

**wystąpienia Prezesa Związku Miast Polskich do Prezydenta RP**

**w sprawie skierowania ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych do Trybunału Konstytucyjnego**

**Przedmiot analizy**

Pismem z dnia 20 grudnia 2013 r. Ryszard Grobelny jako Prezes Związku Miast Polskich wystąpił do Prezydenta RP z wnioskiem o skierowanie ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Urod) do Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotowe wystąpienie nie wskazywało konkretnego zapisu ustawy o ROD, ani nie zawierało żadnego konkretnego argumentu na poparcie postulatu skierowania ustawy do TK. ZMP ograniczył się jedynie do przywołania wcześniejszych orzeczeń TK dotyczących ustaw regulujących funkcjonowanie ogrodów działkowych w kontekście ochrony praw majątkowych gmin oraz odwołał się do stanowiska ZMP z dnia 7 października 2013 r., skierowanego do Sejmu podczas prac nad ustawą o ROD oraz opinii z dnia 3 grudnia 2013 r. w sprawie ustawy o ROD sporządzonej przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu.

 Sposób sformułowania zastrzeżeń w piśmie ZMP powoduje, iż precyzyjne ustosunkowanie się do nich jest dosyć trudne. Zastrzeżenia wobec ustawy o ROD, zawarte w piśmie ZMP przekazanym do Sejmu pod datą 7 października 2013 r. zostały bowiem w całości uwzględnione podczas późniejszych prac legislacyjnych. Tak więc powoływanie tego wystąpienia w piśmie skierowanym do Prezydenta RP wydaje się całkowicie bezzasadne.

Być może wnioskodawcy chodziło więc o stanowisko skierowane do Sejmu przez ZMP pod datą 25 września 2013 r. Jeżeli przypuszczenie takie jest słuszne,
to również należy stwierdzić, iż zasadnicza część zawartych w nim zastrzeżeń stała się nieaktualna – treść zakwestionowanych artykułów uległa zmianie. Tym niemniej,
z uwagi na sposób sformułowania wystąpienia do Prezydenta RP, nie sposób jednoznacznie ustalić, czy nowe brzmienie tych przepisów jest dla ZMP „satysfakcjonujące”, czy też nie.

**Zakres zastrzeżeń ZMP**

W stanowisku z dnia 25 września 2013 r. ZMP zakwestionował następujące przepisy (wg aktualnej numeracji artykułów) ustawy o ROD: art. 19 ust. 2-4, art. 22 ust. 1-3, art. 27 ust. 4, art. 28 ust. 4, art. 5, art. 8 ust. 1, art. 11, art. 15 ust. 1 pkt 3,
art. 38. Biorąc pod uwagę wskazane w piśmie do Prezydenta RP kryterium kontroli,
tj. ochronę prawa własności gmin, oraz późniejsze wypowiedzi przedstawicieli ZMP, zasadnym jest stwierdzenie, iż wystąpienie obejmuje przepisy dotyczące trybu likwidacji ogrodów i obowiązków odszkodowawczych w takich przypadkach
(tj. art. 19 ust. 2-4, art. 22 ust. 2 i 3 oraz ust. 1 w części dotyczącej kosztów odtworzeniowych, art. 28 ust. 4). Ponadto, z uwagi na przywołaną w liście
do Prezydenta RP opinię Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu, zasadnym jest przyjęcie, iż ZMP kwestionuje również art. 76 ust. 1 i 2, służący regulacji stanu prawnego nieruchomości zajmowanych przez ROD.

**Uwagi szczegółowe**

**Art. 19 ust. 2-4** **Urod** reguluje zasady likwidacji ROD na terenach, do których stowarzyszenie ogrodowe nabyło tytuł prawny nieodpłatnie i które w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczono na cele inne, niż ogród działkowy. ZMP zarzucił, że „*Nie do pomyślenia jest sytuacja, w której właściciel występuje z wnioskiem* (o likwidację ROD) *do użytkownika. Właściciel może
co najwyżej poinformować użytkownika o swoich zamiarach w stosunku do swojej własności ze stosownym wyprzedzeniem i z uwzględnieniem ochrony praw użytkownika.”*

Przedmiotowy pogląd należy uznać za błędny. Po pierwsze z art. 19 wynika jednoznacznie, iż ustanawia on po stronie właściciela nieruchomości roszczenie
o likwidację ROD. Niezależnie bowiem od nazewnictwa (pierwotnie w przepisie była mowa o „wniosku”, ostatecznie jest to pojęcie „żądania”), istotą przepisu jest to,
że w przypadku zaistnienia określonych przesłanek (zapis w mpzp) i spełnienia przez właściciela określonych warunków (zagwarantowaniu realizacji praw działkowców
do odszkodowań i odtworzenia ROD), może on przeprowadzić likwidację ROD, niezależnie od stanowiska stowarzyszenia ogrodowego i działkowców. Co istotne, ZMP błędnie zakłada, że zapisany w art. 19 ust. 4 obowiązek uzyskania zgody 2/3 działkowców, obejmuje kwestię dopuszczalności likwidacji. W rzeczywistości odnosi się on do kwestii zgody stowarzyszenia na akceptację brzmienia projektu umowy określającej warunki likwidacji. Brak zgody 2/3 działkowców nie wyklucza więc likwidacji ROD, a jedynie oznacza, iż kwestię zgodności umowy z zapisami ustawy rozstrzygnie sąd – o ile oczywiście gmina zdecyduje się na skierowanie pozwu
o uznanie odmowy zawarcia umowy za bezzasadną.

Na marginesie należy zwrócić uwagę na zaskakujący postulat ZMP w tym zakresie, tj. stwierdzenie, iż „*Właściciel może co najwyżej poinformować użytkownika o swoich zamiarach w stosunku do swojej własności ze stosownym wyprzedzeniem
i z uwzględnieniem ochrony praw użytkownika”.* Prawa majątkowe stowarzyszeń ogrodowych oraz działkowców podlegają takiej samej ochronie, jak prawa innych podmiotów. Stąd też posługiwanie się w wystąpieniu do Prezydenta w sprawie skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego twierdzeniem, iż ustawa powinna ustanawiać na rzecz właściciela nieruchomości prawo do swobodnego i arbitralnego decydowania o odejmowaniu działkowcom ich praw (bo do tego sprowadza się likwidacja ROD), budzi wątpliwości, co do zgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym, iż *„Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.*

**Art. 22** **Urod** określa zasady ustalania i zakres odszkodowań przynależnych stowarzyszeniu ogrodowemu w przypadku likwidacji ROD. Zdaniem ZMP przepis ten nakłada nadmierne obowiązki na podmiot likwidujący, poprzez zobowiązanie go do:

- zapewnienia pełnej rekompensaty na rzecz stowarzyszenia ogrodowego
za infrastrukturę, która nie jest odtwarzana (ust. 1 pkt 2),

- sfinansowania kosztów wyceny składników majątkowych działkowców
i stowarzyszenia (ust. 2) ,

- wypłaty odszkodowań za straty poniesione w związku z likwidacją (ust. 3).

Jako argument ZMP wskazuje jedynie na fakt, iż prawa do terenów ROD zostały nabyte przez stowarzyszenie nieodpłatnie.

Na wstępie należy więc wskazać, że rozwiązania analogiczne (do zapisanych
w art. 22), były zawarte w poprzednio obowiązującej ustawie o ROD. W sprawie sygn. akt K 8/10 TK badał zgodność z Konstytucją całej ustawy, a więc również przedmiotowe rozwiązania, i zasadniczo ich nie zakwestionował. Za bezzasadne trzeba również uznać podnoszenie przez ZMP, jako uzasadnienie dla zgłaszania zastrzeżeń wobec art. 22, argumentu o nieodpłatnym sposobie nabycia praw
do nieruchomości przez stowarzyszenia ogrodowe. W ocenie ZMP ma on jakoby uzasadniać ograniczenie ochrony praw działkowców. Warto więc przypomnieć,
że o ile działkowcy niejednokrotnie (przynajmniej pośrednio) partycypowali
w kosztach nabywania terenów pod ogrody przez państwo (np. środki pochodziły
z funduszu socjalnego zakładów, których pracownicy otrzymywali działki
w ogrodzie), o tyle gminy (ich obecny właściciel) nie robiły tego praktycznie nigdy. Własność terenów ROD została bowiem nabyta przez gminy w wyniku komunalizacji – przechodzenia własności ze Skarbu Państwa na rzecz gmin – który to proces był nieodpłatny. Co więcej, komunalizacja terenów ROD była zasadniczo podyktowana tym, iż były zajmowane przez ogród. Trzeba też pamiętać, że gdy po 1990 r. gminy stały się właścicielami terenów ROD, to były one zajęte przez działkowców,
a ówczesna ustawa gwarantowała im (przy likwidacji ogrodu) uprawnienia analogiczne do obecnych. Od samego początku własność gminy była więc obciążona prawami działkowców. Nie sposób uznać więc, że ustawa o ROD nakładająca
na samorządy, które chcą z tej własności korzystać w pełnym zakresie, obowiązek realizacji prawa działkowców, ingerowała nadmiernie we własność gmin.

Niezależnie od tego, należy zauważyć, iż wbrew sugestiom ZMP, Konstytucja nie różnicuje ochrony praw w zależności od sposobu (odpłatny/nieodpłatny) ich nabycia. Brak też jest jakichkolwiek podstaw dla przyjęcia, iż w przypadku poniesienia przez stowarzyszenie ogrodowe straty w następstwie likwidacji ROD,
a więc w następstwie decyzji i działań podjętych przez gminę, stowarzyszenie to nie może oczekiwać rekompensaty z tego tytułu – o ile oczywiście wykaże, że taka stratę poniosło.

**Art. 28 ust. 4** **Urod** ustanawia na rzecz działkowca prawo do wystąpienia
z żądaniem ujawnienia dzierżawy działkowej w KW prowadzonej dla nieruchomości zajmowanej przez ROD. Zakwestionowanie tego przepisu przez ZMP wydaje się całkowicie niezrozumiałe. Z punktu widzenia właściciela jest on bowiem neutralny. Służy wzmocnieniu pozycji prawnej działkowca jedynie w relacjach
ze stowarzyszeniem ogrodowym. Jeżeli chodzi o sytuację prawną właściciela, należy zauważyć, że prawo dzierżawy działkowej jest pochodne od prawa stowarzyszenia ogrodowego, a więc w przypadku wygaśnięcia prawa do gruntu przysługującego stowarzyszeniu (przy likwidacji ROD), prawo dzierżawy działkowej wygaśnie również. Zgodnie z zasadą, że nie można przenieść na kogoś więcej praw, niż samemu się posiada, stowarzyszenie nie może ustanowić na rzecz działkowca żadnego prawa, które nie „mieściłoby się” w prawie, które samo posiada do nieruchomości zajmowanej przez ROD. Zakwestionowania tego przepisu nie można więc wyjaśnić argumentami prawnymi – których zresztą w stanowiska ZMP nie ma. Być może chodzi więc jedynie o pewną tendencję w rozumowaniu, że każdy przepis, który służy umocnieniu pozycji prawnej działkowca i ułatwieniu wykazywania jego praw
do działki, jest z punktu widzenia właściciela terenu, czyli gminy, niekorzystny.

**Art. 76** **Urod** nie został zakwestionowany przez ZMP wprost, a jedynie poprzez przywołanie opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu (BLKS). Przedmiotowy przepis odnosi się do kwestii regulacji sytuacji prawnej ROD. Zdaniem BLKS przepis przewidujący, że stowarzyszenie ogrodowe może uzyskać (z mocy ustawy) prawo użytkowania w rozumieniu kodeksu cywilnego do nieruchomości zajmowanej przez ogród, a stanowiącej własność Skarbu Państwa lub gminy, jest przejawem nadmiernej ingerencji w prawa właściciela. Formułując ten pogląd BLKS całkowicie pominęło jednak dotychczasowy stan prawny oraz faktyczny ROD, których dotyczą zapisy art. 76.

Pierwszą kategorią ROD, objętych działaniem art. 76, stanowią ogrody, które
w oparciu o dotychczas obowiązujące przepisy nabyły status „ogrodów stałych”. Tym samym, zgodnie z wcześniej obowiązującą ustawą, organizacja prowadząca taki ogród nabyła prawo do jego dalszego utrzymywania, z gwarancją, że likwidacja może nastąpić wyłącznie na warunkach określonych ustawą (odszkodowania dla działkowców i odtworzenia na terenie zamiennym). Niestety, wskutek zaniedbania ustawodawcy, brakowało przepisu określającego na podstawie jakiego konkretnego tytułu prawnego działkowcy mają przebywać na tej nieruchomości. Art. 76 ust. 1 pkt 4 usuwa tą lukę, wskazując, że jest to prawo użytkowania w rozumieniu KC.

Kolejną kategorię ogrodów, objętych działaniem art. 76, stanowią ROD, które nie są wstanie wykazać się tytułem prawnym do nieruchomości gminnej, a zajmują
ją przez okres co najmniej 30 lat. Na wstępie należy zaznaczyć, że zgodnie
z ogólnymi zasadami (art. 172 § 2 Kodeksu Cywilnego) 30-letni okres posiadania cudzej nieruchomości prowadzi do nabycia jej własności - nawet jeżeli od samego początku posiadacz wiedział, że posiadanie to jest niezgodne z prawem. Art. 76 przewiduje, że w przypadku ROD stowarzyszenie nie nabędzie własności, a jedynie prawo użytkowania. Można więc powiedzieć, że przepis art. 76 ust. 3 stawia stowarzyszenia ogrodowe w sytuacji wręcz gorszej niż przeciętnego posiadacza
i chroni interesy gminy. Gmina nie traci bowiem własności nieruchomości, a jedynie podlega ona ograniczeniu poprzez ustanowienie na nim prawa użytkowania
w rozumieniu KC, które uprawnia stowarzyszenie do utrzymywania ROD
na nieruchomości. Warto też zauważyć, iż w orzeczeniu w sprawie sygn. akt K 8/10, Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż nowa ustawa powinna zapewnić dalsze funkcjonowanie i ochronę prawną istniejącym ogrodom. Oczywistym wydaje się,
że TK miał na myśli nie tylko kwestię faktycznego istnienia, ale również uregulowania sytuacji prawnej takich ROD.

Rozwiązania zawarte w art. 76 (zwłaszcza przy uwzględnieniu postanowień
art. 75), dają gminom możliwość ostatecznego i przejrzystego uregulowania stosunków prawnorzeczowych w odniesieniu do nieruchomości zajmowanych przez ROD, jednocześnie chronią je przed utratą własności. Efekt ten, nawet jeżeli niekiedy wiąże się z pozornym „ograniczeniem” dotychczasowej własności gmin, należy uznać
za bardzo korzystny. Warto również wskazać, iż rozwiązanie służące usunięciu
z porządku prawnego luki, która powodowała, iż kilkaset tysięcy obywateli nie było
w stanie określić swej sytuacji prawnej, służy niewątpliwie realizacji zasady państwa prawa zawartej w art. 2 Konstytucji RP.

**Wnioski końcowe**

Reasumując powyższe uwagi, należy stwierdzić, iż wniosek ZMP
do Prezydenta RP jest bezzasadny. Konstatację tą uzasadnia treść załączonych
do wystąpienia dokumentów. Wynika z nich, że zastrzeżenia ZMP są albo nieaktualne - uwzględniono je podczas prac w Parlamencie, albo bezzasadne – wynikają z błędnej interpretacji lub też niemożliwych do pogodzenia, z zasadami państwa prawa, postulatów ZMP pod adresem ustawodawcy. W szczególności dotyczy to propozycji wprowadzenia zmian w ustawie o ROD oznaczających ograniczenie (czy wręcz całkowite odebranie) działkowcom, lub ich organizacjom, praw nabytych w oparciu
o wcześniej obowiązujące ustawy.

Opracował:

r. pr. Bartłomiej Piech