



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja

**Druk nr 1148**

Warszawa, 23 sierpnia 2012 r.

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

## **- o ogrodach działkowych.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Andrzeja Derę.

(-) Jacek Bogucki; (-) Andrzej Dąbrowski; (-) Andrzej Dera; (-) Mieczysław Golba; (-) Tomasz Górski; (-) Patryk Jaki; (-) Beata Kempa; (-) Arkadiusz Mularczyk; (-) Jerzy Rębek; (-) Józef Rojek; (-) Andrzej Romanek; (-) Edward Siarka; (-) Piotr Szeliga; (-) Tadeusz Woźniak; (-) Jan Ziobro; (-) Kazimierz Ziobro; (-) Jarosław Żaczek.

**USTAWA**  
**z dnia ..... 2012 r.**  
**o ogrodach działkowych.**

**Rozdział 1**  
**Przepisy ogólne**

**Art. 1**

Ustawa określa zasady zakładania ogrodów działkowych i zarządzania nimi, prawa i obowiązki właścicieli i użytkowników działek w ogrodach działkowych, zwanych dalej „działkami”.

**Art. 2**

1. Ogrody działkowe jako miejsce wypoczynku właścicieli i użytkowników oraz ich rodzin, uprawy i pielęgnowania roślin, obcowania z pięknem natury, upowszechniania wiedzy ekologicznej służącej ochronie zdrowia oraz integracji społecznej, znajdują się pod szczególną opieką Państwa.
2. Ogrody działkowe są obiektami użyteczności publicznej, służącymi zaspokajaniu potrzeb wypoczynkowych, rekreacyjnych i socjalnych właścicieli i użytkowników działek, poprzez zapewnienie im dostępu do terenów ogrodów działkowych oraz działek dających możliwość prowadzenia upraw ogrodnich na własne potrzeby, a także podniesienie standardów ekologicznych otoczenia. Ogrody działkowe zaspokajają potrzeby wypoczynkowe i rekreacyjne ogółu mieszkańców poprzez udostępnianie części wspólnej ogrodu na zasadach określanych w regulaminach ogrodów działkowych.
3. Przez ogrody działkowe rozumie się obszar gruntu rolnego, podzielonego na działki, wyposażonego w urządzenia niezbędne do prowadzenia upraw ogrodnich, a w szczególności : ogrodzenia , drogi, urządzenia nawadniające, sieć elektryczną,

sanitariaty, pomieszczenia administracyjne, socjalne i gospodarcze, zbiorniki wodne, place zabaw i ochronne pasy zieleni, które stanowią część wspólną ogrodu.

4. Działka jako integralna część ogrodu działkowego, to obszar gruntu o powierzchni do 600m<sup>2</sup>, przeznaczona na wypoczynek i prowadzenie upraw ogrodniczych przez właściciela bądź użytkownika. W szczególnych przypadkach i za zgodą rady gminy działka może mieć większą powierzchnię, nie przekraczającą jednak 1500 m<sup>2</sup>.

5. Działka w ogrodzie działkowym nie może być wykorzystywana na cele inne, niż wymienione w ust. 1 i 2.

### **Art. 3**

Ilekróć w niniejszej ustawie jest mowa o:

- 1) ogrodzie działkowym – należy przez to rozumieć wyodrębniony obszar gruntu, podzielony na działki i część wspólną, wyposażony w urządzenia niezbędne do jego prawidłowego funkcjonowania;
- 2) działce - należy przez to rozumieć obszar gruntu o powierzchni do 600 m<sup>2</sup>, przeznaczony na wypoczynek i prowadzenie upraw ogrodniczych przez właściciela albo użytkownika; w szczególnie uzasadnionych przypadkach, za zgodą rady gminy, działka może mieć powierzchnię większą niż 600 m<sup>2</sup>, nie większą jednak niż 1500 m<sup>2</sup>.
- 3) osobie bliskiej - należy przez to rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka oraz osoby przysposabiające i przysposobione.

### **Art. 4**

1. Ogrody działkowe stanowią składnik terenów zielonych oraz terenów rekreacyjnych i podlegają ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także w przepisach o ochronie środowiska.

2. Zmiana przeznaczenia działki może nastąpić w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi potrzebami gospodarczymi właściciela, z zachowaniem przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów, a także przepisów o ochronie środowiska, po uzyskaniu zgody pozostałych właścicieli działek.

## **Rozdział 2**

### **Tworzenie i likwidacja ogrodów działkowych**

#### **Art. 5**

1. Gminy mogą zakładać na gruntach stanowiących ich własność ogrody działkowe przeznaczone do zaspokajania potrzeb, o których mowa w art. 2.
2. Utworzenie ogrodu działkowego następuje w drodze uchwały rady gminy.
3. Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) powołuje spośród pracowników urzędu gminy pełnomocnika do spraw utworzenia ogrodu działkowego niezwłocznie po podjęciu uchwały, o której mowa w ust. 2.
4. Pełnomocnik, o którym mowa w ust. 3:
  - 1) przygotowuje podział ogrodu na część wspólną i poszczególne działki, podlegający następnie zatwierdzeniu przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta),
  - 2) zbywa osobom zainteresowanym kupnem wyodrębnione działki albo ustanawia na ich rzecz użytkowanie działki, na zasadach określonych w uchwale, o której mowa w ust. 3,
  - 3) wykonuje czynności zwykłego zarządu częścią wspólną ogrodu do czasu ukonstytuowania się wspólnoty ogrodu,
  - 4) zwołuje pierwsze zebranie wspólnoty ogrodu oraz przeprowadza wybór jej zarządu,
  - 5) koordynuje działania pracowników urzędu gminy, w zakresie tworzenia ogrodu działkowego.
5. Gminy prowadzą rejestry ogrodów działkowych.
6. Gminy przekazują corocznie rejestry, o których mowa w ust. 1, ministrowi właściwemu do spraw środowiska, który na tej podstawie sporządza Ogólnopolski Rejestr Ogrodów Działkowych.



7. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, zasady prowadzenia rejestrów oraz Ogólnopolskiego Rejestru Ogrodów Działkowych, o których mowa w ust. 5 i 6, oraz sposób i termin przekazywania rejestrów przez gminy.

## **Art. 6**

1. W wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi potrzebami gospodarczymi lub społecznymi, rada gminy, na wniosek wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) może podjąć uchwałę o likwidacji ogrodu działkowego. Uchwała taka w zakresie odnoszącym się do nowozakładanego na terenie zastępczym ogrodu działkowego jest równoważna z uchwałą o utworzeniu ogrodu działkowego, o której mowa w art. 2 ust. 2.

2. Uchwała o likwidacji ogrodu działkowego, o której mowa w ust. 1, określa w szczególności:

- 1) cel, na który zostanie przeznaczony teren likwidowanego ogrodu działkowego,
- 2) oznaczenie należącego do gminy terenu zastępczego dla założenia nowego ogrodu, który winien mieć powierzchnię nie mniejszą niż powierzchnia ogrodu likwidowanego oraz być wyposażony w takie same media,
- 3) termin likwidacji ogrodu działkowego, która powinna nastąpić poza okresem wegetacji roślin,
- 4) termin udostępnienia terenu zastępczego, który powinien być wcześniejszy przynajmniej o 3 miesiące od terminu likwidacji, o którym mowa w pkt 3,
- 5) pozostałe zasady likwidacji ogrodu działkowego i zagospodarowania nowozakładanego na terenie zastępczym ogrodu działkowego.

3. Niezwłocznie po podjęciu uchwały o likwidacji ogrodu działkowego wójt (burmistrz lub prezydent miasta) powołuje spośród pracowników urzędu gminy pełnomocnika do spraw likwidacji ogrodu działkowego i zagospodarowania nowozakładanego na terenie zastępczym ogrodu działkowego, do którego stosuje się odpowiednio art. 4 ust. 4. Swoje czynności pełnomocnik podejmuje w uzgodnieniu z zarządem likwidowanego ogrodu. W przypadku braku zgody zarządu ogrodu pełnomocnik występuje o podjęcie decyzji przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta).

4. W przypadku, gdy grunty likwidowanego ogrodu działkowego nie należą wyłącznie do gminy, likwidację ogrodu działkowego dopuszcza się wyłącznie na cel publiczny w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.). Przepisy tej ustawy dotyczące wywłaszczenia stosuje się odpowiednio z uwzględnieniem przepisów niniejszej ustawy.
5. Nie jest dopuszczalna likwidacja ogrodu działkowego, którego obszar wskazany jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako teren ogrodów działkowych.

### **Art. 7**

1. Pełnomocnik, o którym mowa w art. 5 ust. 3 proponuje właścicielom i użytkownikom działek likwidowanego ogrodu działki zastępcze na terenie nowozakładanego ogrodu działkowego o wielkości nie mniejszej niż ich dotychczasowe działki.
2. Gmina jest zobowiązana pokryć właścicielom i użytkownikom działek wszystkie wyniki z tego tytułu szkody, w tym wartość dokonanych nanień i nakładów, oraz wypłacić wspólnocie ogrodu odszkodowanie za nakłady poniesione na część wspólną likwidowanego ogrodu, w zakresie w jakim nie znajdują odzwierciedlenia w części wspólnej nowozakładanego na terenie zastępczym ogrodu działkowego. W razie likwidacji ogrodu w okresie wegetacji roślin, odszkodowanie obejmuje także utraczone plony.
3. Osobie uprawnionej, która nie skorzysta z możliwości pozyskania działki zastępczej, na terenie określonym w ust. 5., przysługuje od gminy odszkodowanie obejmujące wartość działki albo ustanowionego na niej prawa użytkowania oraz poczynione przez właściciela lub użytkownika działki nakłady.
4. Roszczenia wskazane w ust. 2 i 3 przedawniają się z upływem 2 lat od dnia likwidacji ogrodu działkowego.

## **Rozdział 3**

### **Tytuł prawny do działki**

### **Art. 8**

Osoba korzystająca z ogrodu działkowego może nią władać jako właściciel albo użytkownik.

### **Art. 9**

1. Grunty wraz z urządzeniami ogrodów działkowych, w szczególności: ogrodzenia, drogi, urządzenia nawadniające, sieć elektryczna, sanitariaty, pomieszczenia administracyjne, socjalne i gospodarcze, zbiorniki wodne, place zabaw i ochronne pasy zieleni przeznaczone do zaspakajania wspólnych potrzeb posiadaczy działek, stanowią część wspólną ogrodu, będącą współwłasnością wszystkich właścicieli.
2. Właścicielowi przysługuje udział w części wspólnej ogrodu, który jest prawem związanym z własnością działki. Nie można żądać zniesienia tej współwłasności, dopóki trwa odrębna własność działek.

### **Art. 10**

1. Do użytkowania działki stosuje się przepisy kodeksu cywilnego o użytkowaniu przez osoby fizyczne, ze zmianami wynikającymi z niniejszej ustawy.
2. W razie śmierci użytkownika działki, użytkowanie działki podlega dziedziczeniu stosownie do przepisów kodeksu cywilnego.
3. Prawo użytkowania działki może być zbyte na rzecz innej osoby fizycznej. Umowa przeniesienia prawa użytkowania działki powinna być zawarta w formie pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi.
4. Umowa, o której mowa w ust. 3, dla swojej ważności wymaga ponadto uzyskania wcześniejszej zgody zarządu wspólnoty. Występując o wyrażenie zgody użytkownik działki wskazuje nabywcę oraz proponowaną cenę transakcji.
5. Zarząd wspólnoty może odmówić zgody na zbycie prawa użytkowania działki na rzecz osoby, w stosunku do której zachodzą uzasadnione wątpliwości, czy daje ona rękojmię prawidłowego użytkowania działki.
6. W razie odmowy zgody na zbycie prawa użytkowania działki, zarząd wspólnoty powinien wskazać innego nabywcę, który nabędzie prawo użytkowania działki po tej

samej cenie, co proponowany przez użytkownika nabywca. Termin do wskazania nabywcy nie może być dłuższy niż dwa miesiące od dnia zgłoszenia przez użytkownika działki zamiaru zbycia prawa użytkowania działki, zaś termin zapłaty nie może być dłuższy niż dwa tygodnie od dnia wskazania nabywcy przez zarząd wspólnoty.

7. Jeżeli zarząd wspólnoty nie wskazał nabywcy w terminie albo jeżeli wskazana osoba nie uiściła ceny nabycia w terminie, użytkownik działki może rozporządzać swobodnie swoim prawem, chyba że nie przyjął oferowanej zapłaty.

8. Przepisów ust. 4, 5, 6 i 7 nie stosuje się w razie zbycia prawa użytkowania działki na rzecz osób bliskich.

## **Rozdział 4**

### **Wspólnota ogrodu**

#### **Art. 11**

1. Właściciele i użytkownicy działek znajdujących się w ogrodzie działkowym stanowią z mocy prawa wspólnotę ogrodu.

2. Wspólnota ogrodu może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, a także może pozywać i być pozywana.

3. Wspólnoty ogrodów mogą zrzeszać się dobrowolnie. Do zrzeszeń wspólnot stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 1989 r., Nr 20, poz. 104).

#### **Art. 12**

1. Członek wspólnoty ogrodu ma prawo do współkorzystania z części wspólnej ogrodu zgodnie z jej przeznaczeniem.

2. Członek wspólnoty ogrodu jest zobowiązany do:

- 1) ponoszenia wydatków związanych z utrzymaniem swojej działki,
- 2) uczestniczenia w kosztach związanych z utrzymaniem części wspólnej ogrodu,
- 3) korzystania z części wspólnej w sposób nie utrudniający korzystania przez innych współwłaścicieli i użytkowników,
- 4) współdziałania z innymi właścicielami i użytkownikami w ochronie dobra wspólnego.

## Art. 13

1. Każdy członek wspólnoty ogrodu ma prawo i obowiązek współdziałania w zarządzie częścią wspólną ogrodu oraz posiada pełny dostęp do dokumentacji wspólnoty ogrodu.

2. Zebranie wspólnoty ogrodu podejmuje decyzje w najważniejszych sprawach dotyczących wspólnoty ogrodu. Do wyłącznej kompetencji zebrania wspólnoty ogrodu należą:

- 1) powoływanie i odwoływanie zarządu ogrodu, zwanego dalej zarządem, oraz (na wniosek prezesa zarządu) poszczególnych członków zarządu,
- 2) wybór Rady Społecznej ogrodu,
- 3) ustalanie wynagrodzenia zarządu,
- 4) ustalanie wysokości opłat na pokrycie kosztów zarządu,
- 5) wyrażanie zgody na zmianę przeznaczenia składnika części wspólnej,
- 6) uchwalanie regulaminu ogrodu działkowego,
- 7) wyrażanie zgody na podejmowanie przez zarząd innych czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu,
- 8) udzielanie absolutorium zarządowi.

3. Uchwały zebrania wspólnoty ogrodu zapadają zwykłą większością głosów, przy czym każdemu członkowi wspólnoty ogrodu przysługuje jeden głos. Jeżeli działka stanowi współwłasność albo ustanowiono na niej prawo użytkowania na rzecz kilku osób, osobom władającym działką może być przypisany tylko jeden głos. Jeżeli na zebraniu wspólnoty ogrodu jest obecny tylko jeden ze współwładających działką wystarczy jego oświadczenie na piśmie, iż pozostali współwładający nie sprzeciwiają się wykonywaniu przez niego prawa głosu na zebraniu wspólnoty ogrodu. Jeżeli na zebraniu wspólnoty ogrodu jest obecnych kilku ze współwładających działką wymagane jest oświadczenie woli większości obecnych współwładających wskazujące, który z nich ma wykonywać prawo głosu (wraz z ich oświadczeniem, iż pozostali współwładający zostali poinformowani o terminie zebrania wspólnoty ogrodu).

4. Uchwały zebrania wspólnoty ogrodu zwołanego przez zarząd zapadają w obecności członków wspólnoty ogrodu reprezentujących co najmniej połowę działek ogrodu. Uchwały zebrania wspólnoty ogrodu zwołanego przez wójta (burmistrza lub prezydenta

miasta) zapadają w obecności członków wspólnoty ogrodu reprezentujących co najmniej trzecią część działek ogrodu.

#### **Art. 14**

1. Zebranie wspólnoty ogrodu zwoływane jest przez zarząd z inicjatywy własnej, na wniosek rady społecznej ogrodu, lub członków wspólnoty ogrodu reprezentujących co najmniej trzydzieści działek. Wniosek winien zawierać projekt proponowanego porządku obrad. Zarząd zobowiązany jest zwołać zebranie wspólnoty ogrodu w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku.

2. Zarząd zobowiązany jest zwołać zebranie wspólnoty ogrodu, w którego porządku uwzględnione będą wybory zarządu, na miesiąc przed upływem swojej kadencji.

3. Jeżeli pomimo upływu terminu zarząd nie zwoła zebrania wspólnoty ogrodu, albo jeżeli zwołane zebranie nie dojdzie do skutku ze względu na brak quorum zebranie wspólnoty ogrodu jest zwoływane przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta).

#### **Art. 15**

1. Regulamin ogrodu działkowego, zwany dalej regulaminem, określa w szczególności:

1) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zebrania wspólnoty ogrodu, zarządu oraz rady społecznej ogrodu,

2) zasady i sposób ustalania wysokości i uiszczania opłat na pokrycie kosztów utrzymania części wspólnej ogrodu,

3) sposób prowadzenia przez zarząd ewidencji kosztów utrzymania części wspólnej ogrodu oraz wszelkich rozliczeń finansowych,

4) sposób kontroli działalności zarządu,

5) zasady korzystania z części wspólnej ogrodu i porządku ogrodowego,

6) tryb zwoływania zebrań wspólnoty ogrodu.

2. Regulamin po uchwaleniu niezwłocznie przekazywany jest przez zarząd (a w razie jego beczynności może go przekazać którykolwiek członek wspólnoty ogrodu) wójtowi (burmistrzowi lub prezydentowi miasta). Regulamin wchodzi w życie z upływem 14 dni od dnia przekazania, jeżeli wójt (burmistrz lub prezydent miasta) nie zgłosił zastrzeżeń co

do jego zgodności z prawem. W razie zgłoszenia zastrzeżeń wójt (burmistrz lub prezydent miasta) zawiadamia o nich zarząd oraz zwołuje w terminie 30 dni rozprawę administracyjną w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.). Od decyzji wydanej po odbyciu rozprawy przysługuje odwołanie na zasadach ogólnych.

### **Art. 16**

1. Zarząd kieruje sprawami wspólnoty ogrodu i reprezentuje ją na zewnątrz oraz w stosunkach między wspólnotą a poszczególnymi członkami wspólnoty ogrodu. Czynności zwykłego zarządu podejmuje zarząd samodzielnie.
2. Zarząd liczy od jednego do trzech członków. Wybierany jest na 3 letnią kadencję.
3. W oddzielnych głosowaniach tajnych dokonuje się wyboru prezesa zarządu i ewentualnych pozostałych członków zarządu. Członkiem zarządu może być wyłącznie osoba fizyczna wybrana spośród członków wspólnoty ogrodu lub spoza ich grona.
4. Gdy zarząd jest kilkusobowy, oświadczenia woli w imieniu zarządu składają przynajmniej dwaj jego członkowie.
5. Zarząd prowadzi listę członków wspólnoty ogrodu.

### **Art. 17**

1. Zarząd może być w każdej chwili odwołany na mocy uchwały zebrania wspólnoty ogrodu.
2. Poszczególni członkowie zarządu mogą być odwołani na mocy uchwały zebrania wspólnoty ogrodu jedynie na wniosek prezesa zarządu.
3. Mandat członka zarządu wygasa z upływem kadencji oraz wskutek śmierci, rezygnacji albo odwołania go ze składu zarządu.
4. Do złożenia rezygnacji przez członka zarządu stosuje się odpowiednio przepisy o wypowiedzeniu zlecenia przez przyjmującego zlecenie.
5. Wygaśnięcie mandatu prezesa zarządu lub wygaśnięcie mandatów większości członków zarządu jest równoznaczne z odwołaniem zarządu.
6. Jeżeli zarząd został odwołany, a nie powołano nowego zarządu, przewodniczący rady społecznej ogrodu występuje niezwłocznie do wójta (burmistrza lub prezydenta miasta)

o powołanie kuratora ogrodu i zwołanie zebrania wspólnoty ogrodu. Kurator ogrodu prowadzi bieżące sprawy ogrodu w niezbędnym zakresie do czasu wyboru nowego zarządu.

### **Art. 18**

1. Zarząd jest obowiązany:

- 1) dokonywać rozliczeń przez rachunek bankowy,
- 2) składać właścicielom ogrodów działkowych roczne sprawozdanie ze swojej działalności,
- 3) zwoływać zebranie ogółu właścicieli co najmniej raz w roku, nie później niż do 30 kwietnia każdego roku.

2. W wypadku gdy zarząd nie zwoła zebrania ogółu właścicieli i użytkowników ogrodów działkowych w terminie, o którym mowa w ust. 1 pkt.3, zebranie coroczne może zwołać każdy z właścicieli lub użytkowników.

3. Przedmiotem zebrania, o którym mowa w ust. 1 pkt. 3, powinny być w szczególności:

- 1) uchwalenie rocznego planu gospodarczego zarządu częścią wspólną i opłat na pokrycie kosztów zarządu,
- 2) ocena pracy zarządu,
- 3) sprawozdanie zarządu i podjęcie uchwały w przedmiocie udzielenia mu absolutorium.

### **Art. 19**

1. Rada Społeczna ogrodu jest ciałem opiniodawczym i kontrolnym zarządu. Rada społeczna w szczególności opiniuje:

- 1) roczny plan finansowy,
- 2) ocenę pracy zarządu,
- 3) wniosek o udzielenie bądź nie udzielenie absolutorium zarządowi,
- 4) przekazywane przez zarząd do dnia 30 marca, sprawozdanie z wykonania rocznego planu finansowego za rok poprzedzający.

2. Rada Społeczna ogrodu może przeprowadzać kontrole działalności zarządu. O wynikach kontroli zobowiązana jest powiadomić najbliższe zebranie wspólnoty.



3. Radę Społeczną ogrodu powołuje zebranie wspólnoty w liczbie od trzech do pięciu w głosowaniu tajnym spośród członków wspólnoty.
4. Posiedzenia Rady Społecznej ogrodu zwołuje jej przewodniczący (albo jego zastępca) z inicjatywy własnej, na wniosek przynajmniej dwu jej członków lub zarządu. Rada Społeczna ogrodu odbywa posiedzenia co najmniej raz na kwartał.

#### **Art. 20**

1. Członek wspólnoty ogrodu może zaskarżyć uchwałę zebrania wspólnoty ogrodu, zarządu lub rady społecznej ogrodu do sądu z powodu jej niezgodności z przepisami prawa albo jeżeli narusza ona zasady prawidłowego zarządzania częścią wspólną ogrodu lub w inny sposób narusza jego interesy.
2. Powództwo, o którym mowa w ust. 1, może być wytoczone w terminie 6 tygodni od dnia powzięcia uchwały.
3. Sąd może wstrzymać wykonanie zaskarżonej uchwały, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony interesu skarżącego, a jednocześnie zachodzi wysokie prawdopodobieństwo uchYLENIA przez sąd zaskarżonej uchwały.

#### **Art. 21**

Za zobowiązania dotyczące nieruchomości wspólnej odpowiada wspólnota ogrodów działkowych bez ograniczeń.

### **Rozdział 5**

#### **Szczególny sposób zbycia własności działek na rzecz ich użytkowników**

#### **Art. 22**

1. Osoba fizyczna, której w dniu wejścia w życie ustawy przysługuje prawo użytkowania działki, zwana dalej „osobą uprawnioną” może złożyć wniosek o odpłatne przekształcenie prawa użytkowania w prawo własności tej działki.
2. Osoba uprawniona składa wniosek, o którym mowa w ust. 1 do:
  - 1) starosty – w odniesieniu do działki stanowiącej własność Skarbu Państwa,

- 2) wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa – w odniesieniu do działki stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego.
3. Decyzję w sprawie odpłatnego przekształcenia prawa użytkowania w prawo własności działki wydaje organ, o którym mowa w ust. 2.
4. Ostateczna decyzja, o której mowa w ust. 3, stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej. Decyzja ta nie narusza praw osób trzecich.
5. Opłaty sądowe z tytułu założenia i wpisu do księgi wieczystej prawa własności działki nabytej na podstawie decyzji, o której mowa w ust. 3, pokrywa osoba uprawniona.

### **Art. 23**

1. Osoba uprawniona jest zobowiązana do uiszczania dotychczasowemu właścicielowi opłaty.
2. Wysokość opłaty i termin jej uiszczenia ustalane są w decyzji, o której mowa w art. 21 ust.3.
3. Na wniosek osoby uprawnionej organ właściwy do wydania decyzji, o której mowa w art. 21 ust.3 może opłatę rozłożyć na raty, na czas nie dłuższy niż 5 lat. Wierzytelność w stosunku do osoby uprawnionej z tytułu opłaty podlega zabezpieczeniu, w szczególności przez ustanowienie hipoteki. Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż w 14 dni od dnia uprawomocnienia decyzji, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez organ w decyzji.
4. Rozłożona na raty niespłacona część opłaty podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski.

### **Art.24**

1. Opłata, o której mowa w art. 23 ust.1 równa jest cenie działki.
2. Do ustalenia ceny działki stosuje się odpowiednio przepisy art. 67 ust. 1, art. 69 oraz art. 70 ust. 2-4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

## **Art.25**

Koszty pomiarów oraz opracowań geodezyjnych i kartograficznych związanych z postępowaniem w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 21 ust 3. ponoszą osoby uprawnione.

## **Rozdział 6**

### **Zmiany w przepisach obowiązujących**

## **Art. 26**

W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 84):

1) w art. 7 ust . 1 pkt. 12 otrzymuje brzmienie:

„12) budynki położone na terenie ogrodów działkowych, nie przekraczających norm powierzchni ustalonych w przepisach Prawa Budowlanego dla altan i obiektów gospodarczych, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą.”;

2) w art. 7 ust. 2 pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„właścicieli i użytkowników działek w ogródkach działkowych”.

## **Art. 27**

W ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (jedn. tekst Dz. U. z 1993 r., Nr 52, poz. 268, z późniejszymi zmianami) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 1 otrzymuje brzmienie:

„Opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych oraz w ogrodach działkowych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza.”;

2) w art. 3 ust. 1 po pkt 4) kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) właścicielami lub użytkownikami działek w ogrodach działkowych.”.

### **Art. 28**

W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (jedn. tekst: Dz.U. z 2003 r., Nr 207, poz. 2016 z późniejszymi zmianami) art. 29 ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) altan i obiektów gospodarczych na działkach w ogrodach działkowych o powierzchni zabudowy do 25 m<sup>2</sup> w miastach i do 35 m<sup>2</sup> poza granicami miast oraz wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich;”.

### **Art. 29**

W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.) art. 15 ust. 3 pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych, w tym ogrodów działkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych;”.

### **Art. 30**

W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późniejszymi zmianami) art. 244 otrzymuje brzmienie:

„Art. 244. § 1. Ograniczonymi prawami rzeczowymi są: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, użytkowanie działki oraz hipoteka.

§ 2. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, użytkowanie działki oraz hipotekę regulują odrębne przepisy.”

## **Rozdział 7**

### **Przepisy przejściowe i końcowe**

### **Art. 31**

1. Z dniem wejścia w życie ustawy wygasają wszelkie uprawnienia i kompetencje przyznane Polskiemu Związkowi Działkowców, zwanemu dalej PZD, przez ustawę z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1419)

oraz przez przepisy szczególne, w szczególności wygasa przysługujące PZD użytkowanie wieczyste.

2. Z dniem wejścia w życie ustawy wspólnoty ogrodów wstępują w prawa własności lub użytkowania wieczystego przysługującego PZD.

3. Majątek PZD przechodzi na Skarb Państwa, z zastrzeżeniem ust. 4.

4. Z dniem wejścia w życie ustawy Fundusz Rozwoju Pracowniczych Ogrodów Działkowych działający na podstawie ustawy, o której mowa ust. 1, zwany dalej Funduszem, przechodzi w stan likwidacji. Aktywa i pasywa Funduszu stają się aktywami i pasywami Skarbu Państwa, z zastrzeżeniem ust. 5 i 6.

5. Składniki majątku PZD położone na terenie poszczególnych ogrodów, przeznaczone do wspólnego użytku właścicieli i użytkowników działek, stają się częścią wspólną ogrodu w rozumieniu art. 2 ust. 3.

6. Aktywa i pasywa funduszu, o którym mowa w ust. 3, będące w dniu wejścia w życie ustawy w dyspozycji zarządów rodzinnych ogrodów działkowych, przechodzą na rzecz wspólnot ogrodów.

7. Majątek i środki, o których mowa w ust. 2 i 3 winny być przeznaczone na wsparcie działalności, o której mowa w art. 2. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady rozdysponowania tych środków.

### **Art. 32**

1. Dotychczasowe prawo użytkowania działki w rozumieniu art. 14 ustawy, o której mowa w art. 32 ust. 1, z mocy prawa staje się prawem użytkowania działki w rozumieniu przepisów niniejszej ustawy.

2. Dotychczasowe rodzinne ogrody działkowe w rozumieniu ustawy, o której mowa w art. 32 ust. 1, z mocy prawa stają się ogrodami działkowymi w rozumieniu przepisów niniejszej ustawy.

### **Art. 33**

1. W terminie 30 dni od wejścia w życie ustawy minister właściwy do spraw środowiska w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa powoła Likwidatora PZD i Funduszu, zwanego dalej Likwidatorem.
2. Koszty likwidacji pokrywa się z majątku PZD.
3. Do zadań Likwidatora należy w szczególności:
  - 1) sporządzenie planu finansowego likwidacji Funduszu,
  - 2) sporządzenie planu zaspokojenia zobowiązań PZD oraz planu zagospodarowania jego majątku,
  - 3) ściąganie wierzytelności i wykonanie zobowiązań PZD oraz reprezentowanie Skarbu Państwa w tych sprawach,
  - 4) prowadzenie innych spraw bieżących związanych z likwidacją PZD i Funduszu.

#### **Art. 34**

Traci moc ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1419).

#### **Art. 35**

Traci moc ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 85. poz. 390).

#### **Art. 36**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 11 lipca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie orzekł niekonstytucyjność 24 fundamentalnych artykułów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. **Trybunał Konstytucyjny podtrzymał ustalenia i wnioski wynikające z orzeczeń Trybunału z lat 1996** (sprawa K 27/95), 2002 (sprawa K 39/00) oraz 2008 (sprawa K 61/07). Rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności przepisów ustawy z 1981 r., jak i ustawy obowiązującej od 2005 r., zapewniających Polskiemu Związkowi Działkowców (dalej PZD) pozycję monopolisty w zakresie dostępu do gruntów i zarządzania ogrodami działkowymi (najpierw pracowniczymi, a następnie rodzinnymi) dowodzą negatywnej oceny przez Trybunał takich rozwiązań ustawowych. Trybunał w sprawach tych dobitnie podkreślał materialny aspekt zasady demokratycznego państwa prawnego, który wymaga, aby prawo wyrażało wartości odpowiadające ustrojowi demokratycznemu państwa, w tym wolności zrzeszania się. **Obywatele pragnący jednoczyć swą działalność, powinni mieć gwarancje wolności wybierania formy prawnoorganizacyjnej w zależności od celów, jakie zamierzają realizować. Trybunał stale akcentował też, że zagwarantowanie prawne wyłączności PZD dostępu do gruntów przeznaczonych na ogrody działkowe jest sprzeczne z fundamentalną zasadą ustrojową: zasadą demokratycznego państwa prawnego.** Wynika to stąd, że zarówno ustawa z 1981 r. jak i z 2005 r. - przyznawały i chroniły monopol tej organizacji na prowadzenie ogrodów działkowych. Trybunał Konstytucyjny, stosując tzw. klauzulę odraczającą derogację niekonstytucyjnych przepisów, z wyjątkiem art. 10 u.r.o.d., wyznaczył ustawodawcy maksymalny, 18-miesięczny okres na uchwalenie nowej ustawy. Stąd wynikła konieczność przedłożenia nowych zasad ustrojowych dotyczących ogrodów działkowych.

Niniejszy projekt ustawy o ogrodach działkowych za fundament uznaje stworzenie takiej sytuacji prawnej działkowców w Polsce, która zgodna jest z Konstytucją RP,

zasadami solidarności społecznej, zasadą samorządności i praworządności. Należało niniejszym projektem uczynić zadość orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie podkreślał niezgodność dotychczasowych uregulowań z literą i duchem Konstytucji RP oraz podstawowymi zasadami demokracji.

Niniejszy projekt przewiduje, że zakładanie ogrodów działkowych jest zadaniem własnym gmin. Gminy realizują powyższe uprawnienie w drodze uchwały rady gminy, właściwej ze względu na położenie ogrodu działkowego. Kompetencje gminy w powyższym zakresie realizować będzie ustanowiony w tym celu pełnomocnik, który dokonuje następujące czynności prawne: przygotowanie podziału ogrodu na część wspólną i odrębne działki, dokonuje zbycia działek lub ustanowienia ich użytkowania, wykonywanie tymczasowego zwykłego zarządu ogrodem, zwołanie pierwszego zebrania wspólnoty i przeprowadzenie wyboru za rządu wspólnoty, koordynowanie działań pracowników urzędu w zakresie spraw związanych z zarządem ogrodu.

Projekt precyzuje jakie elementy ogrodu będą tworzyły część wspólną działkowców, a zarazem ich współwłasność. Wymieniony w art. 9 ust. 1 katalog urządzeń jest katalogiem otwartym, co oznacza, że do pojęcia „urządzenia ogrodów działkowych” można będzie zaliczyć także inne urządzenia, o ile będą mieścić się w wymienionym pojęciu, tzn. służyć do zaspokajania wspólnych potrzeb właścicieli i użytkowników działek.

Projekt zakłada, iż uprawnienie i korzystanie z działki będzie możliwe wyłącznie w dwóch formach prawnych: prawa własności oraz prawa użytkowania. Z prawem własności związana będzie współwłasność w częściach wspólnych ogrodu. Wielkość udziału w częściach wspólnych ogrodu będzie uzależniona od wielkości posiadanej działki i będzie odpowiadała stosunkowi jej powierzchni względem ogólnej powierzchni działek w ogrodzie.

Projekt dopuszcza możliwość likwidacji ogrodu działkowego, jednakże może się ona odbyć tylko w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi potrzebami gospodarczymi lub społecznymi. W przypadku dokonania likwidacji, właściwy organ zapewnia teren zastępczy, o powierzchni nie mniejszej niż likwidowany ogród, wyposażone w taką samą infrastrukturę. Niniejszy projekt nakłada na podmiot lub



podmioty, w interesie których nastąpiła likwidacja, obowiązek wypłaty odszkodowania za ewentualne szkody wynikłe z likwidacji ogrodu. Ponadto osobom, które nie skorzystają z możliwości uzyskania działki na terenie zastępczym, przysługiwać będzie od podmiotu, w interesie którego nastąpiła likwidacja, odszkodowanie obejmujące wartość działki albo ustanowionego na niej użytkownika, oraz zwrot poczynionych przez właściciela lub użytkownika działki nakładów.

Niniejszy projekt nadaje podmiotowość prawną wspólnotcie ogrodu, którą stanowią wszyscy właściciele i użytkownicy działek. Wspólnota ogrodu może więc nabywać i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywana. Tym samym ustawodawca zdecydował, iż podstawową jednostką ogrodnictwa działkowego w Polsce jest wspólnota ogrodu. Wspólnoty ogrodów mogą zrzeszać się na zasadzie dobrowolności, w oparciu o przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Tym samym ustawodawca zerwał z dotychczasową strukturą ogrodnictwa działkowego w Polsce, która polegała na obowiązkowej przynależności wszystkich działkowców do jednej monopolistycznej organizacji i jej jednostek.

Zatem członek wspólnoty ma prawo do współkorzystania z części wspólnej ogrodu zgodnie z jej przeznaczeniem, oraz uczestniczenia w jej zarządzaniu. Członek wspólnoty jest zobowiązany do ponoszenia wydatków związanych z utrzymaniem swojej działki, uczestniczenia w kosztach związanych z utrzymaniem części wspólnej ogrodu, korzystania z części wspólnej w sposób nie utrudniający korzystania przez innych współwłaścicieli i użytkowników, oraz współdziałania z innymi właścicielami i użytkownikami w ochronie dobra wspólnego.

Wspólnotą ogrodu kieruje zarząd wybrany przez zebranie wspólnoty ogrodu. Zadaniem zarządu jest kierowanie sprawami z zakresu części wspólnej ogrodu. Niniejszy projekt oddzielił czynności zwykłego zarządu, które zarząd podejmuje samodzielnie, od czynności przekraczających zwykły zarząd, które wymagają uchwały zebrania wspólnoty ogrodu. Art. 13 niniejszego projektu określa zasady podejmowania uchwał przez zebranie wspólnoty ogrodu. Organem kontrolnym i opiniodawczym w stosunku do zarządu jest rada społeczna. Art. 19 ust. 1 niniejszego projektu nadał członkowi wspólnoty ogrodu uprawnienie do zaskarżenia uchwały zebrania wspólnoty ogrodu do sądu powszechnego. Sąd bada prawidłowość podjętej uchwały stosując trzy kryteria: niezgodność z przepisami

prawa, naruszenie zasad prawidłowego zarządu oraz naruszenie interesów członka wspólnoty. Powództwo powyższe może być wytoczone w terminie 6 tygodni od dnia powzięcia uchwały. W razie gdy wymaga tego ochrona interesu skarżącego, a zarazem zachodzi wysokie prawdopodobieństwo uchylenia uchwały, sąd może wstrzymać wykonanie uchwały.

Wprowadzono też fundamentalny zapis, że ogrody działkowe stanowią składnik terenów zielonych oraz terenów rekreacyjnych i podlegają ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także w przepisach o ochronie środowiska.

Niniejszy projekt likwiduje osobę prawną ex lege Polski Związek Działkowców. Ustawodawca przeznaczył majątek pozostały po PZD, służący bezpośrednio wykonywaniu zadań związanych z kierowaniem ogrodnictwem działkowym, Skarbowi Państwa. Wyjątkiem są składniki majątku po PZD położone na terenie poszczególnych działek, przeznaczone do wspólnego użytku właścicieli i użytkowników działek, które stają się częścią wspólną właściwego ogrodu. Likwidacji podlega także Fundusz Rozwoju Pracowniczych Ogrodów Działkowych. Aktywa i pasywa Funduszu stają się aktywami i pasywami Skarbu Państwa, z wyjątkiem aktywów i pasywów będących w dniu wejścia w życie ustawy w dyspozycji zarządów ogrodów działkowych, które w tej sytuacji przechodzą na rzecz wspólnot ogrodów.

Najstarsze ogrody działkowe powstały ponad 100 lat temu, powstawały w okresie międzywojennym i po 1945 roku. Niewątpliwie realizacja dobrowolności w zrzeszaniu się wspólnot ogrodowych przyczyni się do wzrostu zainteresowania ogrodnictwem działkowym w Polsce, oraz zintensyfikowaniem się ponad 100-letniego ruchu ogrodnictwa działkowego w RP.

Niniejszy projekt nie spowoduje dla budżetu państwa, ani jednostek samorządu terytorialnego negatywnych skutków finansowych.

Projekt nie pociąga za sobą negatywnych skutków społecznych.

Zagadnienia objęte niniejszym projektem nie stanowią przedmiotu regulacji prawa wspólnotowego.

Warszawa, 31 sierpnia 2012 r.

BAS-WAPEiM-2192/12

Pani Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna**  
**w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu**  
**ustawy o ogrodach działkowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł**  
**Andrzej Dera)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Monitor Polski z 2012 r. poz. 32) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projektowana ustawa określa zasady zakładania ogrodów działkowych i zarządzania nimi oraz prawa i obowiązki właścicieli i użytkowników działek w ogrodach działkowych. Zgodnie z projektem ustawy, tworzenie i likwidacja ogrodów działkowych następuje na mocy uchwały rady gminy (art. 5-7), a osoba korzystająca z działki może nią władać jako właściciel albo użytkownik (art. 8-10). W projekcie ustawy określono zasady, na jakich właściciele i użytkownicy działek znajdujących się w ogrodzie działkowym stanowią z mocy prawa wspólnotę ogrodu (art. 11-21). W projekcie ustawy proponuje się także ustalenie szczególnego sposobu zbycia własności działek na rzecz ich dotychczasowych użytkowników, polegającego na możliwości wystąpienia przez osobę fizyczną, której w dniu wejścia w życie ustawy przysługuje prawo użytkowania działki, z wnioskiem o odpłatne przekształcenie prawa użytkowania w prawo własności działki (art. 22-25). Projektodawcy przewidzieli ponadto dokonanie nowelizacji przepisów innych ustaw, których materia dotyczy zagadnień związanych z ogrodami działkowymi (art. 26-30). Zgodnie z projektem ustawy, wygasną dotychczasowe uprawnienia Polskiego Związku Działkowców, a jego majątek przejdzie na rzecz Skarbu Państwa (art. 31). Wejście w życie projektowanej ustawy ma skutkować utratą mocy przez ustawę z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1419) oraz ustawę z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390, ze zmianami).

W myśl art. 36 projektu ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii, o których mowa w projekcie ustawy.

## **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Materia, której dotyczy projekt ustawy, pozostaje poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

## **4. Konkluzja**

Poselski projekt ustawy o ogrodach działkowych nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Zbigniew Wrona

Warszawa, 31 sierpnia 2012 r.

BAS-WAPEiM-2193/12

Pani Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna**  
**w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o ogrodach działkowych**  
**(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Dera) jest projektem ustawy**  
**wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu**  
**Sejmu**

Projektowana ustawa określa zasady zakładania ogrodów działkowych i zarządzania nimi oraz prawa i obowiązki właścicieli i użytkowników działek w ogrodach działkowych. Zgodnie z projektem ustawy, tworzenie i likwidacja ogrodów działkowych następuje na mocy uchwały rady gminy, a osoba korzystająca z działki może nią władać jako właściciel albo użytkownik. W projekcie ustawy określono zasady, na jakich właściciele i użytkownicy działek znajdujących się w ogrodzie działkowym stanowią z mocy prawa wspólnotę ogrodu. Projektodawcy proponują też ustalenie szczególnego sposobu zbycia własności działek na rzecz ich dotychczasowych użytkowników, polegającego na możliwości wystąpienia przez osobę fizyczną, której w dniu wejścia w życie ustawy przysługuje prawo użytkowania działki, z wnioskiem o odpłatne przekształcenie prawa użytkowania w prawo własności działki. Zgodnie z projektem ustawy, wygasną dotychczasowe uprawnienia Polskiego Związku Działkowców, a jego majątek przejdzie na rzecz Skarbu Państwa.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o ogrodach działkowych nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

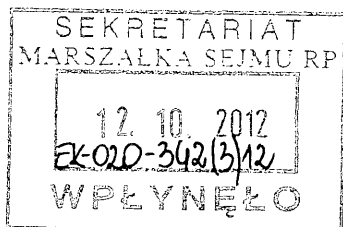
Zbigniew Wrona



# Solidarna Polska

Warszawa, dnia 11 października 2012 r.

**Andrzej Dera**  
**Posel na Sejm RP**



**Pani**  
**Ewa Kopacz**  
**Marszałek Sejmu**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

Na podstawie art. 36 ust. 1a Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej jako reprezentant wnioskodawców, składam autopoprawkę do projektu ustawy z dnia 23 sierpnia 2012 r. *o ogrodach działkowych*.

**Z wyrazami szacunku,**

**Andrzej Dera**

**Posel na Sejm RP**

## **Autopoprawka do projektu ustawy z dnia 23 sierpnia 2012 r.**

### ***o ogrodach działkowych.***

1) w art. 10 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

*„2a. Osoba fizyczna może być użytkownikiem tylko jednej działki.”;*

2) w art. 13 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

*„4. Uchwały zebrania wspólnoty ogrodu zwołanego przez zarząd zapadają w obecności członków wspólnoty ogrodu reprezentujących co najmniej trzecią część działek ogrodu. Uchwały zebrania wspólnoty ogrodu zwołanego przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) zapadają w obecności członków wspólnoty ogrodu reprezentujących co najmniej trzecią część działek ogrodu.”;*

3) w art. 14 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

*„1. Zebranie wspólnoty ogrodu zwoływane jest przez zarząd z inicjatywy własnej, na wniosek rady społecznej ogrodu lub członków wspólnoty ogrodu reprezentujących co najmniej 15% działek ogrodu. Wniosek powinien zawierać projekt proponowanego porządku obrad. Zarząd zobowiązany jest zwołać zebranie wspólnoty ogrodu w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku.”;*

4) art. 28 otrzymuje brzmienie:

*„W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (jedn. tekst: Dz. U. z 2003 r., Nr 207, poz. 2016 z późniejszymi zmianami) art. 29 ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:*

*„4) altan i obiektów gospodarczych na działkach w ogrodach działkowych o powierzchni zabudowy do 35 m<sup>2</sup> oraz wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich;”.*”;

5) w art. 31 ust. 7 otrzymuje brzmienie:

*„7. Majątek i środki, o których mowa w ust. 2 i 3 winny być przeznaczone na wsparcie działalności, o której mowa w art. 2. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady rozdysponowania tych środków, ze szczególnym uwzględnieniem:*

- 1) podmiotów upoważnionych do wykorzystania tych środków, przeznaczonych w formie dotacji bezzwrotnej,*
- 2) wysokość przyznanej dotacji,*
- 3) kryteria podziału wyżej wymienionych środków.”.*

**Z wyrazami szacunku,  
Andrzej Dera**

**Posel na Sejm RP**



## Uzasadnienie

Przedstawiona autopoprawka ma na celu doprecyzowanie kwestii użytkowania działki ogrodów działkowych. Zgodnie z wprowadzaną poprawką, osoba fizyczna może być użytkownikiem tylko jednej działki. Projektodawca zdecydował o ujednoczeniu zasad podejmowania uchwał przez zebrania wspólnoty ogrodu. Zgodnie z nowym zapisem, uchwały zebrania wspólnoty ogrodu zwołanego zarówno przez zarząd jak i przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) zapadają w obecności członków wspólnoty reprezentujących co najmniej 1/3 działek całego ogrodu. Ujednoczenie dotyczy również zwoływania zebrania wspólnoty ogrodu – w tym przypadku zebranie zwoływane będzie na wniosek rady społecznej ogrodu lub członków wspólnoty ogrodu, reprezentujących co najmniej 15% działek całego ogrodu.

Projektodawca nowelizując przepis *Prawa budowlanego*, odszedł od dotychczasowej zasady rozróżnienia działek w kategorii miasto-wieś. W projektowanym zapisie, powierzchnię zabudowy altan i obiektów gospodarczych, znajdujących się na działkach i w ogrodach działkowych, usytuowane zarówno w miastach, jak i na wsi określono do 35 m<sup>2</sup>.

W nawiązaniu do opinii prawnych Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu, projektodawca doprecyzował przepis upoważniający do wydania rozporządzenia. Zgodnie z nowym brzmieniem ust. 7, zamieszczonego w art. 31 minister właściwy do spraw środowiska określi wysokość przyznanej dotacji bezzwrotnej, kryteria podziału tych środków oraz podmioty upoważnione do ich wykorzystania.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę o wprowadzenie do przedłożonego projektu ustawy, przedstawionej przeze mnie autopoprawki.

Warszawa, 25 października 2012 r.

BAS-WAPEiM-2739/12

Pani Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna**  
**w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu**  
**ustawy o ogrodach działkowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł**  
**Andrzej Dera) w wersji uwzględniającej autopoprawkę**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Monitor Polski z 2012 r. poz. 32) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projektowana ustawa określa zasady zakładania ogrodów działkowych i zarządzania nimi oraz prawa i obowiązki właścicieli i użytkowników działek w ogrodach działkowych. Zgodnie z projektem ustawy, tworzenie i likwidacja ogrodów działkowych następuje na mocy uchwały rady gminy (art. 5-7), a osoba korzystająca z działki może nią władać jako właściciel albo użytkownik (art. 8-10). W projekcie ustawy określono zasady, na jakich właściciele i użytkownicy działek znajdujących się w ogrodzie działkowym stanowią z mocy prawa wspólnotę ogrodu (art. 11-21). W projekcie ustawy proponuje się także ustalenie szczególnego sposobu zbycia własności działek na rzecz ich dotychczasowych użytkowników, polegającego na możliwości wystąpienia przez osobę fizyczną, której w dniu wejścia w życie ustawy przysługuje prawo użytkowania działki, z wnioskiem o odpłatne przekształcenie prawa użytkowania w prawo własności działki (art. 22-25). Projektodawcy przewidzieli ponadto dokonanie nowelizacji przepisów innych ustaw, których materia dotyczy zagadnień związanych z ogrodami działkowymi (art. 26-30). Zgodnie z projektem ustawy, wygasną dotychczasowe uprawnienia Polskiego Związku Działkowców, a jego majątek przejdzie na rzecz Skarbu Państwa (art. 31). Wejście w życie projektowanej ustawy ma skutkować utratą mocy przez ustawę z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1419) oraz ustawę z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390, ze zmianami).

W myśl art. 36 projektu ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii, o których mowa w projekcie ustawy.

## **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Materia, której dotyczy projekt ustawy, pozostaje poza zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

## **4. Konkluzja**

Poselski projekt ustawy o ogrodach działkowych, w wersji uwzględniającej autopoprawkę, nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Zbigniew Wrona

Warszawa, 25 października 2012 r.

BAS-WAPEiM-2740/12

Pani Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna**  
**w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o ogrodach działkowych**  
**(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Dera) w wersji**  
**uwzględniającej autopoprawkę jest projektem ustawy wykonującej prawo**  
**Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu**

Projektowana ustawa określa zasady zakładania ogrodów działkowych i zarządzania nimi oraz prawa i obowiązki właścicieli i użytkowników działek w tych ogrodach. Tworzenie i likwidacja ogrodów działkowych ma następować na mocy uchwały rady gminy, a osoba korzystająca z działki może nią władać jako właściciel albo użytkownik. W projekcie określono zasady, na jakich właściciele i użytkownicy działek znajdujących się w ogrodzie działkowym stanowią z mocy prawa wspólnotę ogrodu. Projektodawcy proponują ustalenie szczególnego sposobu zbycia własności działek na rzecz ich dotychczasowych użytkowników, polegającego na możliwości wystąpienia przez osobę fizyczną, której w dniu wejścia w życie ustawy przysługuje prawo użytkowania działki, z wnioskiem o odpłatne przekształcenie prawa użytkowania w prawo własności działki. Zgodnie z projektem ustawy, wygasną dotychczasowe uprawnienia Polskiego Związku Działkowców, a jego majątek przejdzie na rzecz Skarbu Państwa.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o ogrodach działkowych, w wersji uwzględniającej autopoprawkę, nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

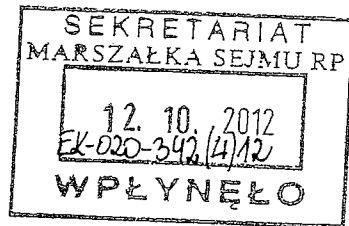
Zbigniew Wrona



# Solidarna Polska

Warszawa, dnia 11 października 2012 roku

**Andrzej Dera**  
Poseł na Sejm RP



**Szanowny Pan**  
**Cezary Grabarczyk**  
Wicemarszałek Sejmu RP

W nawiązaniu do pisma Pana Marszałka z dnia 12 września 2012 r. skierowanego do mnie z prośbą o uzupełnienie uzasadnienia do projektu ustawy o *ogrodach działkowych*, uprzejmie informuję iż opracowanie projektów podstawowych aktów wykonawczych przekracza możliwości merytoryczne i organizacyjne pojedynczego posła.

Jednocześnie informuję, iż przygotowanie aktów wykonawczych do ustawy spoczywa na barkach ministra upoważnionego ustawowo do ich wydania. Pragnę nadmienić, iż to minister – a nie pojedynczy poseł – posiada zaplecze merytoryczne w postaci Ministerstwa – urzędu obsługującego pracę ministra i przygotowującego dla niego projekty rozporządzeń.

Z wyrazami szacunku,

**Andrzej Dera**

  
Poseł Klubu Parlamentarnego  
*Solidarna Polska*

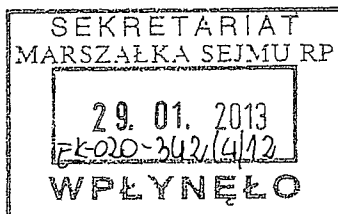


# Solidarna Polska

Warszawa, dnia 29 stycznia 2013 roku

Andrzej Dera

Posel na Sejm RP



Szanowny Pan

Cezary Grabarczyk

Wicemarszałek Sejmu RP

W nawiązaniu do Pańskiego pisma (sygn. GMS-WP-03-239/12), dotyczącego uzupełnienia uzasadnienia do projektu ustawy o ogrodach działkowych poniżej przedstawiam doprecyzowanie założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych:

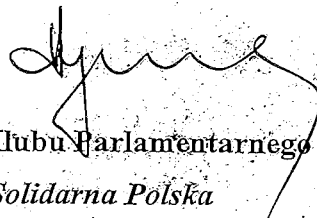
*„Niniejszy projekt ustawy wymaga wydania przez ministra właściwego do spraw środowiska rozporządzenia, dotyczącego szczegółowych zasad rozdysponowania środków na wsparcie działalności wspólnot ogrodów działkowych. Minister środowiska, wydając rozporządzenie, o którym mowa w art. 31 ust. 7 przedmiotowej ustawy, powinien uwzględnić (I) typ podmiotów upoważnionych do wykorzystania środków przyznanych w formie dotacji bezzwrotnej, (II) wysokość przyznanej dotacji oraz (III) kryteria podziału wyżej wymienionych środków.*

*Minister środowiska wydając przedmiotowe rozporządzenie powinien wziąć pod uwagę wielkość dotychczas przyznawanej dotacji (w okresie ostatnich pięciu lat) oraz uwzględnić wysokość środków, jakie zostały na ten cel przeznaczone. Ponadto, Minister*

właściwy do spraw środowiska wydając rozporządzenie, powinien uwzględnić wielkość ogrodu, który otrzyma dotacje, tj. ilość działek, które wchodzi w skład ogrodu.”

Z wyrazami szacunku,

Andrzej Dera



Posel Klubu Parlamentarnego

*Solidarna Polska*



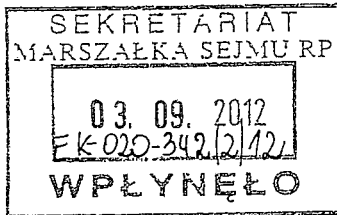
# POLSKI ZWIĄZEK DZIAŁKOWCÓW KRAJOWA RADA

ul. BOBROWIECKA 1, 00-728 WARSZAWA

Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy, XII Wydział Gospodarczy, Nr KRS 0000293886  
Prezes, Sekretariat: tel. 22 101-34-44, fax 22 101-34-60, e-mail: prezespzd@pzd.pl  
NIP:526-00-07-711

L.dz. 6379/12.....

Warszawa, dnia 31.08.2012.....




**Pani**  
**Ewa Kopacz**  
**Marszałek Sejmu RP**

*Szanowna Pani Marszałek,*

W dniu 28 sierpnia 2012 r. podczas obrad Krajowej Rady PZD przedstawiono projekt ustawy o ogrodach działkowych, który został złożony do Sejmu RP przez posłów Solidarnej Polski. Krajowa Rada PZD, po zapoznaniu się ze złożonym projektem ustawy stwierdziła, że jest on właściwie tożsamy z projektem ustawy o ogrodach działkowych, który w 2009 roku złożyła w Sejmie grupa posłów PiS na czele z Posłem Andrzejem Derą. Już wówczas działkowcy uznali, że projekt jest szkodliwy dla dalszego istnienia ogrodnictwa działkowego w Polsce. Natomiast Sejm RP 16 lipca 2009 r. odrzucił w pierwszym czytaniu projekt ustawy. Dlatego też, tym bardziej niezrozumiałym wydaje się fakt powtórnego złożenia niemalże identycznego projektu ustawy o ogrodach działkowych, jako projektu, tym razem posłów Solidarnej Polski, ale znowu na czele z Posłem Andrzejem Derą.

Krajowa Rada w dniu 28 sierpnia 2012 r. podjęła „Stanowisko w sprawie projektu ustawy o ogrodach działkowych złożonego do Sejmu przez posłów Solidarnej Polski”, w którym zwraca się do Pani Marszałek oraz posłów o odrzucenie wymienionego projektu.

W załączeniu stanowisko KR PZD.

  
**PREZES**  
mgr inż. Eugeniusz Kondracki



**STANOWISKO**  
**Krajowej Rady Polskiego Związku Działkowców**  
**z dnia 28 sierpnia 2012 r.**

*w sprawie projektu ustawy o ogrodach działkowych złożonego w Sejmie przez  
posłów Solidarnej Polski*

Projekt ustawy o ogrodach działkowych, który w dniu 23 sierpnia 2012 r. złożyli w Sejmie posłowie Solidarnej Polski, jest w istocie projektem posła Andrzeja Dery z 2009 r., który ówczesny Sejm odrzucił w pierwszym czytaniu w dniu 16 lipca 2009 r. Andrzej Dera, będąc wówczas posłem Prawa i Sprawiedliwości złożył w Sejmie projekt ustawy powszechnie skrytykowany przez działkowców. Po analizie tego projektu okazało się, że jego skutkiem może być tylko generalne wywłaszczenie działkowców i w konsekwencji likwidacja większości rodzinnych ogrodów działkowych. Działkowcy poczuli się zagrożeni i swoje obawy wyrażali w tysiącach listów i protestów zbiorowych i indywidualnych. Krajowa Rada uznała, że zagrożenie dla istnienia ruchu ogrodnictwa działkowego wymaga szerokiego forum wypowiedzi jak najliczniejszej reprezentacji działkowców i zwołała pierwszy w historii Związku Kongres. Kongres obradował 14 lipca 2009 r. na dwa dni przed pierwszym czytaniem projektu ustawy. Uczestniczyło w nim 2600 przedstawicieli rodzinnych ogrodów działkowych z całego kraju, samorządowcy popierający ustawę o rodzinnych ogrodach działkowych oraz bardzo liczna grupa posłów. Wszyscy uczestniczący w Kongresie jednoznacznie negatywnie ocenili projekt ustawy uznając go za niekonstytucyjny i niszczący ogrody działkowe i samorządną organizację działkowców Polski Związek Działkowców.

Sejm Rzeczypospolitej odrzucił ten projekt 16 lipca 2009 r. w pierwszym czytaniu uznając go za niekonstytucyjny.

Jest rzeczą zadziwiającą, że tak skrytykowany projekt ustawy, wreszcie odrzucony w pierwszym czytaniu, znów ten sam poseł firmuje i składa w Sejmie. Można to tylko tłumaczyć w jeden sposób – pan Poseł pała taką nienawiścią do Polskiego Związku Działkowców, że nic nie jest w stanie powstrzymać go przed próbą całkowitej likwidacji samorządnej i niezależnej organizacji pozarządowej. Swoją pogląd na temat Związku poseł Dera dwukrotnie prezentował w Trybunale Konstytucyjnym i po ogłoszeniu wyroku 11 lipca br. uznał, że czas dokończyć dzieła. Jest to jedyny wniosek, jaki można

wysnuć ze złożenia w Sejmie projektu, którego główną treścią jest likwidacja PZD i całkowita nacjonalizacja wspólnego majątku miliona działkowców w Polsce oraz w efekcie zagłada rodzinnych ogrodów działkowych. Metoda autora projektu różprawienia się z pozarządową samodzielną organizacją przypomina najciemniejsze czasy poprzedniego systemu. Widać jednak dla osiągnięcia założonego celu poseł sięga po metody wręcz zakazane przez Konstytucję RP wyznając zasadę, że cel uświęca środki.

Ten projekt różni się od poprzedniego jedynie wykreśleniem zapisów o preferencyjnej sprzedaży działek działkowcom. Nic poza tym nie zostało zmienione. Cel, do jakiego dąży poseł Dera tak determinuje jego walkę, że w projekcie sprzed trzech lat nie poprawiono nawet kompromitujących wręcz błędów. Świadczy to tylko o tym, że pan poseł nie słucha obywateli, bowiem te błędy były wielokrotnie wskazywane i zwykła przyzwoitość nakazywałaby ich poprawienie, a może nawet przeczytanie tego projektu, zanim ponownie złoży się go w Sejmie. Nadal ma się wrażenie, że projekt ustawy jest napisany pod osobiste potrzeby posła, bowiem, mimo że zgodnie z prawem obowiązującym od ponad 60 lat działka może mieć do 500 m<sup>2</sup> powierzchni, nadal forsuje jej zwiększenie do 600 metrów, bo sam taką właśnie działkę użytkuje.

Krajowa Rada PZD stwierdza, że ponowne złożenie skompromitowanego projektu ustawy pokazuje prawdziwe cele, jakim przyświeca działalność posła Dery. Te cele to przede wszystkim pozbawienie działkowców dotychczasowych praw, podporządkowanie ogrodów administracji publicznej, likwidacja samorządnej organizacji społecznej i nacjonalizacja jej majątku. Skutkiem wejścia w życie proponowanych rozwiązań prawnych może być tylko samolikwidacja ogrodów działkowych, bo na działkę będzie stać tylko bogatych. To nie jest ustawa o ogrodach działkowych tylko ustawa umożliwiająca wykup działek przez ludzi bogatych i powiększanie ich nawet do powierzchni 1500 m<sup>2</sup>. Dzisiejszy działkowiec w świetle tej ustawy jest nikim, bo jest ona napisana dla właścicieli. To oni mają prawa, to oni są właścicielami infrastruktury ogrodów, to wąska grupa ludzi bogatych może przejąć cały majątek działkowców i w praktyce sprawować pełną władzę na tym, co pozostanie po dzisiejszym rodzinnym ogrodzie działkowym.

Krajowa Rada PZD uznaje, że projekt złożony przez posłów Solidarnej Polski jest szkodliwy dla miliona rodzin działkowych, dla rodzinnych ogrodów

działkowych, społeczności lokalnych i miast oraz godzi w konstytucyjne zasady samorządności obywateli i wolności zrzeszania się. Konstytucja RP chroni wszelką własność, chroni samorządność i prawo obywateli do zrzeszania się. Poseł, jako przedstawiciel narodu sprawujący w jego imieniu władzę w Polsce, ma obowiązek chronić konstytucyjne prawa obywateli, a nie w imię swych prywatnych celów niszczyć podstawowe zasady demokratycznego państwa.

Czy ten projekt jest wyrazem wizji, jak ma wyglądać solidarna Polska? Czy solidarna Polska, to Polska działająca tylko dla ludzi bogatych? Za takie „wartości” dziękujemy.

Działkowcy to nie jest bezrozumna masa, którą można manipulować według własnego interesu, dlatego Krajowa Rada PZD uznaje, że złożenie w Sejmie powtórnie tego samego projektu jest wyrazem pogardy i braku szacunku dla miliona rodzin w Polsce. Działkowcy znowu zostali potraktowani jak „ciemny lud”, któremu można wszystko obiecać, który wszystko przyjmie bez mrugnięcia okiem. Jest to zachowanie nie tyle aroganckie, co wynikające z braku poszanowania dla społeczeństwa działkowego w Polsce. W związku z tym Krajowa Rada PZD zwraca się do Marszałek Sejmu oraz posłów o odrzucenie tego projektu, który jest szkodliwy dla całego społeczeństwa, ale jest też wyrazem braku szacunku dla Sejmu RP.

KRAJOWA RADA  
POLSKIEGO ZWIĄZKU DZIAŁKOWCÓW

*Warszawa, dnia 28 sierpnia 2012 r.*





# Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, 26 września 2012 r.

ZW/0714/240/12

SEKRETARIAT-SZEFA KS

Lcz. EK-020-342/12

Data wpływu 27.09.2012

Pan  
**Lech Czajła**  
Szef  
Kancelarii Sejmu

*Pracownicy Państwa Młodsze*

W odpowiedzi na pismo z dnia 14 września 2012 r., dotyczące przedłożenia opinii nt. poselskiego projektu ustawy: **o ogrodach działkowych**, w załączeniu, uprzejmie przekazujemy opinie otrzymane z województw: opolskiego, mazowieckiego i podkarpackiego. *i zachodniopomorskiego.*

*Z wyrazami szacunku*

/-/ Bogdan Ciepielewski  
Dyrektor Biura ZWRP

**Uwagi**  
**do projektu ustawy o ogrodach działkowych (wniesiony 23.08.2012 przez SP).**

Ogólną koncepcję zachowania ogrodów działkowych w postaci samodzielnych wspólnot na wzór wspólnot mieszkaniowych opiniuje się pozytywnie, zdejmuje bowiem z ogółu użytkowników ogrodów działkowych obowiązek utrzymywania struktur Polskiego Związku Działkowców. Na utrzymanie tych struktur składała się część opłat wnoszonych przez użytkowników. Projekt zawiera jednak rozwiązania nie do końca dopracowane lub czasem niemożliwe do wykonania z formalnego punktu widzenia.

1) W rozdziale 3 „Tytuł prawny do działki” art. 8 przewiduje 2 tytuły do władania działką: własność i użytkowanie (słowo „nią” należałoby zastąpić słowem „działką”, nie wynika to bowiem z kontekstu zdania). W art. 9 jedynie właścicielom przyznaje się współwłasność części wspólnych ogrodu, nie określając prawa do tych części wspólnych dla użytkowników. Jednocześnie w art. 11 zdefiniowano wspólnotę jako właścicieli i użytkowników działek, która to wspólnota powstaje z mocy prawa. Zachodzi więc pytanie, jaka jest relacja pomiędzy właścicielami i użytkownikami działek i dlaczego ich prawa we wspólnocie są różne np. w art. 4 ust. 2 zmiana przeznaczenia działki może nastąpić po uzyskaniu zgody tylko właścicieli działek a nie wspólnoty lub zarządu wspólnoty. Poprzez taki zapis zaprzecza się definicji wspólnoty jako zespołu właścicieli i użytkowników pozbawiając użytkowników praw członka wspólnoty. Uzyskanie takiej zgody od wszystkich właścicieli – przyjmując, że część użytkowników stanie się właścicielami wraz z gminą – jest w praktyce niemożliwe, wystarczy bowiem brak jednego współwłaściciela (brak postępowania spadkowego po właścicielu) aby przepis stał się martwy. Zgodę winien wyrażać zarząd wspólnoty.

2) Skoro w art. 4 ust. 2 przewiduje się w wyjątkowych wypadkach zmianę przeznaczenia działki, to w ust. 5 art. 2 po kropce należałoby dodać sformułowanie „z zastrzeżeniem art. 4 ust. 2”.

3) W rozdziale 2 projektu „Tworzenie i likwidacja ogrodów działkowych” nie przewidziano żadnych mechanizmów na skutek których gmina miałaby zakładać nowe ogrody działkowe wiedząc, że wiąże się to z dużymi kosztami. Należałoby przewidzieć tu jakąś inicjatywę w tym zakresie mieszkańców zainteresowanych uzyskaniem działki np. określona ilość wniosków o przydział lub wniosek już istniejących wspólnot ogrodowych lub wniosek Rady dzielnicy. W innym przypadku przepis o tworzeniu ogrodów będzie martwy.

4) Wprowadzenie do Kodeksu cywilnego nowego ograniczonego prawa rzeczowego „użytkowania działki” wymagałoby dookreślenia „w rozumieniu ustawy o ogrodach działkowych” ponieważ pojęcie „działki” jako takie nie jest definiowane w Kc. (uwaga dotyczy art. 30 projektu). O ile zbywalność i dziedziczenie użytkowania działki w ogrodzie działkowym uzasadnione jest względami praktycznymi, to przyznanie tych walorów ograniczonemu prawu rzeczowemu stanowi kolejny wyłom w ogólnych zasadach dotyczących tych praw. Skoro to prawo ma być dziedziczne i zbywalne, niczym praktycznie nie różni się od własności, gdyż do ochrony tych praw stosuje się odpowiednio przepisy Kc o ochronie własności. Pociąga to za sobą konieczność zakładania dla każdej z działek odrębnej

księgi wieczystej, gdyż w myśl zasad Kc prawa takie są nieskuteczne, jeśli nie są wpisane w księgi wieczyste. O tym aspekcie w projekcie zapomniano, pomijając zagadnienie zarówno przy tworzeniu jak i likwidacji ogrodów. Obowiązki i koszty związane z wpisami do ksiąg winne być przypisane na etapie zarówno tworzenia jak i likwidacji ogrodów.

5) Nie jest jasne, dlaczego umowa zbycia użytkownika działki obwarowana jest wcześniejszą zgodą na to zbycie Zarządu wspólnoty ( art. 10 ust. 4, 5 i 6 ) skoro Zarząd ten nie ma żadnych środków prawnych sprawdzania tożsamości, stanu majątkowego ani charakteru nabywcy, bo musiałby do tego celu wynajmować pewnie detektywów. Na czym miałyby polegać rękojmia prawidłowego użytkownika działki przez nabywcę i dlaczego zbywca użytkownika działki miałby podawać, za jaką cenę sprzedaje to prawo. Jest to naszym zdaniem nieuzasadniona ingerencja w prawa obywatelskie a sama weryfikacja nabywców opierałaby się na subiektywnych ocenach Zarządu wspólnoty. Rękojmia prawidłowego użytkownika również nie daje osoby bliskiej zbywcy, których zwolniono ze stosowania ust. 4, 5, 6 i 7 w ust. 8 art. 10. Ustępy od 4 do 8 należałoby więc wykreślić, dodać natomiast ust.4 mówiący o obowiązku dostarczenia każdorazowo do Zarządu wspólnoty przy zbyciu użytkownika lub własności kopii zawartej umowy oraz o obowiązku prowadzenia rejestru umów przez Zarząd. Rejestr taki przekazywany mógłby być do gminy celem udostępniania np. organom i rzeczoznawcom majątkowym w sprawach odszkodowań za wywłaszczenie z gruntów stanowiących ogrody działkowe, biegłym sądowym w sprawach sporów. Zamiast wyznaczania nabywcy Zarząd wspólnoty winien raczej pośredniczyć między użytkownikami, którzy chcą zbyć swoje prawa i ewentualnymi nabywcami, którzy chęć nabycia zgłaszałiby do Zarządu.

6) Projekt dopuszcza jednoosobowy Zarząd wspólnoty ( art. 16 ust.2 ) co nie jest korzystne z punktu widzenia interesu wspólnoty, gdyż może prowadzić do nadużyć lub tylko błędów w zarządzie, za które wspólnota po ich stwierdzeniu np. po roku może odpowiadać finansowo.

7) w art. 23 ust. 2 i 3 oraz w art. 25 pomyłono numerację artykułu mówiącego o decyzji w sprawie przekształcenia – winno być „art. 22 ust.3”.

8) W przepisach przejściowych i końcowych :

- ustępy 1, 2 i 3 artykułu 31 kolidują ze sobą. Nie może z dniem wejścia w życie ustawy wygasać prawo użytkownika wieczystego przysługujące PZD (ust. 1 ) i jednocześnie z tym samym dniem wspólnoty wstępują w prawa własności i użytkownika wieczystego PZD. Skoro prawo wygasa, nie jest możliwe wstąpienie w nie nowego podmiotu, musi być ustanowione ponownie zgodnie z odrębnymi przepisami. Poza tym w dniu wejścia w życie ustawy wspólnoty ogrodów nie będą jeszcze istniały. Dochodzi też do kolizji praw, gdyż właścicielem gruntu działek będących w użytkowaniu wieczystym PZD jest z reguły gmina, więc wspólnota jako zespół właścicieli i użytkowników działek w myśl ust.2 stanie się właścicielem lub **użytkownikiem wieczystym** gruntu. Oznaczać to będzie, że w przypadku gmin dojdzie do konfuzji praw (prawo użytkownika wieczystego wygaśnie ) natomiast ogół użytkowników -jako członkowie wspólnoty- stanie się wieczystymi użytkownikami. W takim razie instytucja przekształcenia prawa użytkownika w prawo własności traci sens, gdyż wspólnota już będzie użytkownikiem wieczystym na gruncie stanowiącym własność gmin. Na dodatek ust. 3 tego artykułu stanowi, że majątek PZD przechodzi na Skarb Państwa z zastrzeżeniem dot. Funduszu Rozwoju Pracowniczych Ogrodów Działkowych, gdy tymczasem majątek ten to m.in. własność i użytkowanie wieczyste gruntów stanowiących ogrody. Nie może ten sam majątek być przyznawany w ustawie jednocześnie wspólnotom ogrodów i Skarbowi Państwa. Jeśli na mocy ustawy prawo użytkownika wieczystego dla

PZD ma wygasać, to postanowienia o przyznaniu praw majątkowych po PZD winny być precyzyjnie określone. Wspólnota to dotychczasowy właściciel gruntów (SP, Gmina) z których zniknie prawo użytkowania wieczystego oraz osoby fizyczne - użytkownicy działek. Nieruchomości będące w użytkowaniu wieczystym PZD a nie służące bezpośrednio obsłudze ogrodów powinien przejąć Skarb Państwa natomiast środki Funduszu należałoby rozdysponować pomiędzy istniejące ogrody, gdyż to one (użytkownicy działek) ze swoich składek tworzyły ten Fundusz.

Ze względu na istotny charakter stwierdzonych uwag, ustawę w tym kształcie opiniuje się negatywnie.

Oprac. Krystyna Strózik  
Z-ca Dyr. DGKiGN  
UMWO Opole

Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie  
Departament Organizacji  
ul. Jagiellońska 28, 03-719 Warszawa  
tel. (22) 58-79-147 fax: (22) 58-79-748  
e-mail: [urzad\\_marszalkowski@mazovia.pl](mailto:urzad_marszalkowski@mazovia.pl)

**Mazowsze.**  
serce Polski

OR-OP-||.0821.197.2012.MO

Warszawa, dnia 21 września roku

Nr Kanc.:

Pan  
**BOGDAN CIEPIELEWSKI**  
Dyrektor Biura Związku Województw RP

e-mail: [lsztramaka@zwrp.pl](mailto:lsztramaka@zwrp.pl)

Odpowiadając na pismo przesłane do tutejszego Urzędu drogą elektroniczną w dniu 14 września 2012 roku, zawierające prośbę o zaopiniowanie poselskiego projektu ustawy o ogródkach działkowych, pragnę zwrócić uwagę na legislacyjną omyłkę zaistniałą w przepisie art. 6 pkt 4 projektowanej ustawy, w którym wskazano, iż w przypadku, gdy grunty likwidowanego ogrodu działkowego nie należą wyłącznie do gminy, likwidację ogrodu działkowego dopuszcza się wyłącznie na cel publiczny w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 281, poz. 2603 z późn. zm.).

Należy zauważyć, iż Projektodawca w błędny sposób użył w cytowanym powyżej przepisie Dziennik Ustaw. Akt prawny zawarty w Dzienniku Ustaw z 2004 roku, Nr 281, poz. 2603 z późn. zm. jest aktem archiwalnym.

W tym miejscu, pragnę zauważyć, że obecnie obowiązująca treść ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 roku zamieszczona została jako tekst jednolity ustawy w Dzienniku Ustaw z 2010 roku, Nr 102, poz. 851 z późn. zm., co ogłoszone zostało obwieszczeniem Marszałka Sejmu z dnia 19 maja 2010 roku na podstawie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95).

Obowiązywanie zaś tekstu jednolitego datuje się na 11 czerwca 2010 roku.

Kierownik  
Wydziału Prawno-Legislacyjnego

2012 4 7 2012  
Zbigniew Czajor

Zastępca Dyrektora Departamentu  
ds. Organizacyjno - Prawnych

Tamara Bortowska

NR  
21.09.2012

Laureat Polskiej Nagrody Jakości. Certyfikaty: PN-EN ISO 9001:2009, PN-EN ISO 14001:2004, PN ISO/IEC 27001:2007, OHSAS 18001:2007 oraz Systemu Przewodzenia Zapobiegom Korupcyjnym.



[www.inforflex.pl](http://www.inforflex.pl)

[www.mazovia.pl](http://www.mazovia.pl)



## Opinia z woj. podkarpackiego

Przesłany projekt ustawy zupełnie nie dotyczy kompetencji samorządu województwa, jednak Departament Geodezji i Gospodarki Mieniem tut. urzędu przekazał dwie uwagi do tekstu:

- w art. 30 proponowanej ustawy, po wyrazach „użytkowanie działki” dodać należy „w ogrodach działkowych” - chodzi o wprowadzenie zapisu **„użytkowanie działki w**

**ogrodach działkowych”** (kc dotyczy różnych użytkowników, zapewni to przejrzystość jakich użytkowników dotyczy zmiana),

- art. 32- nieczytelny (odsyłanie do art. 32)- w art. 32 ust. 1 po słowach " ... w rozumieniu art. 14 ustawy... ' nie podano nazwy tej ustawy, natomiast w dalszej części tekstu są do niej odesłania.



GM-II.1122.1.181.2012.IJ

Szczecin, 27 września 2012 r.

**Pan Bogdan Ciepielewski**  
**Dyrektor Biura**  
**Związku Województw RP**

**OPINIA**  
**WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO**  
**dotycząca: posełskiego projektu ustawy (SP) - o ogrodach działkowych**

Uważamy, że projekt nie w pełni zasługuje na pozytywną rekomendację. Pozytywnym elementem przedstawianego projektu jest chęć uporządkowania spraw związanych z funkcjonowaniem ogrodów działkowych, jednakże zaproponowane zapisy budzą obawy zarówno Zarządu Polskiego Związku Działkowców jak i samorządów, które miałyby aktywniej uczestniczyć w zarządzaniu ogrodami.

**a) uwagi ogólne:**

1. Polski Związek Działkowców obawia się, że skutkiem wprowadzenia ustawy może być generalne wywłaszczenie działkowców i w konsekwencji likwidacja większości rodzinnych ogrodów działkowych, a projekt ustawy uznaje za niekonstytucyjny, niszczący ogrody działkowe i samorządną organizację działkowców - Polski Związek Działkowców.
2. Przedłożony projekt przewiduje udział gmin w organizowaniu się samorządu działkowców oraz sprawowanie nadzoru nad ich działalnością, co stanowi nowe zadanie nałożone na gminy, które wymaga wydatkowania środków finansowych, na które nie przewidziano dotacji ze środków budżetu państwa.
3. W projekcie proponowane jest tworzenie pojedynczych działek o powierzchni 600 m<sup>2</sup>, a nawet zwiększenie ich powierzchni do 1500 m<sup>2</sup>. Ogrody działkowe nie służą zamieszkiwaniu tylko przeznaczone są pod uprawy ogrodowe i na cele rekreacyjne. Duże powierzchnie działek będą sprzyjały późniejszym żądaniom właścicieli o zmianę przeznaczenia ogrodów działkowych na działki zabudowy mieszkaniowej.
4. W sytuacji gdy wygasną wszelkie prawa PZD wygasną prawdopodobnie także prawa przysługujące działkowcom. Proponowany projekt ustawy nie zawiera przepisów przejściowych wyczerpująco regulujących stan prawny dotychczas istniejących ogrodów działkowych.
5. Ustawa powinna zawierać zapis o możliwości przejmowania nieodpłatnie terenów sklasyfikowanych jako "ogrody działkowe i sady" w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i planach miejscowych na mienie gminy od jednostek Skarbu Państwa np. Agencji Nieruchomości Rolnych.

6. Należy podkreślić, że głównym aktem prawnym regulującym użytkowanie terenów zielonych jest ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody i nie można jej ignorować, a wręcz należy podkreślić jej znaczenie.
7. Projekt ustawy o ogrodach działkowych w żaden sposób nie odnosi się do pracowniczych ogrodów działkowych użytkowanych, często kilkadziesiąt lat, przez byłych pracowników PGR i ich spadkobierców. Są to nieruchomości stanowiące przedmiot własności państwa. Wydaje się, że możliwe, a nawet konieczne jest prawne uporządkowanie tych zaszczości, bardzo typowych na obszarach wiejskich Pomorza Zachodniego. Ustawa o ogrodach działkowych mogłaby dawać możliwość Agencji Nieruchomości Rolnych nieodpłatnego przekazywania gminom nieruchomości użytkowanych jako ogrody działkowe przez byłych pracowników PGR i ich spadkobierców z przeznaczeniem oczywiście na ogrody działkowe. Ogrody działkowe na terenach popegeerowskich znajdują się najczęściej w sąsiedztwie budynków zakupionych przez byłych pracowników PGR-ów od ówczesnej AWRSP na preferencyjnych zasadach. Aktualnie przylegające do nich ogródki znajdują się na terenach zabudowanych, które w sytuacji braku planu zagospodarowania przestrzennego (w bardzo wielu gminach), w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są pod zabudowę mieszkaniową i nie mogą być przedmiotem sprzedaży bezprzetargowej przez ANR dla ich wieloletnich użytkowników (byłych pracowników PGR – niestety z wyłączeniem spadkobierców).
8. Projekt nie uwzględnia kwestii opłat za użytkowanie gruntów przez działkowców, w tym za użytkowanie wieczyste, jak również nie dostosowuje kompleksowo innych aktualnie obowiązujących przepisów do nowego stanu prawnego (np. brak regulacji w zakresie podziałów geodezyjnych ogrodów działkowych).
9. Projekt ustawy nie daje jednostkom samorządu terytorialnego możliwości decydowania co do przeznaczenia obszaru, na którym są położone ogrody działkowe, możliwości egzekwowania właściwego korzystania z ogrodów działkowych jak i dochodów z podatków i opłat za użytkowanie, mimo przypadków korzystania z nieruchomości na cele gospodarcze.
10. Zmiany w organizacji ogrodów działkowych powinny być dokonywane stopniowo, tak aby istniejące ogrody mogły działać bez zakłóceń, natomiast przedstawione propozycje całkowicie zmieniają dotychczas istniejący porządek prawny, obciążając gminę realizacją wszystkich zadań w tym zakresie.
11. Wydaje się, że prawidłowa będzie rozdzielna pisownia wyrażenia **nowo zakładane** ogrody, a nie powtarzające się w projekcie ustawy wyrażenie „nowozakładane” pisane łącznie.

**b) uwag szczegółowych:**

1. Art. 2 ust. 5 projektu ustawy stanowiący, iż działka w ogrodzie działkowym nie może być wykorzystywana na cele inne niż wymienione w ust. 1 i 2 nie jest obwarowany żadnymi sankcjami. W praktyce nie będzie żadnych możliwości prawnych egzekwowania wykorzystywania działki na powyższe cele, a nie na np. na działalność gospodarczą. Wprowadzenie możliwości wykupu działek na własność zupełnie pozbawia gminy możliwości egzekwowania właściwego

sposobu wykorzystywania działki. Dla przykładu: w Kolobrzegu na ogrodach działkowych, użytkownicy działek prowadzą działalność gospodarczą, polegającą na wynajmie pokoi dla turystów. Praktycznie powstało osiedle domków na wynajem. Stan taki z roku na rok się pogłębia i żaden organ oraz zarząd ogrodów działkowych nie widzi możliwości zmiany tej sytuacji. Przepisy projektowanej ustawy utrwalą ten stan poprzez uwłaszczenie właścicieli działek. Jedynym słusznym rozwiązaniem wydaje się być stosowanie formy dzierżawy terenów gminnych pod ogródki działkowe. W przypadku naruszenia zapisów umowy dzierżawy w wyniku niewłaściwego sposobu korzystania z działki, umowa byłaby rozwiązywana i zawiązywana z inną osobą, która będzie korzystać z niej w sposób prawidłowy.

2. W art. 4 ust. 1 proponuje się zmienić brzmienie z „ogrody działkowe stanowią składnik terenów zielonych oraz terenów rekreacyjnych i podlegają ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także w przepisach o ochronie środowiska”; na „ogrody działkowe stanowią składnik terenów zielonych oraz terenów rekreacyjnych i podlegają ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także w przepisach o ochronie przyrody i o ochronie środowiska”.
3. Art. 4 ust. 2 - Brak opisanej procedury zmiany przeznaczenia działki budzi wiele niejasności, kto i w jakim trybie miałby tego dokonywać.
4. Art. 5 ust. 4 pkt. 3 - zbywanie działek spowoduje faktyczne pozbawienie gminy władztwa nad gruntem oraz brakiem możliwości egzekwowania zapisów ustawy od właściciela działki.
5. Art. 6 ust. 4. - W przypadku zbycia choć jednej działki na rzecz użytkownika, praktycznie gmina zostaje pozbawiona możliwości zlikwidowania ogrodu działkowego jeśli zamierza przeznaczyć teren na cele inne niż cel publiczny.
6. Art. 7 ust. 2 - Szkody powinny być pokryte jedynie za nakłady poniesione zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym prawa budowlanego. Gmina nie powinna pokrywać szkody za budynki wzniesione niezgodnie z przepisami. Teoretycznie na działkach powinny znajdować się altany w rozumieniu prawa budowlanego, a praktycznie na działkach często pobudowano domy z pełną infrastrukturą, przeznaczone na wynajem, których wartość można liczyć w setkach tysięcy złotych.
7. Art. 7 ust. 4 - Brak jest terminu odniesienia do dwóch lat.
8. Art. 8 - Osoba korzystająca z ogrodu działkowego powinna wiać jako dzierżawca. Regulacje zawarte w projekcie ustawy nie będą mogły być stosowane w stosunku do właściciela działki. Brak możliwości egzekwowania obowiązków od właściciela działki.
9. Art. 9 ust. 1 - Z przepisu tego wynika, iż nie bierze się pod uwagę użytkowników działek. Jeśli ze wszystkich działkowców tylko jeden ma prawo własności działki ogrodowej, to jest jednocześnie jedynym właścicielem gruntów wraz z urządzeniami ogrodów działkowych wymienionych w tym przepisie. Przepis błędnie zredagowany.

10. **Art. 10 ust. 1.** - Nie określono przepisów regulujących odpłatność za użytkowanie.
11. **Art. 10 ust. 2.** - Całkowicie błędny przepis w odniesieniu do art. 10 ust. 1. Zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego użytkowanie jest prawem niezbywalnym, ściśle związanym z osobą, na rzecz której je ustanowiono, w związku z tym wygasa ze śmiercią użytkownika, jeśli jest nim osoba fizyczna. Zapisy projektu ustawy tworzą nową instytucję, co będzie powodowało szereg problemów, bowiem nie będzie wiadomo jakie regulacje prawne należałoby stosować w tym przypadku. Absolutnie prawo użytkowania nie powinno podlegać (nie podlega zgodnie z art. 254 KC) dziedziczeniu.
12. **Art. 10 ust. 3** - Przepis również niezgodny z art. 254 KC, co będzie powodować wiele problemów przy interpretacji i stosowaniu przepisów KC.
13. **Art. 22 ust. 1** i następne. Nie powinno być możliwości nabywania prawa własności działki, bowiem gminy utracą prawo kontroli nad sposobem korzystania z nieruchomości, a co za tym idzie traci sens tworzenia zasad funkcjonowania ogrodów działkowych.
14. **Art. 26 pkt. 1 i pkt. 2** - Przepis powinien zostać wykreślony z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W praktyce na działkach bywa prowadzona niezgłoszona działalność gospodarcza i egzekwowanie podatku od nieruchomości nie jest możliwe. Pód pojęciem ogrodów działkowych faktycznie prowadzona jest zwolniona od podatku od nieruchomości działalność gospodarcza.
15. **Art. 32 ust. 1.** - Na jakich warunkach dotychczasowe prawo użytkowania działki z mocy prawa staje się prawem użytkowania działki w rozumieniu niniejszej ustawy? Co z odpłatnością za użytkowanie dla właściciela gruntu? Nadal przewiduje się brak umowy z właścicielem działki co do zasad z niej korzystania.

Z uwagi na bardzo krótki termin jaki przewidziano na zaopiniowanie projektu ustawy, nie ma możliwości dogłębnego przeanalizowania i odniesienia się do wszystkich w niej zawartych regulacji.

MARZĄTKA WOLNÓDZTWA

Olgierd Góblewicz



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**BSA I - 021- 330/12**

Warszawa, dnia 5 października 2012 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu ....08...10...2012...

**Pan  
Lech CZAPLA  
Szef Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Ministrze!*

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 września 2012 r., GMS-WP-173-254/12 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o ogrodach działkowych.**

Z poważaniem

*Stanisław Dąbrowski*  
**Stanisław DĄBROWSKI**

Warszawa, dnia 5.10. 2012 r.



**SĄD NAJWYŻSZY**  
**BIURO STUDIÓW i ANALIZ**  
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa  
BSA I-021-330/12

## OPINIA

### o projekcie ustawy o ogrodach działkowych

#### 1. Uwagi wstępne

Niniejsza opinia dotyczy projektu *ustawy o ogrodach działkowych*, złożonego przez grupę posłów zrzeszonych w Klubie Poselskim „Solidarna Polska”. Jest to konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r., K 8/10<sup>1</sup>, w którym stwierdzono niezgodność z Konstytucją aż 24 kluczowych przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych<sup>2</sup>, odraczając wejście w życie wyroku — z wyjątkiem pkt 3, dotyczącego art. 10 ww. ustawy — o 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw, tzn. do dnia 21 stycznia 2014 r.

Należy zacząć od krótkiego przypomnienia treści orzeczenia oraz analizy skutków wspomnianego wyroku, jakie można ustalić na podstawie jego pisemnego uzasadnienia, skonfrontowanego z materiałą ustawy poddanej kontroli — w brzmieniu oczekującym na jego pełne wejście w życie. I tak Trybunał Konstytucyjny dokonał derogacji szeregu przepisów nadających szczególny status, przywileje, a także prawa, z których nie korzystają inni uczestnicy obrotu, tylko jednej organizacji zrzeszającej działkowców, tzn. Polskiemu Związkowi Działkowców (PZD).

Na początku części uzasadnienia poświęconej skutkom wyroku TK znajduje się następujący wywód: „...wraz z utratą mocy obowiązującej przepisów *u.r.o.d. uznanych za niezgodne z Konstytucją PZD utraci podstawę prawną swojego istnienia. Przystanie mieć osobowość prawną i przekształci się w jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej w rozumieniu art. 33<sup>1</sup> k.c. Najpóźniej 18 miesięcy od dnia opublikowania niniejszego orzeczenia w Dzienniku Ustaw (w razie niewykonania wcześniej wyroku przez ustawodawcę) **wygaśnie zarówno prawo użytkowania wieczystego, jak i prawo użytkowania gruntów***”

<sup>1</sup> Sentencja publ.: Dz. U. poz. 837; uzasadn.: OTK-A 2012 z. 7, poz. 78.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.; dalej: „u.r.o.d.”

**przyznane PZD**, a pełnią praw rzeczowych wróci do właścicieli gruntów, na których funkcjonują r.o.d.<sup>3</sup> Tak stanowcze stwierdzenia w świetle brzmienia sentencji wcale nie wydają się oczywiste. Choć bowiem stwierdzono niezgodność z Konstytucją art. 25 u.r.o.d., konstytuującego PZD jako swoistą: „organizację społeczną” (*verba legis*) oraz wyznaczającego jej określone cele, to jednak nie uznano za niezgodny z Konstytucją art. 27 u.r.o.d., gdzie stanowi się o nadaniu PZD osobowości prawnej, działaniu tej osoby prawnej przez organy ustanowione ustawą oraz statutem, a także o korzystaniu przez jednostki organizacyjne PZD z osobowości prawnej Związku w ramach uprawnień i odpowiedzialności określonej statutem.

Trybunał podkreślił swobodę regulacyjną ustawodawcy, który **w nowej ustawie** może albo przewidzieć dzierżawienie (ewentualnie: oddanie w użytkowanie czy też użytkowanie wieczyste) gruntów gminnych lub państwowych bezpośrednio przez działkowców, albo przez ich stowarzyszenia, jednak bez możliwości swoistego „monopolu”. Byłoby nawet możliwe i konstytucyjnie dopuszczalne zarządzanie ogrodami działkowymi przez samorząd w rozumieniu art. 17 ust. 2 Konstytucji, przy czym z zagwarantowaniem odpowiedniego nadzoru organów administracji państwowej lub samorządowej. Istotnym problemem, zdaniem TK, będzie ustalenie, jak nowa ustawa przekształci dotychczasowe stosunki prawne, zaistniałe pod rządami u.r.o.d. albo jeszcze wcześniej. Konieczne bowiem jest poszanowanie praw działkowców użytkujących w dobrej wierze działki w rodzinnych ogrodach działkowych. Problem dotyczy również zadysponowania majątkiem PZD. Swoboda ustawodawcy, jak podkreśla Trybunał, będzie najszersza w odniesieniu do gospodarowania gruntami Skarbu Państwa, z tym, że ustawodawca powinien w takim wypadku zawsze gwarantować prawa działkowców oraz zapewnić nadzór nad powstawaniem i funkcjonowaniem takich ogrodów i równy dostęp do nich. **Nie można** z kolei zobowiązać jednostek samorządu terytorialnego do zakładania ogrodów działkowych na gruntach będących ich własnością, a jedynie wolno wprowadzić ograniczenia prawa własności gminnej tam, gdzie ogrody już funkcjonują, zapewniając nadzór nad nimi, oraz unormować wykonywanie uprawnień właścicielskich przez gminy. Ustawodawca powinien też określić prawa działkowców<sup>4</sup>, którzy mają być: „podmiotami praw wynikających z ustawy”<sup>5</sup>.

Wspomniana ochrona działkowców powinna, zdaniem TK, wyrażać się w tym, aby: „*grunty, na których położone są aktualnie r.o.d., z chwilą wejścia w życie nowej ustawy miały zagwarantowany status gruntów przeznaczonych pod ogrody działkowe*”. Likwidacja ogrodów może następować w interesie publicznym, z

<sup>3</sup> Zob. pkt 17.4 uzasadnienia wyroku sygn. K 8/10.

<sup>4</sup> Por. pkt 17.5-17.8.

<sup>5</sup> Tak wyraźnie w pkt 17.10.



zachowaniem stosownej procedury i kontrolą sądową, a także pod warunkiem przydziału terenu zamiennego. Oznacza to, że w istotnym zakresie Trybunał sugeruje recepcję dotychczasowych rozwiązań legislacyjnych.

Zarysowane wyżej treści uzasadnienia w zasadzie przesądzają o potrzebie uchwalenia całkowicie nowej ustawy o ogrodach działkowych, a zatem w tym względzie projekt zasadniczo stanowi zalecony w uzasadnieniu wyroku TK środek usunięcia stanu niekonstytucyjności. Problem polega jednak na tym, że dość dokładnie powtórzono poselską inicjatywę ustawodawczą z poprzedniej kadencji Sejmu<sup>6</sup>, niestety nie usuwając wszystkich jej wad oraz nie do końca uwzględniając pojawienie się nowego punktu odniesienia, jakim jest cytowany wyrok TK.

Z uwagi na to, dalsza analiza będzie prowadzona w następujący sposób: po ogólnej ocenie założeń projektu, należy ustalić prawidłowość konstrukcji przepisów przejściowych i wprowadzających, zaś dopiero na końcu poddać krytyce wady szczegółowych rozwiązań jego części merytorycznej. Niezależnie od tego trzeba już w tym miejscu podkreślić, iż dostrzeżone wady projektu nie wydają się tak istotne, aby nie mógł on stanowić podstawy do dalszych prac ustawodawczych — naturalnie obok jeszcze innych, ewentualnych propozycji, jakie być może przedstawią pozostałe kluby poselskie.

## **2. Ocena ogólnych założeń docelowego modelu regulacji ogrodów działkowych w opiniowanym projekcie**

Za podstawowe założenie projektu można uznać **upodmiotowienie działkowców**, którym mają przysługiwać w stosunku do użytkowanych przez nich działek w ogrodzie działkowym<sup>7</sup>: 1) prawo własności albo 2) prawo użytkowania działki (art. 8 projektu). Ogół właścicieli i użytkowników działek znajdujących się w danym ogrodzie działkowym miałby tworzyć z mocy prawa **wspólnotę ogrodu** (art. 11 ust. 1 projektu). Projekt przewiduje, że wspólnota ogrodu może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, a także może pozywać i być pozywana (art. 11 ust. 2 projektu), jednak nie stanowi wprost, że posiada ona osobowość prawną, w związku z czym można, mając na uwadze treść art. 33 k.c., ostrożnie zakładać, że intencje projektodawców zmierzają raczej w kierunku nadania jej tzw. ułomnej osobowości prawnej (art. 33<sup>1</sup> k.c.). Taką konkluzję potwierdzałby art. 9 projektu, gdzie przewiduje się, iż grunty wraz z urządzeniami ogrodów działkowych, w szczególności: ogrodzenia, drogi, urządzenia nawadniające, sieć elektryczna, sanitariaty, pomieszczenia administracyjne, socjalne i gospodarcze, zbiorniki wodne, place

<sup>6</sup> Zob. projekt z 23.9.2009 r. ustawy o ogrodach działkowych, druk sejmowy VI kad. nr 1886.

<sup>7</sup> Oczywiście omyłkowo w art. 8 projektu mówi się o osobie: „korzystającej z ogrodu działkowego”.

zabaw i ochronne pasy zieleni przeznaczone do zaspokajania wspólnych potrzeb posiadaczy działek, stanowią część wspólną ogrodu, będącą **współwłasnością wszystkich właścicieli** (a nie wspólnoty ogrodu). Status wspólnoty byłby zatem generalnie dość podobny do statusu wspólnot mieszkaniowych, jakie istnieją na mocy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali<sup>8</sup>.

Założenie to w ogólności pozostaje w zgodzie z zaleceniami zawartymi w uzasadnieniu wyroku TK; niemniej jednak w konfrontacji z poszczególnymi przepisami (o których mowa niżej) wywołuje ono niemało wątpliwości. I tak, art. 31 ust. 2 projektu przewiduje, że z dniem wejścia w życie ustawy wspólnoty ogrodów wstępują w prawa własności lub użytkowania wieczystego przysługującego PZD, co byłoby oczywiście sprzeczne z naczelną ideą projektu. Wspomniane prawa powinny przejść raczej na działkowców, bowiem wspólnoty ogrodów w postaci jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, choć wyposażonych w zdolność prawną, trzeba by uważać raczej za swoistą **formę zarządzania sferą zbiorowych (wspólnych) interesów** użytkowników (właścicieli) działek, a nie za sukcesorów PZD w poszczególnych ogrodach działkowych. Alternatywą dla propozycji omawianego projektu byłoby wyposażenie wspólnot w pełną osobowość prawną, przekazanie im praw do ogrodów oraz przyznanie działkowcom praw za ich pośrednictwem.

Dalszym problemem, jaki rysuje się w związku z powyższą kwestią, jest to, że ustawa wprost nie przewiduje — choć też nie wyklucza — zrzeszania się osób korzystających z działek w poszczególnych ogrodach w formie stowarzyszeń. Jedynie w odniesieniu do **zrzeszeń wspólnot** ogrodów wyraźnie przewidziano odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. — Prawo o stowarzyszeniach<sup>9</sup> (art. 11 ust. 3 projektu). Jeżeli zatem dojdzie do powoływania stowarzyszeń na szczeblu ogrodów (co wydaje się dość prawdopodobnym scenariuszem), to nie tylko nie będą one w żaden sposób uprawnione do mienia, w oparciu o które będą tworzone ogrody działkowe, ale także nie będą posiadały żadnego wpływu na zarządzanie tymi ogrodami. Tymczasem nadanie samym wspólnotom takiej formy prawnej i stosowanie do nich — i to wprost w zakresie nieuregulowanym, a nie tylko odpowiednio — przepisów Prawa o stowarzyszeniach w istotnym zakresie wzmocniłoby status ogrodów, co byłoby z korzyścią dla działkowców.

---

<sup>8</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.

<sup>9</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.

### 3. Ocena regulacji przepisów przejściowych

Projekt ustawy zakłada w art. 31 ust. 1 wygaśnięcie wszelkich „uprawnień i kompetencji” przyznanych Polskiemu Związkowi Działkowców w obowiązującej jeszcze ustawie o r.o.d. i w przepisach szczególnych, a w szczególności wygaśnięcie przysługującego PZD użytkownika wieczystego.

Abstrahując w tym miejscu od uwag na temat konstytucyjnej dopuszczalności takiego postanowienia (o czym niżej), zastosowaną konstrukcję trzeba z czysto technicznego punktu widzenia uznać co najmniej za niezręczną. Po pierwsze, skutek prawny, jaki chcą osiągnąć autorzy projektu, wiąże się ze zniesieniem bytu prawnego Polskiego Związku Działkowców, co zresztą przewiduje się dalej w art. 33, a więc należało *explicite* napisać, że PZD ulega *ex lege* **rozwiązaniu**. Po drugie, użyto w ogóle niewłaściwej terminologii — „uprawnienie” może oznaczać albo element składowy prawa podmiotowego, albo samo prawo podmiotowe, zaś z ogólnego kontekstu przepisu wynika, że projektodawcy wyraźnie mają na myśli **prawa podmiotowe** przysługujące PZD, w tym użytkowanie wieczyste; z kolei „kompetencja” oznacza ogólnie uprawnienie (upoważnienie) do działania, co może, chociaż nie musi, wiązać się z wykonywaniem praw podmiotowych<sup>10</sup>. Wreszcie po trzecie, zachodzi sprzeczność pomiędzy dyspozycją normy prawnej wywiedzionej z art. 31 ust. 1 i 2 projektu, bowiem skoro „uprawnienia i kompetencje” PZD, w tym użytkowanie wieczyste, miałyby wygasnąć, to nie może być tak, że jakikolwiek podmiot z dniem wejścia w życie ustawy wstąpi **w te same prawa podmiotowe** jako następca PZD. Powyższe uwagi przesadzają także o negatywnej ocenie art. 31 ust. 3 projektu, bowiem nie jest w takim razie jasne, jaką część mienia przysługującego PZD miałyby nabyć Skarb Państwa.

Nawiasem mówiąc, o ile w stosunku do gruntów konkretnego r.o.d. nie przysługuje aktualnie PZD prawo własności, ale inne prawo rzeczowe (zwłaszcza użytkowanie wieczyste), to niekoherentny z przepisami przejściowymi staje się także art. 8, który ogranicza katalog możliwych tytułów prawnych do działki tylko do prawa własności bądź prawa użytkowania, a także art. 9 projektu, gdzie wyraźnie przewiduje się **współwłasność** części wspólnej ogrodu, a przecież nie jest możliwe, aby na rzecz działkowców przekazane zostało, w miejsce dotychczasowego tytułu prawnego, prawo własności nieruchomości gruntowej. Wydaje się, że chodzi tutaj o szczególny przypadek nabycia praw w sposób translatywny (tzn. przez przejście z dotychczas uprawnionego PZD na samych działkowców), tymczasem nikt nie może

<sup>10</sup> Trzeba się zgodzić, że w tej materii daje się dostrzec w literaturze prawa cywilnego pewne niespójności, ale właśnie dlatego należałoby postulować użycie terminu, który ma jasno zdefiniowane znaczenie; szerzej, zob. M. Pyziak-Szafnicka, w: M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego*, t. 1, Warszawa 2012, s. 808 i n.

przenieść na następcę więcej praw, niż sam posiada. Niezależnie od powyższych uwag, poza kwestią jest techniczno-prawna niespójność i wadliwa konstrukcja całego art. 31 projektu, który sprawia wrażenie regulacji chaotycznej i nie rozstrzygającej jednoznacznie regulowanych w nim kwestii. Na przykład majątek PZD proponuje się przekazać Skarbowi Państwa (art. 31 ust. 4 projektu), jak gdyby przechodząc do porządku nad ewentualnymi prawami jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gmin.

Z jeszcze innych względów na krytykę zasługuje projekt delegacji do wydania rozporządzenia, o jakiej mowa w art. 31 ust. 7. Delegacja ta nie spełnia, zdaniem Sądu Najwyższego, standardów konstytucyjnych z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie zawiera odpowiednio precyzyjnych wytycznych do aktu wykonawczego.

W pracach nad projektem z pewnością pojawi się zasadniczy problem konstytucyjności zniesienia Polskiego Związku Działkowców jako swoistej korporacji, wyposażonej w mienie podlegające ochronie prawnej. Kwestie te podnoszono już w toku prac nad projektem z 2009 r. Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że wyrok TK w sprawie o sygn. K 8/10 o tyle zmienia układ odniesienia, że pozbawia on tzw. domniemania konstytucyjności art. 25 u.r.o.d., który określa podstawę prawną i cele PZD, a także deroguje (i to już z dniem publikacji wyroku w Dz. U.) art. 10 u.r.o.d. w zakresie dotyczącym nabywania nieodpłatnie przez PZD gruntów państwowych. Mając to na względzie, ustawodawca zyskuje zdecydowanie większą swobodę działania. Szereg trafnych uwag w sprawie zasad konstytucyjnych, z powołaniem się na odpowiednie orzecznictwo, zawiera opinia prawna z dnia 2 czerwca 2009 r. na temat projektu ustawy o ogrodach działkowych zawartego w druku VI kad. Sejmu nr 1886<sup>11</sup>, do której należy w związku z tym odesłać bez potrzeby cytowania *in extenso* jej ustaleń i wniosków.

Generalnie wydaje się, że przepisy przejściowe stanowią najpoważniejszy mankament projektu, którego poprawienie przed ewentualnym podjęciem dalszych prac z pewnością powinno być głównym zadaniem jego twórców.

#### **4. Ocena poszczególnych przepisów ustawy**

**Rozdział 1 (art. 1-4).** Z zasadniczych uwag do tego fragmentu projektu, należy podnieść zbędność powielania elementów definicji pojęć: „ogrodu działkowego” (art. 2 ust. 3 i art. 3 pkt 1) oraz „działki” (art. 2 ust. 4 i art. 3 pkt 2). Projekt nie określa, w jakich przypadkach działki mogłyby mieć powierzchnię przekraczającą 600 m<sup>2</sup>. Dyskusyjna, w świetle celów i założeń ustawy, wydaje się przewidziana w art. 4 ust. 2

<sup>11</sup> Por. zwłaszcza s. 6 i n. tej opinii.

projektu możliwość zmiany przeznaczenia działki. Zachodzi obawa, że byłby to przepis wykorzystywany do sankcjonowania przypadków stałego zamieszkiwania na terenie ogrodów działkowych, co byłoby niespójne z zakazem wykorzystywania działki na tego rodzaju cele w art. 2 ust. 5. Przepisy tego rozdziału sprawiają ogólne wrażenie nadmiernie rozwlekłych w stosunku do regulowanej materii.

**Rozdział 2 (art. 5-7).** Wydaje się, że powierzenie gminom zadania polegającego na tworzeniu ogrodów działkowych jest prawidłowe. Nie jest natomiast pewne, czy zabiegiem celowym było zaniechanie przeniesienia do projektu obecnego art. 12 u.r.o.d., który nakłada na gminę określone obowiązki w związku z tworzeniem i funkcjonowaniem ogrodów (m.in. rekultywacji i melioracji terenu, utrzymania czystości i porządku) i nie został zakwestionowany wyrokiem TK. Przynajmniej w pewnej części utrzymanie tej regulacji wydaje się celowe, gdyż sprzyja ono rozwojowi ogrodów działkowych. W kontekście art. 5 ust. 3 i 4 projektu należy postawić pytanie, dlaczego pełnomocnikiem do spraw utworzenia ogrodu działkowego miałyby być wyłącznie pracownik urzędu gminy, a także, czy autorzy projektu brali pod uwagę, że osoba wykonująca zarząd ogrodu powinna mieć kwalifikacje zarządcy nieruchomości, o jakich mowa w art. 184 i nast. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>12</sup>. Do zdecydowanych wad projektu – „odziedziczonych” zresztą po projekcie z 2009 r. – należy zaliczyć rozróżnienie w art. 6 likwidacji ogrodu działkowego na gruntach należących **wyłącznie** oraz **niewyłącznie** do gminy (por. ust. 4 *in principio*). W opinii do pierwszego projektu trafnie podniesiono, że taki zabieg jest mylący, gdyż od likwidacji ogrodu działkowego, którego grunty należą wyłącznie do gminy, również stosować się będzie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące wywłaszczeń. Wynika to z faktu, że w takim ogrodzie działkowcom przysługiwać będą ograniczone prawa rzeczowe (użytkowania działki), które również podlegają ochronie przed wywłaszczeniem (zob. np. art. 113 ust 2, art. 114 ust 1, art. 119 ust 1 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami)<sup>13</sup>. Z wyroku w sprawie K 8/10 wyraźnie wynika, że osłabienie ochrony działkowców nie może mieć miejsca. Artykuły 6 i 7 są skonstruowane chaotycznie i nie zawsze poprawne stylistycznie (zob. np. zwrot: „takie same media” w art. 6 ust. 2 pkt 2 zaczerpnięto z języka potocznego, czego w treści aktów normatywnych należy raczej unikać). Dopiero z ich całokształtu daje się wywieść zasadniczy obowiązek gminy dostarczenia w razie likwidacji terenu zamiennego pod ogród działkowy. Wadliwe jest też zawarte w art. 6 ust. 1 zd. 2 odesłanie do art. 2 ust. 2, bowiem przepis ten nic nie mówi o uchwale o utworzeniu

<sup>12</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

<sup>13</sup> Opinia prawna z dnia 30.6.2009 r. na temat projektu ustawy o ogrodach działkowych (zawartego w druku 1886) – część szczegółowa, s. 3.

ogrodu działkowego; najprawdopodobniej chodzić miało o przepis **art. 5** ust. 2. W art. 7 ust. 2 projektu sformułowanie: „wszystkie wyniki z tego szkody” jest językowo nieporadne, gdyż z samego przepisu nie wiadomo, **z czego** szkody te wynikają (to, że chodzi o szkody wyniki z **likwidacji ogrodu**, wynika dopiero z ogólnego kontekstu przepisu).

**Rozdział 3 (art. 8-10).** W art. 8 niewłaściwie (i chyba omyłkowo?) wspomina się o: „osobie korzystającej z **ogrodu działkowego**”, a nie z „**działki**”, używa się też niepasującej do aktualnej treści przepisu formy gramatycznej zaimka: „nią”, a nie „nim”. Tytuł prawny został ograniczony tylko do własności albo prawa użytkowania, jednak należy zauważyć, że w chwili obecnej PZD włada także terenami niektórych r.o.d. jako ich użytkownik wieczysty. Jeżeli ten stan rzeczy jest niepożądany, to należałoby przewidzieć w przepisach przejściowych sposób odpowiedniego wygaszenia prawa użytkowania wieczystego i ustanowienia zamiast niego na rzecz działkowców albo prawa użytkowania, albo przeniesienia na ich rzecz własności, cały czas pamiętając o tym, że wykluczone jest w świetle wyroku TK pogorszenie ich obecnej sytuacji. W przeciwnym razie projekt musi przewidywać także możliwość korzystania z działek na podstawie prawa wieczystego użytkowania. W tym kontekście wątpliwości budzi także treść art. 9 projektu, gdzie mowa wyłącznie o „współwłasności” (o czym zresztą była mowa wcześniej). Sąd Najwyższy wyraża poważną wątpliwość odnośnie do potrzeby kreowania, jako nowego prawa rzeczowego, prawa użytkowania działki (art. 10). O ile użytkowanie jako instytucja prawna ma nadal znajdować zastosowanie w zakresie regulacji ogrodnictwa działkowego (choć z projektu nie wynika, czy wprost, czy tylko odpowiednio), to zasadne jest pytanie o zgodność przewidzianej przez projekt zbywalności użytkowania działki z istotą konstrukcji tego prawa w kodeksie cywilnym (art. 254 k.c.). Być może warto byłoby także dopuścić jeszcze inny model stosunków pomiędzy działkowcami a właścicielami gruntów, a mianowicie umowy dzierżawy z ustawowo regulowanym czynszem maksymalnym. Wreszcie nie do przyjęcia wydaje się, w postaci przewidzianej przez projekt, nieograniczona niczym możliwość odmowy przez zarząd ogrodu działkowego zgody na zbycie prawa użytkowania działki na rzecz określonej osoby i proponowania w zamian innego nabywcy.

**Rozdział 4 (art. 11-21).** Jak już wspomniano, projekt przyjmuje oryginalną konstrukcję wspólnoty ogrodu, która czerpie z wzorca wspólnoty mieszkaniowej funkcjonującej w oparciu o ustawę o własności lokali. O ile jest to pomysł ciekawy i wart przynajmniej rozważenia, o tyle trzeba poddać krytyce niektóre rozwiązania szczegółowe. Część z nich była już przedmiotem uwag w ramach niniejszej opinii, wobec czego nie ma potrzeby powtarzać ich po raz kolejny. Odnośnie do kwestii jeszcze nieporuszonych, Sąd Najwyższy podziela i przyjmuje za własne wnioski

opinii z 30.6.2009 r. na temat projektu z 2009 r. (druk VI kad. nr 1886), gdzie słusznie zauważa się, że wobec przyznania statusu członka wspólnoty użytkowników działek, ustawa winna wyraźnie stwierdzać, że uczestnictwo we wspólnocie ogrodu nie przysługuje gminie jako właścicielowi działek przekazanych w użytkowanie; to samo oczywiście dotyczy Skarbu Państwa jako właściciela niektórych gruntów pod ogrodami działkowymi. Projekt w art. 21 przewiduje odpowiedzialność wyłącznie wspólnoty — z pominięciem samych działkowców — za zobowiązania dotyczące nieruchomości wspólnej; jest to konstrukcja wadliwa, choć z innych powodów niż poprzedzający ją przepis art. 20 projektu z 2009 r. Odpowiedzialność działkowców za takie zobowiązania jest bowiem konieczna i uzasadniona konstrukcją wspólnoty jako tzw. ułomnej osoby prawnej<sup>14</sup>. Należy zatem przywrócić stosunkową odpowiedzialność samych członków wspólnoty ogrodu, a przy tym wprowadzić odpowiednią regulację dotyczącą statusu użytkowników działek, który powinien gwarantować, że także ich obciążają zobowiązania dotyczące nieruchomości wspólnej: czy to zamiast właściciela gruntu, czy też w drodze roszczenia regresowego. Prawidłowe propozycje były przedmiotem propozycji w opinii z 30.6.2009 r. i należy do nich aktualnie powrócić<sup>15</sup>.

**Rozdział 5 (art. 22-25).** Osobom fizycznym, którym przysługuje prawo użytkowania działki, projekt daje możliwość występowania z wnioskami o odpłatne uwłaszczenie. W odróżnieniu od poprzedniego projektu z 2009 r., opiniowany projekt nie zakłada żadnych wyjątkowych preferencji w zakresie ceny nabycia prawa własności działki, co należy ocenić o tyle pozytywnie, że oddała to groźbę naruszenia art. 165 ust. 1 Konstytucji. Niemniej jednak trudno także uniknąć postawienia pytania o społeczne koszty takiego rozwiązania; w tym względzie korzystne dla działkowców mogłoby okazać się użycie środków Funduszu Rozwoju Pracowniczych Ogrodów Działkowych, które być może można byłoby wykorzystać, zgodnie z przyszłą ustawą, na rekompensaty dla gmin. To pozwoliłoby np. na przynajmniej częściowe obniżenie cen dla nabywców będących użytkownikami działek lub na pokrycie kosztów przekształcenia prawa (pomiarów, opracowań geodezyjnych i kartograficznych), o jakich mowa w art. 25. Projekt powinien bardziej wyraźnie wskazywać, że uwłaszczenie na wniosek jest obligatoryjne, tzn. starosta działający w imieniu Skarbu Państwa bądź też organ właściwej j.s.t. w odniesieniu do gruntu komunalnego nie może wobec osoby spełniającej warunek ustawy wydać decyzji odmownej. Odesłanie w art. 24 ust. 1 do odpowiedniego stosowania art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zbędne ze względu na regulowane tam zaliczanie na poczet ceny nieruchomości wartości prawa użytkowania wieczystego,

<sup>14</sup> Por. art. 17 ustawy o własności lokali.

<sup>15</sup> Tamże, uwagi na s. 9.

podczas gdy takie prawo miałyby według projektu działkowcom nie przysługiwać (chyba że to rozwiązanie zostanie jeszcze zmienione); z kolei art. 70 ust. 2-4 ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczy tej samej materii, co regulowana w art. 23 ust. 3 projektu (rozkładania na raty, i to na zasadach, które nawiasem mówiąc, są korzystniejsze dla nabywcy niż przewidziane w projekcie), to zaś powodowałyby nierozstrzygalną wątpliwość, który przepis należy stosować.

**Rozdział 6 (art. 26-30).** Zdaniem SN, nowelizacja ustawy o podatku rolnym, jaką proponuje się w art. 27 projektu, nie jest wcale warunkiem *sine qua non* objęcia gruntów zajętych pod ogrody działkowe obowiązkiem podatkowym. Są to bowiem już obecnie grunty klasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako orne. Sprzeciw budzi proponowana zmiana brzmienia art. 244 k.c. (art. 30 projektu) — Sąd Najwyższy stoi bowiem na stanowisku, że nie zachodzi potrzeba kreowania nowego, ograniczonego prawa rzeczowego w postaci prawa użytkowania działki.





# PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa  
tel.: (+48) 022 392-31-17; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl  
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-51-460/12/KBU  
W/30766 /12

Warszawa, 2012.10. /10

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu 12. 10. 2012

Pan  
Lech CZAPLA  
Szef Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Skłonił, ...*

W odpowiedzi na pismo z dnia 12.09.2012 r., znak: GMS-WP-173-254/12, dotyczące zaopiniowania poselskiego projektu ustawy o ogrodach działkowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Dera), w załączeniu przekazuję opinię Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do tego projektu.

*z wyrazami szacunku*

WICEPREZES  
Prokuraturii Generalnej  
Skarbu Państwa

*Iwona Gintowt-Juchniewicz*  
Iwona Gintowt-Juchniewicz

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.

## Opinia do poselskiego projektu ustawy o ogrodach działkowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Dera)

W związku z otrzymaniem do zaopiniowania *poselskiego projektu ustawy o ogrodach działkowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Dera)*, zauważa się, co następuje:

1. W art. 2 ust. 3 projektowanej ustawy błędnie wskazano, iż urządzeniami niezbędnymi do prowadzenia upraw ogrodniczych są ogrodzenia, drogi, sanitariaty, pomieszczenia administracyjne, socjalne, place zabaw.
2. W art. 3 poselskiego projektu:
  - 1) pkt 1 powtarza w znacznym zakresie regulację prawną zawartą w art. 2 ust. 3;
  - 2) pkt 2 stanowi powtórzenie art. 2 ust. 4.
3. Na tle brzmienia projektowanego art. 4 ust. 2 powstaje wątpliwość dotycząca możliwości dokonania zmiany przeznaczenia działki przez jej właściciela będącego działkowcem. Wydaje się, iż projektowany przepis nie wyklucza takiej możliwości, jednakże celowym wydaje się ograniczenie takiej zmiany przeznaczenia działki tylko do przypadku, w którym następuje likwidacja ogrodu działkowego.
4. W art. 5 projektu:
  - 1) w ust. 4 pkt 2 należałoby wskazać, iż pełnomocnik zbywa osobom zainteresowanym nie tylko wyodrębnione działki lecz także udział we współwłasności części wspólnej ogrodu, co wynika z art. 9 ust. 1, który stanowi, iż część wspólna ogrodu stanowi współwłasność wszystkich właścicieli;
  - 2) w ust. 7 upoważnienie do wydania aktu wykonawczego jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż nie zawiera wytycznych dotyczących treści projektowanego aktu prawnego.
5. Poważne wątpliwości wzbudza konstrukcja wspólnoty ogrodu (rozdział 4 projektu), którą z mocy prawa stanowią właściciele i użytkownicy działek (art. 11 ust. 1). Projektowana ustawa nie określa jednak w sposób precyzyjny praw i obowiązków członków wspólnoty, którzy są użytkownikami działek. Tytułem przykładu należy wskazać, iż zarząd wspólnoty jest obowiązany składać wyłącznie właścicielom działek (z pominięciem użytkowników) roczne sprawozdanie ze swojej działalności (art. 18 ust. 1 pkt 2 projektu). Projekt posługuje się również niekonsekwentnie pojęciami: „zebranie ogółu właścicieli działek” (art. 18 ust. 1 pkt 3) i „zebranie ogółu właścicieli i użytkowników ogrodów działkowych” (art. 18 ust. 2 projektu).

Należy również zauważyć, iż projektowana ustawa wprowadza zupełnie nową konstrukcję wspólnoty, w znaczący sposób różniącą się od modelu wspólnoty mieszkaniowej, która jest uprawniona wyłącznie do decydowania o sprawach dotyczących nieruchomości wspólnej (vide: Ewa Bończak-Kucharczyk, *Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Komentarz do art.6 ustawy o własności lokali*, LEX 2012). Tym samym wątpliwym wydaje się przyznanie zarządowi wspólnoty ogrodu kompetencji do wyrażania zgody na zawarcie umowy zbycia użytkowania działki, która stanowi własność gminy (art. 10 ust. 4 i nast. proj. ustawy). Ponadto kontrowersyjny wydaje się pomysł, ażeby prawo użytkowania działki mogło być zbywalne zarówno w drodze dziedziczenia (art. 10 ust. 2), jak również w drodze umowy zawieranej pomiędzy dotychczasowym a nowym użytkownikiem, bez zgody właściciela nieruchomości ale za zgodą zarządu wspólnoty (art. 10 ust. 3 i 4), skoro zgodnie z art. 266 Kodeksu cywilnego, użytkowanie ustanowione na rzecz osoby fizycznej wygasa najpóźniej z chwilą jej śmierci.

6. W art. 31 ust. 7 projektu upoważnienie do wydania aktu wykonawczego jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż nie zawiera wytycznych dotyczących treści projektowanego aktu prawnego.
7. Projektowana ustawa nie określa relacji pomiędzy podmiotami, które mają tytuły prawne do nieruchomości, na których są zlokalizowane ogrody działkowe. Należy bowiem zauważyć, iż w przeszłości Polski Związek Działkowców (PZD) dysponował również bez tytułu prawnego nieruchomościami o nieuregulowanym stanie prawnym, które zostały odebrane byłym właścicielom różnymi aktami nacjonalizacyjnymi w okresie Polski Ludowej. Tytułem przykładu należy wskazać, iż art. 6 ust. 5, ustanawiający zakaz likwidacji ogrodu działkowego, którego obszar jest określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako teren ogrodów działkowych wzbudza poważne wątpliwości, w sytuacji konieczności zwrotu tych terenów byłemu właścicielowi. Zgodnie z art. 32 ust. 2 projektu, istniejące przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy rodzinne ogrody działkowe stają się z mocy prawa ogrodami działkowymi w rozumieniu tej ustawy. Tym samym ogrody działkowe utworzone na nieruchomościach, w stosunku do których prawomocnie orzeczono o konieczności ich zwrotu byłym właścicielom, musiałyby nadal istnieć, ograniczając w ten sposób swobodę właścicieli w zakresie dysponowania tymi nieruchomościami. Jak wspomniał Trybunał Konstytucyjny w pkt 11.2 uzasadnienia wyroku z dnia 11 lipca 2012 r., sygn.. K 8/10 możliwość dysponowania swoim gruntem jest „jednym z fundamentalnych elementów prawa własności”. Również w kontekście nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości wątpliwości budzi propozycja zawarta w art. 22 ust. 1, zgodnie z którą osoba fizyczna, której w dniu wejścia w życie ustawy przysługuje prawo użytkowania działki mogła przekształcić to praw w prawo własności tej działki.
8. Zgodnie z pkt 17.8 uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r., sygn.. K 8/10 ustawodawca powinien zapewnić nadzór nad powstawaniem i funkcjonowaniem ogrodów działkowych i równy dostęp do nich, a także unormować wykonywanie uprawnień właścicielskich przez gminy w stosunku do gruntów będących ich własnością, na których są zlokalizowane te ogrody. Mając na uwadze powyższe, te wytyczne powinny być uwzględnione w projektowanej ustawie.
9. Zasadnicze wątpliwości wzbudzają przepisy przejściowe i końcowe projektowanej ustawy, w zakresie, w jakim:
- 1) stanowią o wstąpieniu przez wspólnoty ogrodów w użytkowanie wieczyste przysługujące PZD (art. 31 ust. 2 projektu). W pkt 10.11.1 uzasadnienia wyroku z dnia 11 lipca 2012 r., sygn.. K 8/10 Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż: „w celu ochrony własności komunalnej należy zatem przyjąć, że prawo użytkowania wieczystego przyznane PZD wraz z likwidacją tego podmiotu wygaśnie, a pełnia praw rzeczowych nie zostanie automatycznie przyznana Skarbowi Państwa, lecz powróci do właścicieli gruntów, a więc albo do Skarbu Państwa, albo do jednostek samorządu terytorialnego.” Tym samym projektowany przepis będzie ingerował w sferę uprawnień majątkowych jednostek samorządu terytorialnego, które będą musiały znosić istnienie prawa użytkowania wieczystego ustanowionego nieodpłatnie na rzecz PZD. W pkt 11.1.5 uzasadnienia wspomnianego wyroku Trybunał Konstytucyjny zauważył, iż: „w odniesieniu do regulacji przekazywania gruntów na rzecz PZD w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste, konstytucyjne gwarancje ochrony własności komunalnej (art. 165 Konstytucji) oraz własności Skarbu Państwa (art. 21 ust. 1 Konstytucji) są podobne. Zarówno jedna, jak i druga forma własności jest funkcjonalnie powiązana z celami, jakie wypełniać ma władza publiczna we współczesnym społeczeństwie.” Trybunał wskazał jednocześnie, iż: nieodpłatność przekazywania w użytkowanie wieczyste, jak również praktyczna nierozzerwalność aktu przekazania w użytkowanie, powodują, że art. 10 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, w zakresie odnoszącym się do Skarbu Państwa również jest niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Tym samym projektowane art. 31 ust. 2 i art. 32 utrwalają stan naruszenia uprawnień właściciela gruntu, na których zostały ustanowione ogrody działkowe;
  - 2) nieokreślono w sposób precyzyjny zasad i trybu likwidacji PZD. Należy zauważyć, iż konieczne jest zinventaryzowanie majątku likwidowanego PZD m.in., w celu ustalenia, które jego składniki zostaną przekazane poszczególnym wspólnotom ogrodów. Tym samym likwidator PZD powinien być powołany jeszcze przed wejściem w życie przepisu stanowiącego o wstąpieniu wspólnoty ogrodów w prawa własności lub użytkowania wieczystego przysługującego PZD.



KRAJOWA RADA NOTARIALNA  
WARSZAWA

Warszawa, dnia .....  
16.10.2012 r.

L.dz. 05/134/12

SEKRETARIAT SZEFA KR.

L.dz. ....

Data wpływu ..... 23.10.2012...

**Szanowny Pan**  
**Lech CZAPLA**  
**Szef Kancelarii Sejmu**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

*Szanowny Panie Ministrze!*

W odpowiedzi na pismo Pana Ministra z dnia 12 września 2012 r. (GMS-WP-173-254/12) przesyłające poselski projekt ustawy o ogrodach działkowych, w załączeniu uprzejmie przesyłam uchwałę Krajowej Rady Notarialnej nr VIII/168/2012 z dnia 12 października 2012 r. w sprawie opinii o powyższym projekcie.

*Z wyrazami szacunku*

**Prezēs**  
**Krajowej Rady Notarialnej**  
*Tomasz Janik*

**UCHWAŁA Nr VIII/168/2012**  
**Krajowej Rady Notarialnej**  
**z dnia 12 października 2012 r.**

**w sprawie opinii o projekcie ustawy o ogrodach działkowych**

Na podstawie art. 40 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. ustawy - Prawo o notariacie (tj. Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz.1158, z późn. zm.)

**Krajowa Rada Notarialna przedstawia następujące uwagi do projektu ustawy o ogrodach działkowych, przesłanego przy piśmie Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 12 września 2012 roku (znak GMS-WP/73-254/12).**

Dotychczasowa ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych w praktyce stwarzała wiele problemów, w szczególności przyznany ustawowo monopol Polskiego Związku Działkowców na prowadzenie takich ogrodów.

Zgodnie z art.2 ust.3 projektu przez ogrody działkowe rozumie się obszar gruntu rolnego podzielonego na określone działki. Nie jest to zsynchronizowane z art.4, w myśl którego ogrody działkowe stanowią składnik terenów zielonych oraz terenów rekreacyjnych i podlegają ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także w przepisach o ochronie środowiska.

Projekt zakłada dosyć znaczne maksymalne powierzchnie ogrodu działkowego, to jest do 600m<sup>2</sup>, a w przypadkach szczególnych – do 1500m<sup>2</sup>. Wydaje się, że tak duże arealy nie powinny być przeznaczane z gruntów publicznych na cele indywidualne i na tak preferencyjnych warunkach, jakie określa ustawa.

W projekcie nie zostało dostatecznie uzasadnione, dlaczego ustawa obligatoryjnie nakazuje wójtowi (burmistrzowi lub prezydentowi miasta) powołanie spośród pracowników urzędu gminy pełnomocnika do spraw utworzenia ogrodu działkowego, niezwłocznie po podjęciu uchwały rady gminy o utworzeniu ogrodu działkowego. W tej sprawie winna być zachowana uznaniowość wójta (burmistrza, prezydenta).

Zgodnie z art. 9 ust.1 projektu grunty wraz z urządzeniami ogrodów działkowych, przykładowo wymienionymi w tym przepisie, przeznaczone do

zaspakajania wspólnych potrzeb posiadaczy działek, stanowią część wspólną ogrodu, będącą współwłasnością wszystkich właścicieli. Ustawa nie rozstrzyga, jaki jest status tych gruntów i urządzeń w sytuacji, gdy ogrody działkowe pozostają w użytkowaniu.

Projekt w art. 10 ust.2 i ust.3 nadaje swoistą rozporządzalność prawu użytkowania działki (które jest również dziedziczne) i może być zbyte na rzecz innej osoby fizycznej. Jest to swoisty wyłom w prawnie ukształtowanym charakterze użytkowania jako ograniczonego prawa rzeczowego, zgodnie z kodeksem cywilnym – niezbywalnym i nie podlegającym dziedziczeniu. W systemie prawa cywilnego nie powinny występować instytucje o takiej samej nazwie, a różnych treściach i zakresie. Jawi się pytanie, co z możliwością prowadzenia egzekucji z takiego prawa, skoro ustawa nadaje mu cechę zbywalności i dziedziczności. W art.10 ust.2 projektu – po wyrazie „dziedziczeniu” – zbędne są wyrazy „stosownie do przepisów kodeksu cywilnego”. Sam tryb zbywania użytkowania ogrodu działkowego wykazuje znaczne sformalizowanie i rozbudowaną uznaniowość zarządu wspólnoty. Nie jest jasne w oparciu o jakie przesłanki zarząd ma ustalić, czy potencjalny nabywca daje rękojmię prawidłowego użytkowania działki.

Ustawa ponadto kreuje szczególny podmiot, jakim jest wspólnota ogrodu, którą stanowią właściciele i użytkownicy działek. Biorąc pod uwagę, iż jest to twór bardzo zbliżony do wspólnoty mieszkaniowej właścicieli lokali określonej w ustawie o własności lokali, pojawiają się wątpliwości o charakter prawny takiej wspólnoty (czy jest to ułomna osoba prawna, osoba ustawowa, czy nie). Być może bardziej celowym byłoby utworzenie spółki do zarządzania ogrodami działkowymi, na kształt przewidziany w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

Zmiana art.244 §1 k.c. różnicująca w katalogu ograniczonych praw rzeczowych użytkowanie od użytkowania działki, jest niefortunna, gdyż wyróżnikiem jest jedynie słowo „działka”, rozumiana jako ogród działkowy, a przecież użytkowanie (zwykłe) może też dotyczyć innej działki (geodezyjnej), np. budowlanej, leśnej, tworzącej daną nieruchomość.

Wątpliwości konstytucyjne może budzić proponowane brzmienie art.31 projektowanej ustawy, który niejako wyłącza Polski Związek Działkowców z użytkowania wieczystego terenów stanowiących ogrody działkowe. Jest to niewątpliwie daleko idąca ingerencja w sferę prywatnej własności.





RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 16.11. 2012 r.

PG VII G 025/308/12

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu ..... 27.11. 2012

**Pan**  
**Lech Czapla**  
**Szef Kancelarii Sejmu**

*Stanisław Piłsudski*

W nawiązaniu do pisma z dnia 12 września 2012 r., nr GMS-WP-173-254/12, dotyczącego poselskiego *projektu ustawy o ogrodach działkowych*, przekazanego do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Wyrokiem z dnia 11 lipca 2012 r., w sprawie K 8/10 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78), Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją szeregu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.), odraczając jednocześnie utratę mocy obowiązującej przez większość z nich na okres 18 miesięcy. Uwzględniając datę publikacji tego orzeczenia, należy przyjąć, że z dniem 21 stycznia 2014 r. przepisy powołanej ustawy – obecnie nadal pozostające w systemie prawa, choć pobawione domniemania zgodności z Konstytucją – utracą moc obowiązującą. Szeroki zakres orzeczenia o niekonstytucyjności, dotyczącego podstawowych przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych oraz innych jej przepisów o charakterze dopełniającym, prowadzi do sytuacji, iż nieobalone domniemanie konstytucyjności dotyczy jedynie szczytkowych elementów tej ustawy, w tym przepisów jej rozdziału pierwszego, zawierającego normy o silnie programowym charakterze. Część przepisów będzie niestosowalna, ponieważ odwołują się one do innych uregulowań, uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne. Część wreszcie przepisów skonsumowała się bądź też, jako przepisy końcowe, nowelizujące inne ustawy, nie podlegały kognicji Trybunału

Konstytucyjnego w sprawie K 8/10. W takiej sytuacji, gdy znaczny obszar stosunków społecznych byłby regulowany przez ustawę w dużej mierze wydrążoną ze swej treści, Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczną ingerencję ustawodawcy, bowiem dopuszczenie do powstania w systemie prawa tak znaczących luk prawnych, powodujących pełną niestosowalność tego aktu prawnego, nosiłoby znamiona wtórnej niekonstytucyjności.

Z dwóch możliwych sposobów wypełnienia owych luk prawnych, Trybunał Konstytucyjny zdaje się preferować uchwalenie nowej ustawy zamiast nowelizacji obowiązującej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

W uzasadnieniu powołanego wyroku Trybunał Konstytucyjny szczegółowo zaznaczył, jaki obszar swobody regulacyjnej przysługuje ustawodawcy po obaleniu domniemania konstytucyjności, uznanych za niezgodne z ustawą zasadniczą, przepisów, uwzględniając nie tylko ustalenia, jakie poczynił w sprawie K 8/10, ale także we wcześniejszych orzeczeniach dotyczących rodzinnych (poprzednio – pracowniczych) ogrodów działkowych. Zastrzegł przy tym, że ochroną prawną muszą być objęci sami działkowcy, którzy w dobrej wierze, niekiedy od wielu lat (a nawet pokoleń), użytkują działki.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że – wraz z upływem terminu odroczenia wyroku – Polski Związek Działkowców utraci podstawę prawną swojego istnienia (utraci osobowość prawną i przekształci się w jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej), wobec czego wygasną przysługujące mu prawa użytkowania wieczystego, jak i prawa użytkowania gruntów, a pełnia praw rzeczowych wróci do właścicieli gruntów, na których funkcjonują rodzinne ogrody działkowe. Z tej racji ustawodawca winien zdecydować, jak uregulować kwestię aktualnych stosunków prawnych podlegającego likwidacji w drodze ustawy Polskiego Związku Działkowców zarówno z właścicielami gruntów (głównie Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego), jak i z dotychczasowymi członkami Związku – osobami użytkującymi działki. W tej kwestii za dopuszczalny konstytucyjnie Trybunał Konstytucyjny uznał zarówno model dzierżawy przysługującej działkowcom bezpośrednio od właścicieli gruntów, jak i przez stowarzyszenia działkowców. Ponadto, za konieczne w nowej ustawie uznał Trybunał Konstytucyjny, szczegółowe uregulowania kwestii związanych z majątkiem Polskiego Związku Działkowców, na który – poza własnością, użytkowaniem wieczystym i użytkowaniem nieruchomości – składają się także np. wierzytelności.

W wyroku podkreślono, że swoboda ustawodawcy w odniesieniu do gospodarowania gruntami Skarbu Państwa na własnych terenach jest najszersza. W przypadku gruntów należących do jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca nie może natomiast



zobowiązać do zakładania ogrodów działkowych, może jednak wprowadzić ograniczenia prawa własności gminnej tam, gdzie ogrody już funkcjonują.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził wreszcie, że dopuszczalną formą zrzeszania się działkowców mogą być stowarzyszenia działkowców, pozbawione jednak wyłączności takiej, jaka przysługuje obecnie Polskiemu Związkowi Działkowców.

Przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy jest, w zamyśle jego autorów, próbą wykonania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, poprzez stworzenie ogólnej regulacji, określającej nie tylko zasady funkcjonowania istniejących już ogrodów działkowych, ale także ustanawiającej reguły powstawania nowych ogrodów działkowych, które według projektu będzie tworzyć jedynie na gruntach stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.

W pierwszej kolejności należy poświęcić uwagę regulacjom zawartym w art. 10 projektu ustawy. Przepis ten jest wyrazem rezygnacji projektodawców z dualizmu reżimów prawnych, na podstawie których obecnie kształtuje się zakres uprawnień członków Polskiego Związku Działkowców do przydzielonych im działek (pomijając oczywiście dopuszczoną w projekcie – a wykluczoną na tle obowiązujących unormowań – możliwość nabycia własności działki).

W art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. nr 169, poz. 1419, ze zm.) opisano – jako „użytkowanie” – ustanowione przez Polski Związek Działkowców, na rzecz jego członka, „bezpłatne i bezterminowe prawo używania działki i pobierania z niej pożytków”. To prawo nie może być jednak traktowane jako równoznaczne z użytkowaniem rozumianym jako prawo rzeczowe. Na tle przepisu art. 14 ust. 1 powołanej ustawy w piśmiennictwie i judykaturze wskazywano, iż użytkownik gruntu (Polski Związek Działkowców), ustanawiając na rzecz członków prawo, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, nie zbywa przysługującego mu prawa użytkowania, lecz wykonuje je za pośrednictwem swoich członków.

Przedmiotem normowania art. 14 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych jest natomiast fakultatywna (na wniosek członka Polskiego Związku Działkowców) możliwość ustanowienia użytkowania działki (jako prawa rzeczowego w rozumieniu kodeksu cywilnego), przy czym możliwość ta jest ograniczona przedmiotowo do tych tylko ogrodów działkowych, które są położone na gruntach znajdujących się w użytkowaniu wieczystym PZD lub stanowiących jego własność.

W powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego dualizm reżimów prawnych wynikający z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych zdyskwalifikowano jako niekonstytucyjny, jednak, co należy podkreślić, zdecydowała o tym przede wszystkim niejasność tych unormowań (wadliwość legislacyjna), wynikająca z posługiwania się, na określenie różnych instytucji prawnych, tymi samymi pojęciami.

W art. 10 ust. 1 projektu ustawy zamieszczono wyraźne zastrzeżenie, że „do użytkowania działki stosuje się przepisy kodeksu cywilnego o użytkowaniu przez osoby fizyczne, ze zmianami wynikającymi z niniejszej ustawy”. Już w ustępach 2 i 3 artykułu 10 projektu ustawy wprowadzono bardzo poważne zmiany, które dotyczą zasad współtworzących istotę użytkowania w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej k.c.) Wymienione przepisy statuują dziedziczenie i zbywalność użytkowania działki w ogrodzie działkowym. W literaturze przedmiotu wskazuje się natomiast, że „użytkowanie jest prawem o charakterze osobistym, tzn. związanym z osobą użytkownika. Łączy się z tym niezbywalność użytkowania, która jest cechą każdego rodzaju użytkowania, bez względu na jego przedmiot i podmioty. Z tej przyczyny użytkowanie nie wchodzi do spadku po użytkowniku (art. 922 § 2 k.c.) i nie może stanowić przedmiotu obrotu prawnego” (Stanisław Rudnicki, Grzegorz Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego, Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, teza 1 do art. 254, s. 521, podobnie Edward Gniewek [red.] *System Prawa Cywilnego, Tom 4. Prawo rzeczowe*, C.H.Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2007, s. 374). Ponadto, jak wynika z art. 266 k.c., użytkowanie ustanowione na rzecz osoby fizycznej wygasa najpóźniej z jej śmiercią, co należy rozumieć, po pierwsze: jako zaakcentowanie osobistego charakteru użytkowania (jest to zawsze najdłuższy czas trwania użytkowania ustanowionego na rzecz osoby fizycznej), po drugie zaś faktu, iż prawo to nie wchodzi do spadku po użytkowniku i nie podlega dziedziczeniu. W piśmiennictwie zauważa się, że użytkowanie może wygasnąć również z innych, rozmaitych przyczyn. Wśród ich wymienia się zdarzenia przewidziane w przepisach ogólnych o prawach rzeczowych ograniczonych (np. art. 246 k.c. – zrzeczenie się prawa, czy art. 247 k.c. – przejście prawa na rzecz właściciela rzeczy obciążonej), sytuacje przewidziane w przepisach dotyczących samego użytkowania (np. art. 255 k.c. – niewykonywanie użytkowania przez lat dziesięć) lub okoliczności wynikające z przepisów szczególnych (np. art. 29 i 32 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych – utrata członkostwa w Polskim Związku Działkowców). Kodeks cywilny przyjmuje, że użytkowanie przez osobę fizyczną powstaje w drodze zawarcia odpowiedniej umowy, pozostawiając

stronom szeroką swobodę w ustaleniu treści stosunku prawnego. Postanowienia art. 267 k.c. i następne mają charakter *iuris dispositivi*, poza art. 266 k.c. i – do pewnego stopnia – art. 269 k.c. (*vide* – Stefan Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989, s. 133).

Na tle przedstawionej skrótowo charakterystyki wybranych aspektów użytkowania, jako ograniczonego prawa rzeczowego, rozważenia wymaga, czy wprowadzona przez projektodawcę jego modyfikacja nie wykracza poza systemowe ramy instytucji użytkowania w rozumieniu kodeksu cywilnego. Przedstawiciele doktryny prawa cywilnego podkreślają, że zasada niezbywalności użytkowania jest zakorzeniona w społeczno – gospodarczej funkcji użytkowania, którą – w polskiej tradycji prawnej – widzi się w zamiarze „dostarczania użytkownikowi źródła środków utrzymania” (por. Stefan Grzybowski, *ibidem*, s. 126), co sugeruje przede wszystkim alimentacyjny czy nawet „konsumpcyjny” (por. Stanisław Rudnicki, Grzegorz Rudnicki, *ibidem*, s. 518) charakter tego prawa (odmiennie należałoby natomiast potraktować wykorzystanie prawa użytkowania jako podstawy działalności produkcyjnej czy szerzej – gospodarczej w przypadku użytkowania przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne i państwowe jednostki organizacyjne). Jednak, jak zauważa cytowany autor, „w warunkach gospodarki opartej na prywatnej własności środków produkcji nie ma uzasadnionych przyczyn, które by usprawiedliwiały wyłączenie obrotu prawem użytkowania *inter vivos* lub *mortis causa*, a dopuszczalność tego obrotu stanowi nawet w niektórych krajach zasadniczą przyczynę żywotności instytucji użytkowania” (Stefan Grzybowski, *ibidem*, s. 126). *De lege lata* zarówno piśmiennictwo, jak i judykatura konsekwentnie wykluczają – na tle bezwzględnie obowiązującej regulacji art. 254 k.c. – zbywalność prawa użytkowania, aczkolwiek wyjątek dopuszczono w zakresie stosowalności omawianej zasady do podziału i łączenia spółdzielni, uznając, że szczególne unormowania prawa spółdzielczego, dotyczące podziału i łączenia się spółdzielni, stanowią wyjątek od wyrażonej w art. 254 k.c. zasady niezbywalności użytkowania, dopuszczając przejście użytkowania nieruchomości z jednej spółdzielni na drugą w razie zgodnego z prawem spółdzielczym podziału lub połączenia się spółdzielni (*vide* – Stanisław Rudnicki, Grzegorz Rudnicki, *ibidem*, s. 522).

Reasumując, można – jak się wydaje – uznać, że, wprowadzone przez projektodawców, zbywalność i dziedziczność prawa użytkowania mieszczą się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy. Trzeba jednak przy tym pamiętać, że zmiany te – zwłaszcza w powiązaniu z innymi przepisami projektu ustawy – modyfikując prawo

użytkowania działki w stosunku do „typowego” użytkownika w rozumieniu kodeksu cywilnego, prowadzą jednocześnie do bardzo istotnego jego wzmocnienia, pod pewnymi względami upodabniając je do użytkownika wieczystego czy nawet własności (można nawet zaryzykować stwierdzenie, że projekt ustawy konstytuuje nowy typ ograniczonego prawa rzeczowego, czego normatywnym wyrazem jest proponowana nowelizacja art. 244 k.c.). Jest to zauważalne przede wszystkim w kontekście treści prawa użytkowania działek, znajdujących się na terenach już istniejących ogrodów działkowych, pozostających obecnie we władaniu Polskiego Związku Działkowców. Zgodnie z art. 32 ust. 1 projektu ustawy, dotychczasowe prawo użytkowania działki w rozumieniu art. 14 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (przepis dotyczy zatem zarówno dotychczasowego użytkownika w rozumieniu kodeksu cywilnego, jak i „użytkownika”, o którym mowa w art. 14 ust. 1 powołanej ustawy), z mocy prawa staje się prawem użytkowania działki w rozumieniu przepisów niniejszej ustawy (projektu). To przekształcenie, następując *ex lege*, nie wymaga – jak w przypadku nowo powstających ogrodów działkowych – specjalnej uchwały rady gminy, w której określono by zasady użytkowania działki (por. art. 5 ust. 2 i 4 pkt 2 projektu ustawy). Oznacza to zatem, że użytkowanie działki, powstałe w wyniku przekształcenia, o którym mowa w art. 32 ust. 1 projektu ustawy, nie jest ograniczone żadnym terminem ustanowionym przez właściciela nieruchomości, a ze względu na podleganie tego prawa dziedziczeniu, wyłączone jest również stosowanie przepisu art. 266 k.c., zgodnie z którym „użytkowanie ustanowione na rzecz osoby fizycznej wygasa najpóźniej z jej śmiercią”. Możliwość wygaśnięcia tak ukształtowanego prawa użytkowania jest – jak się wydaje – wyłączona, pomijając uregulowany w art. 255 k.c. przypadek wygaśnięcia użytkowania wskutek jego niewykonywania przez lat dziesięć (art. 255 k.c.), względnie – likwidacji ogrodu działkowego, przy czym, w tym drugim wypadku ochrona prawa użytkowania jest podobna do tej, przysługującej właścicielowi działki. W tym – można by rzec – temporalnym aspekcie prawo „użytkowania działki” upodabnia się do prawa własności. Nie kwestionując możliwości takiej regulacji (zagwarantowanie ochrony prawnej działkowców, którzy w dobrej wierze użytkują, w rozumieniu art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, przyznane im działki w funkcjonujących rodzinnych ogrodach działkowych, jest – jak potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 8/10 – niezbędnym warunkiem całościowego unormowania problematyki ogrodów działkowych w zgodzie z Konstytucją), można jedynie wyrazić wątpliwość, czy w świetle tak silnego ukształtowania użytkowania

działki, jako prawa rzeczowego, możliwość nabycia własności działki – co przewiduje projekt ustawy – będzie miała ekonomiczny sens dla działkowców.

Niezależnie od powyższego należy wyrazić wątpliwość, czy treść prawa użytkowania działki, jako nowego typu prawa rzeczowego, nie stanowi – zwłaszcza w odniesieniu do działek znajdujących się na terenie istniejących już ogrodów działkowych – nadmiernego ograniczenia prawa własności jednostek samorządu terytorialnego, naruszającego istotę tego prawa, bowiem – jak już wskazano – zostało ono ukształtowane jako prawo o charakterze bezterminowym, wobec którego uprawnienia właścicielskie mają charakter iluzoryczny. Jego wygaśnięcie jest możliwe w zasadzie wyłącznie w drodze likwidacji ogrodu, która – w myśl art. 6 ust. 1 projektu ustawy – możliwa jest w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi potrzebami gospodarczymi lub społecznymi.

W odniesieniu do przepisów dotyczących likwidacji ogrodu działkowego, należy zauważyć, iż projekt ustawy nie zawiera przepisu, który wskazywałby wprost, że likwidacja ogrodu działkowego możliwa jest tylko wówczas, gdy utworzony zostanie „na terenie zastępczym” nowy ogród działkowy. Tym niemniej przepis art. 6 ust. 1 projektu ustawy zdaje się przyjmować takie założenie, skoro stanowi się w nim, że „uchwała taka (o likwidacji ogrodu – przyp. wł.) w zakresie odnoszącym się do nowozakładanego na terenie zastępczym ogrodu działkowego jest równoważna z uchwałą o utworzeniu ogrodu działkowego”. Z kolei w art. 6 ust. 2 pkt 2 projektu ustawy, wśród niezbędnych elementów uchwały o likwidacji ogrodu działkowego, zamieszczono m.in. „oznaczenie, należące do gminy, terenu zastępczego dla założenia nowego ogrodu”. Przyjęta w projekcie technika legislacyjna, polegająca na tym, że normę materialnoprawną można jedynie – w drodze wykładni – wyprowadzić z regulacji proceduralnej, służącej realizacji tej normy, nie może być uznana za poprawną. Ponadto jej treść – uzależnienie dopuszczalności likwidacji ogrodu działkowego od założenia nowego ogrodu na terenie zastępczym – można uznać za zbyt silną ingerencję w autonomię jednostek samorządu terytorialnego. Wprawdzie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w sprawie K 8/10, znalazło się wyraźne zastrzeżenie, że w wypadku konieczności przejęcia konkretnych ogrodów działkowych dla realizacji innego, ważniejszego w danym przypadku interesu publicznego, „ustawa powinna zapewniać uzyskanie przez działkowców gruntów zamiennych, na których będą mogli założyć nowy ogród działkowy”, jednak zastrzeżenie to dotyczyło wyłącznie gruntów, na których położone są aktualnie rodzinne ogrody działkowe. Walor uniwersalności ma natomiast wyraźne wskazanie dla ustawodawcy, że nie może on „zobowiązać jednostek samorządu terytorialnego do zakładania

ogrodów działkowych na gruntach będących ich własnością”. Projekt ustawy tę istotną dystynkcję pomija, skoro identyczne reguły likwidacji przewiduje się zarówno względem istniejących ogrodów, jak i ogrodów powstałych na podstawie przepisów projektowanej ustawy.

Należy także zwrócić uwagę na przepis art. 9 projektu. Przewidziana w nim konstrukcja tytułu prawnego do części wspólnej ogrodu działkowego nie jest w pełni jasna. W ustępie 1 artykułu 9 projektu ustawy wskazuje się, że grunty (wraz ze znajdującymi się nań urządzeniami) przeznaczone do zaspokajania potrzeb posiadaczy działek, stanowią część wspólną ogrodu, będącą współwłasnością wszystkich właścicieli, zaś prawo do korzystania z nich przysługuje wszystkim posiadaczom działek (także tym, którym przysługuje jedynie prawo użytkowania działek). W odniesieniu do ogrodów działkowych, w których znajdują się zarówno działki stanowiące odrębną własność, jak i pozostające w użytkowaniu, konieczne jest doprecyzowanie, że udziały – w odpowiednim ułamku – w gruntach „wspólnych” należą do właścicieli działek oraz Skarbu Państwa, gminy lub wspólnoty ogrodu (w zależności od tego, któremu z tych podmiotów przysługuje własność ogrodu działkowego), tak by wyłączyć – teoretycznie możliwą na tle obecnego brzmienia analizowanego przepisu – wykładnię, że udziały w gruntach wspólnych przysługują wyłącznie właścicielom działek. W przypadku przyjęcia takiej wykładni mogłoby dojść do – trudnej do zaakceptowania – sytuacji, że każdorazowe przekształcenie użytkowania działki w prawo własności działki, wiążące się przecież z przyznaniem – jako prawa związanego – udziału w gruntach wspólnych, prowadziłoby do umniejszenia udziału w tych gruntach właścicieli działek, tzn. tych – którym w chwili przekształcenia prawo własności do ich działek już przysługiwało.

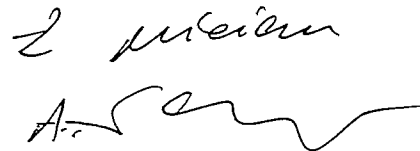
Zgodnie z przedstawionymi w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w sprawie K 8/10, ustaleniami, z których wynika, iż ustanie racji i podstaw prawnych dalszego bytu osoby prawnej, jaką jest Polski Związek Działkowców, wymaga szczegółowego uregulowania kwestii związanych z jej majątkiem, projektodawcy w art. 31 projektu przyjęli zasadę, iż prawa do nieruchomości (własność i prawo użytkowania wieczystego) oraz składniki majątku położone na terenie poszczególnych ogrodów, przeznaczone do wspólnego użytku właścicieli i użytkowników działek, a także aktywa i pasywa Funduszu Rozwoju Pracowniczych Ogrodów Działkowych, będące w dniu wejścia w życie ustawy w dyspozycji rodzinnych ogrodów działkowych, przechodzą z mocy prawa na wspólnoty ogrodów, zaś pozostały majątek przechodzi na Skarb Państwa. Poszczególne ustępy przepisu artykułu 31 projektu wymagają jednak pewnych korekt i doprecyzowania. W szczególności, brak jest

koherencji pomiędzy ustępem 1 tego artykułu, stanowiącym, m.in., że „wygasa przysługujące PZD użytkowanie wieczyste”, a ustępem 2, w którym m.in. postanowiono, że „z dniem wejścia w życie ustawy wspólnoty ogrodów wstępują w prawa (...) użytkownika wieczystego przysługującego PZD”. W piśmiennictwie uznaje się, że wygaśnięcie użytkowania wieczystego następuje w razie wywłaszczenia, zrzeczenia się oraz konfuzji, zaś szczególnym wypadkiem wygaśnięcia jest nabycie gruntu – będącego przedmiotem wieczystego użytkowania – przez samoistnego posiadacza w dobrej wierze na skutek realizacji roszczenia z art. 231 § 1 k.c. (Stanisław Rudnicki, Grzegorz Rudnicki, *ibidem*, s. 495). Oczywiście ustawodawca może ustanowić regulację, mocą której następuje wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego, ale w takiej sytuacji nie jest możliwa jednoczenie sukcesja tego prawa (jako nieistniejącego) na rzecz innego podmiotu. Innymi słowy, wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego, przysługującego Polskiemu Związкови Działkowców (jak stanowi ustęp 1), wymagałoby następnie odrębnego ustanowienia tego prawa na rzecz wspólnoty ogrodu, a nie wstąpienia w to prawo (jak przewiduje ustęp. 2). Należy również wskazać, że przepis ustępu 3, wedle którego „majątek PZD przechodzi na Skarb Państwa”, ma charakter przepisu ogólnego (majątek to aktywa i pasywa, a prawo własności nieruchomości czy prawo użytkowania wieczystego niewątpliwie wchodzi w skład majątku), toteż zawarte w nim wskazanie „z zastrzeżeniem ust. 4” jest za wąskie i powinno obejmować także ustępy 2 oraz 5. W odniesieniu zaś do likwidowanego Funduszu Rozwoju Pracowniczych Ogródów Działkowych, którego aktywa i pasywa stają się aktywami i pasywami Skarbu Państwa (ust. 4), „zastrzeżenie” powinno obejmować tylko przepis ust. 6, a nie – jak jest w projekcie – ust. 5 i 6. Wątpliwości, w kontekście wymogów stawianych przez art. 92 Konstytucji przepisowi upoważniającemu do wydania aktu wykonawczego, budzi ustęp 7 artykułu 31 projektu, który nie zawiera wytycznych.

Wątpliwości, nie tylko legislacyjne, budzi przepis art. 4 ust. 2 projektu ustawy. Dopuszcza on możliwość zmiany przeznaczenia działki, w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi potrzebami gospodarczymi właściciela, z zachowaniem przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów, a także przepisów o ochronie środowiska, po uzyskaniu zgody pozostałych właścicieli działek. Niejasna jest jednak jego relacja względem przepisu art. 2 ust. 5, który stanowi, iż działka w ogrodzie działkowym nie może być wykorzystywana na cele inne, niż wymienione w ust. 1 i 2 (celami tymi są: wypoczynek i rekreacja właścicieli i użytkowników oraz ich rodzin, uprawianie i pielęgnowanie roślin, obcowanie z pięknem natury, upowszechnianie wiedzy ekologicznej

służącej ochronie zdrowia i podniesienie standardów ekologicznych otoczenia, integracja społeczna oraz prowadzenie upraw ogrodniczych na własne potrzeby). Jeśli powołany przepis art. 4 ust. 2 projektu ustawy potraktować jako *lex specialis* do unormowania zawartego w art. 2 ust. 5 projektu ustawy, to precyzyjnej regulacji wymagałoby określenie skutków zmiany przeznaczenia działki, zwłaszcza w kontekście tych przepisów projektu ustawy, które regulują szczególny status działek w ogrodzie działkowym. Konieczne jest w szczególności rozstrzygnięcie, czy prawo użytkowania działki o innym, niż wskazane w art. 2 ust. 5 projektu ustawy, przeznaczeniu powinno podlegać wzmożonej ochronie, a ściślej – czy powinno stosować się doń przepisy art. 10 projektu ustawy (ustanawiające nowe prawo rzeczowe: prawo użytkowania działki) oraz czy powinno ono być objęte możliwością odpłatnego przekształcenia w prawo własności (art. 22 projektu ustawy). Decyzja ustawodawcy w tym zakresie powinna uwzględniać fakt, iż zarówno przepis art. 10, jak i art. 22 projektu ustawy stanowią ingerencję w prawo własności Skarbu Państwa, a przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego, którą uzasadniać mogą prawa poszczególnych działkowców i sama idea ogrodnictwa działkowego. W przypadku działek, których przeznaczenie zostało zmienione na podstawie art. 4 ust. 1 projektu ustawy, konstytucyjna legitymacja ograniczenia praw właścicieli gruntów staje się jednak wątpliwa.

Reasumując, projekt wzbudza zastrzeżenia merytoryczne oraz legislacyjne i wymaga dalszych analiz w toku procesu legislacyjnego.



*Andrzej Seremet*





# PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa  
tel.: (+48) 022 392-31-17; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl  
e-mail: [kancelaria@prokuratoria.gov.pl](mailto:kancelaria@prokuratoria.gov.pl)

KR-51-460/12/KBU

W/4585/13

Warszawa, 2013.02.12

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu ..... 12. 02. 2013 .....

Pan  
Lech CZAPLA  
Szef Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 7.02.2013 r., znak: GMS-WP-173-45/13, dotyczące zaopiniowania autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o ogrodach działkowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Dera), uprzejmie informuję, iż ze względu na niewielki zakres zmian wprowadzonych do poselskiego projektu zachowuje aktualność opinia Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do tego projektu z dnia 11.10.2012 r., znak KR-51-460/12/KBU (W/30766/12), z wyjątkiem pkt 6 tej opinii, w związku z dodaniem wytycznych w art. 31 ust. 7 projektowanej ustawy.

*z wyrazami szacunku*

WICEPREZES  
Prokuraturii Generalnej  
Skarbu Państwa

*Józef Gintowt-Jachmizwicz*

Otrzymują:

- 1) adresat – 1 egz.,
- 2) a/a – 1 egz.



PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 18 lutego 2013 r.

BSA I - 021- 59/13

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....  
Data wpływu ..... 19. 02. 2013

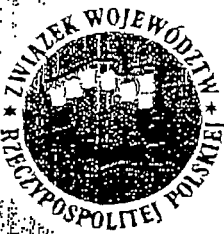
Pan  
Lech CZAPLA  
Szef Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze!*

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 lutego 2013 r., GMS-WP-173-45/13 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy nie zgłasza uwag do **autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o ogrodach działkowych.**

Z poważaniem

*Stanisław Dąbrowski*  
Stanisław DĄBROWSKI



# Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, 21 lutego 2013 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

ZW/0714/130/13

L.dz. ....

Data wpływu ..... 21.02.2013

Pan  
**Lech Czapla**  
Szef  
Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Marszałku*

W odpowiedzi na pismo z dnia 06 lutego 2013 r. o nr ( EK-020-342 (3)/12), dotyczące przedłożenia opinii nt. autopoprawki do poselskiego projektu ustawy: - o **ogrodach działkowych**, w załączeniu, uprzejmie przekazujemy opinię otrzymaną z województwa podkarpackiego.

*Z szanowaniem i szacunkiem*

/-/ Bogdan Ciepielewski

Dyrektor Biura ZWRP

## Opinia z woj. podkarpackiego

Działając z upoważnienia Pana Jerzego Rodzenia Dyrektora Departamentu Strategii i Planowania Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego, członka Komisji ds. Infrastruktury, Polityki Regionalnej oraz Środowiska ZWRP - przesyłam propozycje uwag do projektu ustawy z dnia 23 sierpnia 2012 r. o ogrodach działkowych oraz do autopoprawki do ww. projektu wniesionej przez reprezentanta wnioskodawców:

- w art. 6 w ust. 3 projektu ustawy znajduje się odwołanie do odpowiedniego stosowania art. 4 ust. 4, winien być wskazany art. 5 ust. 4,
- w art. 7 ust. 3 projektu ustawy wskazano ust. 5 podczas gdy omawiana jednostka redakcyjna ma 4 ustępy,
- w art. 8 projektu ustawy proponuje się zastąpić sformułowanie „Osoba korzystająca” na „Właściciel lub użytkownik działki znajdującej się na terenie ogrodu działkowego”,
- w art. 11 ust. 3 projektu ustawy należy zmienić publikator ustawy z dnia 7 kwietnia 1986 r. Prawo o stowarzyszeniach – t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 z późn. zm.
- w art. 23 ust. 1 projektu ustawy nastąpiła oczywista omyłka pisarska tj. słowo „uiszczania” należy zmienić na „uiszczenia”, ponadto w ust. 2 oraz ust. 3 wystąpił błąd zamiast art. 22 ust. 3 wskazany został art. 21 ust. 3,
- w art. 24 ust. 2 projektu ustawy należy zmienić promulgator na t.j. Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 z późn. zm., ponadto podany do odpowiedniego stosowania art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami budzi wątpliwości w związku z treścią art. 23 ust. 3 projektu ustawy, tj. niejasność dotyczy zagadnienia czy opłata może zostać rozłożona na raty na czas nie dłuższy niż 5 lat (art. 23 ust. 3 projektu ustawy) czy też zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomości na czas nie dłuższy niż 10 lat,
- w art. 25 wskazano art. 21 ust. 3 projektu ustawy - winien być 22 ust. 3,
- w art. 26 projektu ustawy należy wskazać promulgator ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – t.j. Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm., ponadto w proponowanym brzmieniu art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych sformułowanie „nie przekraczających” należy zastąpić słowem „nieprzekraczające”,
- w art. 27 projektu ustawy proponuje się zmienić publikator ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym - t.j. Dz. U. z 2006 r., Nr 136, poz. 969 z późn. zm.,
- w art. 28 projektu ustawy winno wskazać się inny promulgator ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – t.j. Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.,
- w art. 29 projektu ustawy – proponuje się zmienić publikator ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – tj. Dz. U. z 2012, poz. 647 z późn. zm.,
- art. 30 projektu ustawy proponuje się uszczegółowić tak aby w art. 244 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy Kodeks cywilny - sformułowanie „użytkowanie działki” uzupełnić poprzez dopisanie „na terenie ogrodu działkowego”,
- w treści art. 31 ust. 6 projektu ustawy winien być podany ust. 4, jest wskazany ust. 3, ponadto początek ust. 7 winien brzmieć: Majątek i środki, o których mowa w ust. 3 i 4 (...),
- w treści art. 32 ust. 1 i ust. 2 projektu ustawy winien być wskazany art. 31 ust. 1.