

Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych. Komentarz

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Przedmowa

Uchwalona 13.12.2013 r. ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych jest piątym już aktem regulującym funkcjonowanie w Polsce ogrodów działkowych. Została ona przyjęta w szczególnych okolicznościach, niedługo przed upływem okresu, na jaki odroczone, będącą skutkiem wyr. TK z 11.7.2012 r. (K 8/10, Legalis), utratę mocy wielu przepisów obowiązującej uprzednio ustawy działkowej z 2005 r., uznanych za niezgodne z Konstytucją RP. Orzeczenie Trybunału nie przekreślało jednak samej idei ogrodów działkowych i wyrażało w uzasadnieniu rozstrzygnięcia uznanie dla wartości, jakim one służą. Wartości te dostrzegane są nie tylko w Polsce, w wielu bowiem krajach również obowiązują przepisy regulujące zasady organizacji ogrodów działkowych. Celem tych przepisów jest przede wszystkim zapewnienie obywatelom dostępu do działek oraz ochrona trwałości ich funkcjonowania.

Tym, co wyróżnia zapoczątkowany w drugiej połowie XIX w. współczesny ruch działkowy i przesądza o jego walorach dostrzeganych przez ustawodawców, jest połączenie praktyki prowadzenia upraw ogrodniczych przez mieszkańców miast z ideą zdrowego trybu życia, wypoczynku na świeżym powietrzu, aktywnego wychowania dzieci i zapewnienia im opieki socjalnej, a także koncepcją kooperacji i solidarności społecznej [A. Pawlikowska-Piechocka, *Tradycja ogrodów działkowych w Polsce*, Gdynia 2010, s. 15 i 18; E. Jankowski, *Dzieje ogrodnictwa*, t. II. Od początku wieku XIX do roku 1930, Kraków 1938, s. 411–413; Z. Grzegorzewski, *Opis projektu ustawy o ogrodach działkowych*, RPEiS 1933, Nr 13(1), s. 221–223; S. Wilczyński, *Ogródki działkowe jako zagadnienie społeczne*, Poznań 1927, s. 3–4, 11–24; Z. Kossowski, *Ogrody działkowe we Włocławku i okolicy*, *Życie Włocławka i okolicy* 1929, Nr 10, s. 2–5; W. Kubik, *Warzywne ogrody na działkach*, Lwów 1918, s. 20; Kurowski, *Ogrodnictwo działkowe jako czynnik społeczny*, *Śląski Działkowiec* 1935, Nr 17, s. 190–193]. Proces ten początkowo inspirowany był przez społeczników, spośród których najbardziej znanymi byli – w Niemczech – dr. E. Hausschild [zakładający tzw. ogródki schreberowskie, nazywane tak dla upamiętnienia dr. D. Schrebera (zm. 1861 r.), który propagował wśród miejskich dzieci i młodzieży zdrowy tryb życia i gimnastykę pod gołym niebem oraz w tym celu postulował zakładanie ogrodów działkowych. Najstarszy ogród schreberowski powstał w 1865 r. w Lipsku], a we Francji – ksiądz J. Lemire i notariusz M. Renaudin (zob. A. Pawlikowska-Piechocka, *Tradycja ogrodów działkowych w Polsce*, Gdynia 2010, s. 16; W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych w Polsce: z okazji dziesięciolecia Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych, Przydomowych, Małych Osiedli i Hodowli Drobnego Inwentarza Rzeczypospolitej Polskiej: uzupełnione do 1939 r.*, Warszawa 1939, s. 21; E. Jankowski, *Dzieje ogrodnictwa*, t. II, s. 411). Do zrealizowania tych celów ogródki były starannie projektowane i oparte na przemyślanym planie funkcjonalno-przestrzennym (K. Gryniowicz-Balińska, *Historyczne Ogrody działkowe Wrocławia jako element planowego systemu zieleni miejskiej*, *KAiU* 2015, t. 60, Nr 1, s. 46). Za istotne uważano, by w ogrodach działkowych, poza indywidualnymi

Przedmowa

działkami, tworzyć także odpowiedniej wielkości tereny przeznaczone na wypoczynek i sport. Ogrody działkowe miały być bowiem miejscem wspólnego spędzania czasu – ich funkcjonowanie opierało się na jednolitej infrastrukturze, a znaczną ich część z góry przeznaczano na tereny wspólnej rekreacji [H. Weckwerth, Znaczenie i korzyści ogrodów działkowych dla miasta i jego mieszkańców, w: F. Gospodarczyk, J. Weber, M. Siewniak (red.), Kształtowanie, pielęgnacja i ochrona zieleni miejskiej, Wrocław 1999, s. 86–90]. Produkcja ogrodnicza była w tym przypadku środkiem realizacji tych celów, a nie celem samym w sobie, choć zawsze miała niebagatelne znaczenie, zyskując szczególną wagę w okresie I wojny światowej oraz kryzysu lat 30. XX w., kiedy występowały problemy z zaopatrzeniem w żywność, a wiele osób pozostawało bez pracy (W. Lubawy, Historia ogrodów działkowych w Polsce, s. 10–11 i 26).

Ruch działkowy rozwijał się w Polsce w sposób oddolny i niezakłócony w zasadzie do 1949 r. Ogrody działkowe były w tym okresie zakładane i prowadzone przez zrzeszające działkowców towarzystwa ogrodów działkowych, które pozyskiwały też teren na podstawie umów dzierżawy, na którym prowadzony był ogród. Towarzystwa te oddawały następnie w poddzierżawę wydzielone na gruncie działki swoim członkom. Zwykle towarzystwo było powoływane do prowadzenia jednego konkretnego ogrodu działkowego, choć istniały też towarzystwa prowadzące kilka (kolonii) ogrodów działkowych w danym mieście. Tej formy organizowania ogrodów działkowych i aktywności towarzystw zrzeszających działkowców poszczególnych ogrodów (którzy utworzyli też związki okręgowe, wojewódzkie oraz krajowy Związek Towarzystw Ogrodów Działkowych, Przydomowych, Małych Osiedli i Hodowli Drobnego Inwentarza Rzeczypospolitej Polskiej) nie przerwało wydanie już w nowej rzeczywistości ustrojowej dekretu z 25.6.1946 r. o ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 34, poz. 208), który nie ingerował istotnie w dotychczasowe zasady organizowania się działkowców. Drastyczną zmianę w tym zakresie przyniosła jednak ustawa z 9.3.1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 18, poz. 117), która w duchu wdrażania centralistycznego systemu zarządzania państwem i eliminacji samodzielności zrzeszeń i samorządów przekazała zarząd wszystkim istniejącymi ogrodami działkowymi (nazywanymi odtąd pracowniczymi ogrodami działkowymi) Zrzeszeniu Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisji Centralnej Związków Zawodowych) (o roli i statusie tej organizacji zob. E. Smokunowicz, Prawo zrzeszania się w Polsce, Warszawa 1992, s. 47–49, gdzie autor podkreśla, że ze względu na ukształtowanie zadań związków zawodowych i nałożony na nie obowiązek współdziałania z organami administracji państwowej odgrywały one rolę „pomocników administracji państwowej”, będąc dodatkowo ściśle powiązane, szczególnie kadrowo, z PZPR; zob. również *tamże*, s. 48 i 49). Ustawa przekazywała tej jednostce zarząd ogrodami „na zasadach wyłączności”. Zarazem ustawodawca w radykalny sposób zakończył byt dotychczasowych, działających niejednokrotnie od kilkudziesięciu lat, stowarzyszeń prowadzących ogrody działkowe. W myśl art. 13 ww. ustawy podmioty te ulegały likwidacji, którą przeprowadzało ZPZZ. „Wszystkie agendy oraz cały majątek ruchomy i nieruchomy” tych towarzystw „przechodził” z mocy ustawy na ZPZZ. Stosunki członkostwa w dotychczasowych towarzystwach ogrodów działkowych po ich likwidacji wygasły.

Stan administrowania ogrodami działkowymi przez ZPZZ utrzymał się aż do 12.5.1981 r., kiedy to weszła w życie PrOgrDzU. Akt ten, podobnie jak wcześniejsza

ustawa, opierał się na modelu centralnego zarządzania wszystkimi ogrodami działkowymi w Polsce (art. 4 PrOgrDzU), powierzał jednak kompetencje w tym zakresie powołanej ustawą ogólnopolskiej organizacji działkowców – Polskiemu Związkowi Działkowców (PZD). Zakładanie i prowadzenie ogrodów działkowych przekazano zatem w ręce wyspecjalizowanej instytucji, zrzeszającej osoby będące użytkownikami działek w pracowniczych ogrodach działkowych (POD) i mającej być, zgodnie z deklaracją ustawową, „samodzielną i samorządną organizacją społeczną”. Polskiemu Związkowi Działkowców zagwarantowano zarazem pozycję monopolistyczną w obszarze organizowania i prowadzenia ogrodów działkowych oraz zaspokajania potrzeb ludności w zakresie korzystania z działek w ogrodach działkowych. Deklarowana w ustawie „samorządność” związku wyrażała się w utworzeniu organizacji składającej się z użytkowników działek w ogrodach działkowych, jak również m.in. w uprawnieniu do samodzielnego decydowania przez organy związku (zarząd pracowniczego ogrodu działkowego lub zarząd oddziału terenowego) o przyjmowaniu w poczet związku (co powiązane było z decyzją o przydzieleniu działki) oraz o pozbawianiu członkostwa i prawa użytkowania działki (art. 25 ust. 1 i 28 ust. 1 PrOgrDzU). Jednocześnie PrOgrDzU stanowiła, że uchwały ww. organów w sprawie członkostwa związku nie podlegają orzecznictwu sądów. Z chwilą wejścia w życie ustawy PZD przejął nieodpłatnie majątek, należności i zobowiązania działających dotychczas jednostek organizacyjnych pracowniczych ogrodów działkowych, w tym prawa do gruntów, które przysługiwały jego poprzednikowi (art. 32 ust. 2 PrOgrDzU). Nowe grunty przeznaczone pod pracownicze ogrody działkowe miały być przekazywane przez terenowe organy administracji państwowej w użytkowanie PZD nieodpłatnie, a od 1995 r. związek zyskał również możliwość nieodpłatnego nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntów POD. Rozpoczęta w 1989 r. transformacja ustrojowa nie wpłynęła zasadniczo na sposób organizacji ogrodów działkowych i dotknęła ogrody działkowe jedynie w zakresie, w jakim komunalizacja gruntów państwowych spowodowała zmianę właściciela nieruchomości, na których ogrody były prowadzone. Rozwiązania przewidziane w PrOgrDzU nie przystawały jednak do nowej rzeczywistości prawnej, szczególnie po uchwaleniu Konstytucji RP. Przepisy PrOgrDzU kilkakrotnie były przedmiotem oceny konstytucyjności, a TK za każdym razem orzekał o niezgodności kwestionowanych rozwiązań z ustawą zasadniczą (orz. TK z 20.11.1996 r., K 27/95, OTK 1996, Nr 6, poz. 50; wyr. TK z 14.9.1999 r., K 14/98, OTK 1999, Nr 6, poz. 115; wyr. TK z 20.2.2002 r., K 39/00, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 4). Dotychczasowego ustroju ogrodów działkowych i szczególnego w nim statusu PZD nie uchroniło przed zmianą nawet przyjęcie RodzOgrDzU z 2005 r., która wbrew orzeczeniom TK opierała się na tożsamyach założeniach jak PrOgrDzU. Również postanowienia tego aktu prawnego zostały podważone na gruncie konstytucyjnym wyr. TK z 9.12.2008 r. (K 61/07, OTK-A 2008, Nr 10, poz. 174) oraz przywołanym już wyżej wyr. TK z 11.7.2012 r. (K 8/10, Legalis).

Prace nad nową ustawą działkową, której uchwalenie wymusiło ostatnie z przywołanych orzeczeń TK, ogniskowały się wokół problematyki zachowania bytu istniejących dotąd ogrodów działkowych oraz uniemożliwienia ich prostej likwidacji. Ponieważ w okresie kolejnych dekad, z powodu stopniowego rozrostu miast, ogrody położone niegdyś peryferyjnie znalazły się na obszarach bardzo atrakcyjnych, poszukiwanych

Przedmowa

na rynku nieruchomości i wysoko cenionych, muszą one opierać się dążeniami do komercyjnej ich zabudowy. Niedobór terenów, które można przeznaczyć na cele budowlane, spowodował proces wypierania ogrodów działkowych z miast, któremu przeciwstawiono jednak koncepcję uznania ogrodów działkowych za element systemu zieleni miejskiej, objęty szczegółnymi zasadami użytkowania i planami zagospodarowania i rozwoju miast [A. Pawlikowska-Piechotka, Tradycja ogrodów, s. 9 i 18–19; B. Wycichowska, Przesądzona zmiana polityki państwa w zakresie ogrodnictwa działkowego, w: M. Kosmala (red.), Ogrody działkowe w miastach – bariera czy wartość?, Toruń 2013, s. 15–17 i 20; zob. na temat analogicznych zjawiskach w innych państwach: P. Divínová, Zahrádkové osady, zahrádkáření a samozásobitelství: mikroregionální sonda, Praga 2015, <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/160638/> (dostęp: 10.11.2021 r.), s. 19; S. Bell, A. Hobbelink, W. Heidemann, N. Keshavarz, M. Weirich, How to prevent the loss of allotment land to development?, https://www.urbanallotments.eu/01_FS_final_encd62.pdf?id=252&type=0&jumpurl=uploads%2Fmedia%2F01_FS_final_en.pdf&juSecure=1&locationData=252%3Att_content%3A598&juHash=f96dd41ac44bee155b9db9e68be31eea854cae19, dostęp: 3.11.2021 r.]. W państwach byłego bloku socjalistycznego na zjawiska te nałożyły się po 1989 r. liczne problemy związane z funkcjonowaniem ogrodów działkowych na terenach uprzednio znacjonalizowanych, które podlegają wspólnie procesom reprivatyzacyjnym [E. Rolfová, Případová Studie Zahrádkářské Osady Jenerálka, Praga 2012, s. 34; B. Wycichowska, Przesądzona zmiana polityki państwa w zakresie ogrodnictwa działkowego, w: M. Kosmala (red.), Ogrody działkowe w miastach, s. 13–14 i 16]. W zasadzie wszyscy autorzy projektów złożonych do Sejmu po ww. wyr. TK w sprawie K 8/10 akcentowali potrzebę ochrony istnienia ogrodów działkowych oraz zabezpieczenia praw działkowców korzystających z działek w tych ogrodach (zob. s. 7–8 uzasadnienia projektu tzw. obywatelskiego – druk sejmowy Nr 1204, Sejm RP VII kadencji, s. 2–3; projektu grupy posłów z druku sejmowego Nr 1148, Sejm RP VII kadencji, s. 4–5; projektu grupy posłów z druku sejmowego Nr 1240, Sejm RP VII kadencji, s. 2–3, a także projektu grupy posłów z druku sejmowego Nr 1170, Sejm RP VII kadencji). Założenie to znalazło wyraz w licznych postanowieniach uchwalonej RodzOgrDzU.

Na straży istnienia ogrodów działkowych stoją przede wszystkim przepisy rozdziału 3 RodzOgrDzU, które określają warunki i procedury likwidacji ROD, zależne od tego, czy likwidacja następuje na cel publiczny lub inny oraz czy stowarzyszenie ogrodowe nabyło prawo do nieruchomości, na której znajduje się ROD – odpłatnie lub nieodpłatnie. Wskazać należy jednak już tutaj na wynikający z art. 21 RodzOgrDzU fundamentalny dla istnienia ogrodów działkowych obowiązek odtworzenia ROD przez podmiot likwidujący. A zatem nawet w przypadku, gdy z obiektywnych przyczyn w danym miejscu ogród musi zostać zlikwidowany, JST lub Skarb Państwa zobowiązane są założyć nowy ROD dla działkowców w innej lokalizacji. W ten sposób zapewnia się zachowanie terenów zieleni w formie ROD w strukturze planistycznej miast (art. 5 RodzOgrDzU).

Innym instrumentem zagwarantowania stabilnej pozycji ogrodów działkowych na gruncie RodzOgrDzU jest nadanie im statusu urządzeń użyteczności publicznej i nałożenie na organy administracji rządowej i samorządowej obowiązku tworzenia

warunków dla rozwoju ROD. Jest to wynik w przeświadczeniu ustawodawcy tego, że ROD są nie tylko miejscem zaspokajania indywidualnych potrzeb użytkowników działek, lecz także pełnią funkcje ogólnospołeczne sprecyzowane w art. 3 RodzOgrDzU. Cele ROD oraz interesy indywidualnych działkowców są rzecz jasna ze sobą sprzężone, jednak nie zawsze w pełni się pokrywają, przywoływane bowiem w debacie naukowej (a także w preambule ustawy) zadania ogrodów działkowych daleko wykraczają poza samo zaspokajanie indywidualnych interesów działkowców [M. Kosmala (red.), *Ogrody działkowe – bariera czy wartość?*, Toruń 2013, *passim*; B.J. Gawryszewska, *Ogród za oknem. Przyszłość ogrodów działkowych w miastach*, Warszawa 2015, *passim*; H. Weckwerth, *Znaczenie i korzyści ogrodów działkowych dla miasta i jego mieszkańców*, w: F. Gospodarczyk, J. Weber, M. Stewniak (red.), *Kształtowanie, pielęgnacja i ochrona zieleni miejskiej*, s. 85–97; M. Szczepańska, S. Staszewska, *Znaczenie ogrodnictwa miejskiego w procesie rewitalizacji*, *Problemy Rozwoju Miast* 2016, rok XIII, zeszyt III, s. 33–43; R. Szkup, S. Pytel, *Rodzinne ogrody działkowe (ROD) w przestrzeni dużego miasta. Przykład Łodzi*, *Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego* 2016, Nr 32, s. 109–124]. To właśnie uznanie publicznych (w tym socjalnych) zadań ROD stanowi uzasadnienie korzystnego dla działkowców i ich organizacji ukształtowania zasad udostępniania gruntów na cele ROD, wsparcia ich zakładania i przyznania im szczególnych preferencji.

Gwarancją trwałości ogrodów działkowych oraz realizacji przywołanych wyżej wartości jest również powierzenie zadań związanych z zakładaniem i prowadzeniem ROD samym działkowcom przez ukształtowanie, na gruncie RodzOgrDzU, podtypu stowarzyszenia powołanego do działania na ich rzecz i reprezentowania ich interesów. Wprowadzenie wymogu, że podmioty te współtworzone mogą być jedynie przez działkowców (osoby chcące nimi zostać), służyć ma temu celowi. Przyczyną, dla której ustawodawca wykreował ten podtyp stowarzyszenia, jest potrzeba zapewnienia, że grunty ROD służyć będą osobom korzystającym z działek, a sposób prowadzenia ogrodu będzie możliwie najpełniej zaspokajał ich potrzeby. Pomijając w tym miejscu ewentualne zastrzeżenia co do tego, czy przyjęte w obowiązującej ustawie przepisy w optymalny sposób realizują te założenia, trzeba dodatkowo wskazać, że wykorzystanie takich zrzeszeń do zakładania i organizacji ROD jest ze wszech miar celowe, jeśli uwzględni się, iż instytucja stowarzyszenia może stanowić wygodną platformę organizacyjną dla podejmowania działań związanych z nabywaniem praw do nieruchomości oraz dla kolektywnych decyzji o wspólnie wykorzystywanym gruncie i czynnościach podejmowanych w toku bieżącego administrowania ogrodem. Zapewnia ona również trwałość realizacji celów, dla których właściciel przeznaczył swój grunt, niezależnie od zmiennego składu działkowców.

Wpływ na pozycję działkowców ma wreszcie to, że stowarzyszeniom ogrodom przekazywane są najtrwalsze, rzeczowe prawa do nieruchomości, umożliwiające najszerze korzystanie z rzeczy i dające silną ochronę przed naruszeniami. Prawa te zapewniają ROD wieloletnie trwanie, które może zostać przerwane jedynie w wyjątkowych sytuacjach, gdy niezbędna jest likwidacja ogrodu. Stabilność praw działkowców wynikających z korzystania z działki w ROD wzmacnia przyznanie im własności sfinansowanych przez nich naniesień na działce.

Wagę problematyki ujętej w komentowanej ustawie należyce unaoczniają liczby: w Polsce jest ponad 960 000 działek (zob. Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wy-

Przedmowa

nikach kontroli, s. 22), korzysta z nich, wedle założeń CBOS, nie mniej niż 4 000 000 osób (zob. Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej, Komunikat z badań. Opinie o ogródkach działkowych, BS/122/2012, Warszawa 2012, s. 1. A. Pawlikowska-Piechotka szacuje tę liczbę na 3 500 000 osób – A. Pawlikowska-Piechotka, Ogrody działkowe, s. 108). W 2015 r. powierzchnia gruntów zajmowanych w całym kraju przez blisko 4930 ROD szacowana była na ponad 43 000 ha (Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych, Warszawa 2010, s. 5). Zarazem większość z tych ogrodów prowadzona jest przez jedno stowarzyszenie ogrodowe, powstałe z przekształcenia „dawnego” PZD na mocy przepisów przejściowych RodzOgrDzU.

Na zakończenie tego wstępu należy dla uporządkowania dalszych wywodów poczynić również kilka uwag terminologicznych. Na określenie zasad organizacji i funkcjonowania ogrodów działkowych zamiennie stosowane będą terminy „ustrój ogrodów działkowych” lub „organizacja ogrodów działkowych”. Z uwagi na fakt, że niezręczne językowo jest ciągle powtarzanie podobnych sformułowań, takich jak „działka”, „działkowiec”, „rodzinny ogród działkowy”, będą one zastępowane synonimami. W przypadku działkowca – do niedawna najczęściej stosowanym określeniem był „użytkownik działki”, co współgrało z ustawowym sformułowaniem rodzaju prawa przysługującego działkowcowi na gruncie PrOgrDzU oraz RodzOgrDzU z 2005 r. Obecnie termin ten może być mylący, zatem w kontekście aktualnej ustawy stosowane będzie raczej określenie „korzystający z działki”. Rodzinny ogród działkowy określane będzie skrótowo jako ROD (zgodnie z konwencją przyjętą na gruncie RodzOgrDzU) lub „ogród działkowy”, należy jednak zwrócić uwagę, że w starszym piśmiennictwie oraz w literaturze niemieckojęzycznej równoległe stosowane jest pojęcie „ogródek działkowy”, które jest synonimem pojedynczej działki. Na ogólne określenie ustaw regulujących zagadnienia funkcjonowania ogrodów działkowych stosowane będą sformułowania „ustawodawstwo działkowe” lub „ustawa działkowa”. Gdy użyty zostanie termin „organizacja działkowców”, obejmować on będzie każdy rodzaj zrzeszenia łączącego działkowców, w tym podmioty podobne do stowarzyszeń ogrodowych działające za granicą. Zaznaczyć także trzeba, że – zgodnie z terminologią ustawową – sposoby realizacji celów stowarzyszeń ogrodowych przewidziane RodzOgrDzU i wyznaczające konkretny przedmiot ich działalności, ujmowane będą w formule zadań tych organizacji (zob. art. 46 RodzOgrDzU).

Warszawa, listopad 2021 r.

dr *Jan Lipski*

Przejdź do księgarni →