

Stowarzyszenia ogrodowe

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wprowadzenie

Problematyka statusu i zasad organizacji stowarzyszeń ogrodowych nie była dotąd podejmowana w literaturze prawniczej. Nie jest to bardzo zaskakujące, gdyż w polskim systemie prawnym zrzeszenia tego rodzaju funkcjonują dopiero od chwili wejścia w życie ustawy z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych¹. Postrzeganie omawianego zagadnienia jedynie z perspektywy obowiązujących przepisów nie byłoby jednak właściwe. Towarzystwa ogrodów działkowych, pełniące funkcje analogiczne do tych przypisanych obecnie stowarzyszeniom ogrodowym, działały bowiem na terenie Polski już około 120 lat temu, a ustawowa identyfikacja ich specyficznych cech i zadań nastąpiła po raz pierwszy w 1946 r.² Przymusowa likwidacja takich towarzystw w 1949 r.³ położyła kres spontanicznemu rozwojowi ruchu działkowego, który przez ponad 40 lat na stałe wpisał się w tkankę społeczną polskich miast. Korzystanie z działek nadal było popularne, jednak realizować musiało się w ramach narzuconego, centralistycznego modelu ich organizacji, który w 1981 r. przybrał formę włączenia wszystkich działkowców w struktury Polskiego Związku Działkowców – organizacji utworzonej uchwałą wówczas PrOgrDzU.

Byt stowarzyszeń ogrodowych nierozdzielnie związany jest z funkcjonowaniem ogrodów działkowych. Niezbędne jest zarazem doprecyzowanie, że ogrody takie stanowią swoistą, współczesną formę zbiorowej aktywności mieszkańców miast, związaną z prowadzeniem upraw ogrodniczych dla celów w przeważającej mierze rekreacyjnych (choć w czasach kryzysów również celów socjalnych), spopularyzowaną dopiero pod koniec drugiej połowy XIX w. Genezy ogrodów działkowych poszukiwać należy w podejmowanych zbiorowym wysiłkiem i zorganizowanych formalnie działaniach zmierzających do wykorzystania nieużytkowanych gruntów okołomiejskich dla urzeczywistnienia idei zdrowego trybu życia, wypoczynku przez prowadzenia upraw, opieki socjalnej oraz należytego wychowania dzieci⁴.

¹ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1073 ze zm.

² Nastąpiło to wraz z uchwaleniem OgrDzDekr.

³ Nastąpiło to na podstawie przepisów PrOgrDzU49.

⁴ E. Jankowski, Dzieje ogrodnictwa, t. 2. Od początku wieku XIX do roku 1930, Kraków 1938, s. 411–413; W. Lubawy, Historia ogrodów działkowych w Polsce: z okazji dziesięciolecia Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych, Przydomowych, Małych Osiedli i Hodowli Drobno Inwentarza Rzeczypospolitej Polskiej: uzupełnione do 1939 r., Warszawa 1939, s. 9. Tak: J. Kowalski, Czasopisma działkowe do roku 1949, Kwartalnik Historii Prasy Polskiej 1988, t. 27, Nr 3, s. 98; A. Pawlikowska-Piechotka, Tradycja ogrodów działkowych w Polsce, Gdynia 2010, s. 15.

Warto podkreślić, że omawiane zagadnienie dotyczy aktualnie nie tylko niemal miliona polskich działkowców⁵, lecz także i ich rodzin korzystających na co dzień z działek, a liczbę tę szacuje się na blisko 3,5 mln osób⁶. W 2015 r. powierzchnia gruntów zajmowanych przez 4929 rodzinnych ogrodów działkowych szacowana była na ponad 43 000 ha⁷, położonych głównie w dużych miastach. W okresie ostatnich kilkunastu lat zarówno w Polsce, jak i w wielu innych krajach, ponownie wzrasta zainteresowanie tą formą spędzania czasu, natomiast na możliwość uzyskania „własnej” działki czeka się wiele lat⁸. Trend ten zaobserwować można było jeszcze przed wybuchem epidemii COVID-19, który jedynie wzmocnił te tendencje. Nie ulega zatem wątpliwości, że kwestia zasad organizacji ogrodów działkowych, a w szczególności roli stowarzyszeń ogrodowych w procesie ich zakładania i prowadzenia, jest zagadnieniem istotnym społecznie i dotyczącym praw bardzo dużej grupy obywateli. Również z tego względu warto podjąć dyskurs prawny w powyższym zakresie.

Stan badań w omawianym obszarze pozostawia jednak dużo do życzenia, nawet jeśli ujmemy problematykę stowarzyszeń ogrodowych szeroko, poprzez włączenie w jej zakres zagadnień dotyczących regulacji prawnych istniejących przed wejściem w życie obowiązującej ustawy. Odnotować można zaledwie pojedyncze wypowiedzi doktryny, które albo były formułowane na marginesie rozważań dotyczących natury stosunków prawnych pomiędzy organizacją społeczną a jej członkiem i co do dopuszczalności drogi sądowej w tym zakresie, albo inspirowane były kolejnymi wyrokami TK, mającymi za przedmiot przepisy ustawy z 6.5.1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych⁹ oraz ustawy z 8.7.2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych¹⁰. Jedynym autorem, który kilkakrotnie poświęcił swoje publikacje problematyce ogrodów działko-

⁵ W grudniu 2008 r. w (zrzeszającym wówczas wszystkich działkowców w Polsce) PZD było 964 682 działek (dane ze strony PZD – <http://pzd.pl/archiwum/strona.php?31>; dostęp: 29.4.2019 r.), a uwzględnić trzeba, że część z nich przysługiwała obojgu małżonkom (§ 11 ust. 2 statutu PZD uchwalonego przez VII Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Działkowców w dniu 6.4.2006 r.).

⁶ A. Pawlikowska-Piechotka, *Ogrody działkowe w rozwoju zrównoważonym współczesnego miasta*, Problemy Ekologii marzec-kwiecień 2009, vol. 13, Nr 2, s. 108.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych, Warszawa 2010, s. 5.

⁸ H. Bonnavaud, France: The future of allotment gardens, *Hyphen* 2010, Nr 74, s. 16–18 (broшура Międzynarodowego Biura Ogrodów Działkowych i Rodzinnych – Office International du Coin de Terre et des Jardins Familiaux a.s.b.l.); P. Divínová, *Zahrádkové osady, zahrádkářství a samozásobitelství: mikroregionální sonda*, Praga 2015, s. 33; R. Wiltshire, D. Burn, *Growing in the community*, Londyn 2009, s. 2; <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/160638/>; dostęp: 1.6.2019 r.

⁹ T.j. Dz.U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390 ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.

wych, a przy tym odnosił się do statusu ówczesnej organizacji działkowców, tj. Polskiego Związku Działkowców, był R. Waśniewski¹¹.

Nowa ustawa z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych¹² doczekała się obecnie dwóch komentarzy¹³ oraz kilku krótkich prac omawiających wybrane zagadnienia tematyczne. Znacznie więcej opracowań, w tym monograficznych, dotyczy problematyki ustawy z 7.4.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach¹⁴. Są one rzecz jasna pomocne w badaniach dotyczących stowarzyszeń ogrodowych, jednak zupełnie nie pozwalają na uchwycenie cech szczególnych tych podmiotów. Uznać należy zatem, że nauka prawa nie poświęcała dotąd dostatecznie wiele uwagi funkcjonowaniu zrzeszeń działkowców i istnieje w tym zakresie luka wymagająca wypełnienia.

Przyjęty tytuł pracy wyznacza główny przedmiot zainteresowania tej monografii. Koncentruje się ona na zagadnieniach związanych ze statusem stowarzyszeń ogrodowych oraz stosunkami cywilnoprawnymi, w których podmioty te uczestniczą ze względu na ich substrat członkowski, zadania i cele określone ustawą. Z uwagi na fakt, że zadania tych podmiotów są ściśle związane z pozyskiwaniem praw do gruntów przeznaczonych na rodzinne ogrody działkowe oraz udostępniania ich działkowcom, znaczna część omawianej problematyki dotyczy podstaw prawnych korzystania z nieruchomości: użytkowania, użytkowania wieczystego, a także dzierżawy działkowej – umowy nazwanej wykreowanej na gruncie RodzOgrDzU.

Celem przeprowadzonych badań było rozstrzygnięcie podstawowego problemu związanego z zasadnością utworzenia przez ustawę szczególnej kategorii stowarzyszeń ogrodowych oraz określenia ich szczególnej pozycji w ustroju ogrodów działkowych. W pracy niniejszej zamierzono bowiem wykazać, że wyodrębnienie stowarzyszeń ogrodowych, jako ustawowego podtypu stowarzyszeń zrzeszających działkowców, uzasadnione jest potrzebą przekazywania tym podmiotom praw do nieruchomości rodzinnych ogrodów działkowych dla wykonywania – w interesie działkowców – działań związanych z zakładaniem i prowadzeniem takich ogrodów, w tym zawieraniem umów dzierżawy działkowej. Oznacza to nie tylko, że zasadne było wyodrębnienie przez ustawodawcę takiego rodzaju stowarzyszeń i przyznanie im uprawnień w procesie funkcjonowania ogrodów działkowych, lecz także, iż to właśnie szczególne zadania stowarzyszeń ogrodowych – oparte na konstrukcji korzystania przez działkowców z nieruchomości za „pośrednictwem” zrzeszeń, które realizują ich prawne interesy – usprawiedliwiają decyzję o ich wyodrębnieniu na gruncie RodzOgrDzU. Tworzenie kategorii normatywnej stowarzyszeń ogrodowych, bez powierzenia im zadań w zakresie

¹¹ Zob. R. Waśniewski, Problematyka prawna pracowniczych ogrodów działkowych, Pal. 1986, Nr 3, s. 39–56; *tenże*, Pracownicze ogrody działkowe w prawie cywilnym i rolnym, PiP 2000, Nr 5, s. 75–85; *tenże*, Glosa do wyr. z 20.2.2002 r., K 39/00, PiP 2003, Nr 5, s. 130–131.

¹² T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1073.

¹³ O. Kuc, A. Jakowlew, Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych. Komentarz, Warszawa 2014; J. Lipski, Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych. Komentarz, Warszawa 2022.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261.

pozyskiwania praw do gruntów ROD i prowadzenia ogrodów, nie miałyby w istocie głębszego uzasadnienia.

Tak określony przedmiot badań nakazuje rozpatrzyć wiele zagadnień szczegółowych związanych ze statusem i funkcjami stowarzyszeń ogrodowych. Wymienić pośród nich można następujące kwestie: jakie znaczenie dla wyodrębnienia stowarzyszeń ogrodowych na gruncie RodzOgrDzU ma ustawowe wyznaczenie ich celów, zadań i warunków nabywania członkostwa; czy podmioty te są odrębnym typem osoby prawnej, czy też rodzajem stowarzyszenia; jak ukształtowane są relacje prawne pomiędzy działkowcami a stowarzyszeniem prowadzącym ogród działkowy; czy istnieją zależności, i jakie, pomiędzy stosunkami wynikającymi z członkostwa w stowarzyszeniu a stosunkami dotyczącymi korzystania z działki; czy forma prawna stowarzyszenia jest odpowiednia dla działalności, którą stowarzyszeniom ogrodowym powierza ustawa; czy stowarzyszenia ogrodowe powinny być podmiotami praw do gruntów, na których położone są ROD i dlaczego, a także czy nabywane przez te organizacje prawa do gruntów ROD są odpowiednie dla wypełniania zadań związanych z prowadzeniem ROD i pośrednictwem w przekazywaniu działkowcom uprawnień do korzystania z działki; jakie (i czy adekwatne) instrumenty zapewnienia wpływu działkowców na sposób prowadzenia ROD oraz kontroli nad działaniami stowarzyszeń ogrodowych zastosował ustawodawca.

Szczególne znaczenie dla przedmiotowych zagadnień ma fakt, że RodzOgrDzU uchwalona została w wyjątkowych okolicznościach. Prawie półtora roku wcześniej TK uznał zdecydowaną większość przepisów RodzOgrDzU05, regulującej wcześniej funkcjonowanie rodzinnych ogrodów działkowych, za sprzeczne z Konstytucją RP¹⁵. Uprawnione jest stwierdzenie, że dotychczasowy ustroj ogrodów działkowych opierał się na niedopuszczalnych w demokratycznym państwie koniecznie było dokonanie fundamentalnych zmian w tym zakresie. Zadanie to udało się wykonać jedynie połowicznie, co również domaga się stosownego omówienia.

Niniejsza praca nie ogranicza się tylko do ustalenia statusu stowarzyszeń ogrodowych i oceny obowiązującej regulacji. W toku prowadzonych analiz ujawnił się szereg wewnętrznych niespójności RodzOgrDzU, które prowadzić mogą do niekorzystnych – z punktu widzenia funkcji ogrodów działkowych – zjawisk, w szczególności odseparowania interesów stowarzyszeń ogrodowych od interesów działkowców. Pośrednio powodować to może, jeśli nie naruszenie praw działkowców, to co najmniej utratę przez nich wpływu na sposób funkcjonowania ROD oraz spadek ich zaangażowania w działalność rodzinnego ogrodu działkowego, co jest sprzeczne z istotą tego rodzaju aktywności i celami ustawy. Z tego względu w pracy sformułowano szereg postulatów *de lege ferenda*, zmierzających do zapewnienia działkowcom należytego wpływu na ogród działkowy, w którym posiadają oni działki oraz umożliwienia im kontroli nad stowarzyszeniem go prowadzącym. Wnioski, jakie płyną z przeprowadzonych rozważań, mogą mieć znaczenie nie tylko dla problematyki zasad funkcjonowania ogro-

¹⁵ Wyr. TK z 11.7.2012 r., K 8/10, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 78.

dów działkowych, ale i służyć szerszym celom, dając podstawę dla zdefiniowania reguł współzależności pomiędzy stosunkiem członkostwa w stowarzyszeniu a równoległym stosunkiem umownym, nawiązywanym pomiędzy stowarzyszeniem a jego członkiem w związku z postanowieniami statutu lub ustawy.

Wybór wskazanych zagadnień badawczych ma uzasadnienie w *stricte* cywilnoprawnym charakterze niniejszej pracy. Niewątpliwie omawiany temat można i należy badać również z punktu widzenia publicznoprawnego, jednak praca niniejsza nie przyjmuje takiej optyki. Przedmiotem prowadzonych rozważań są relacje horyzontalne pomiędzy działkowcami oraz zrzeszającą ich organizacją, a także właścicielem nieruchomości. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera problematyka drugiego obok członkostwa stosunku prawnego, który nawiązują z działkowcami stowarzyszenia ogrodowe, stanowiącego podstawę korzystania z działek wydzielonych na gruncie ROD. Punktem wyjścia jest tutaj perspektywa przyjęta przez S. Grzybowskiego, który był pionierem badania cywilnoprawnej problematyki instytucji stowarzyszeń. Uwagi tego autora, dotyczący możliwych relacji prawnych łączących stowarzyszenie i jego członków¹⁶, stanowią nadal aktualny kontekst dla rozważań dotyczących m.in. stosunków pomiędzy działkowcami a stowarzyszeniem ogrodowym. Odniesienia do publicznoprawnych instrumentów nadzoru nad stowarzyszeniami lub wsparcia stowarzyszeń ogrodowych będą zatem służyć jedynie ilustracji metod, którymi posługuje się ustawodawca w kontekście rozważanych na gruncie prawa cywilnego problemów.

Pierwszy rozdział pracy poświęcono genezie ruchu działkowego, przyczynom dla których osoby chcące korzystać z ogrodów działkowych zaczęły zawiązywać tzw. towarzystwa ogrodów działkowych oraz temu, jak kształtowano zadania tych podmiotów. Na podstawie materiałów źródłowych, w szczególności kilkudziesięciu statutów towarzystw działających w Polsce, ustalono, że towarzystwa ogrodów działkowych charakteryzowały się specyficznymi cechami w zakresie celów, sposobów ich realizacji i zasad dotyczących nabywania członkostwa. Przyjrano się następnie temu, z jakich powodów i w jaki sposób regulowano w Polsce działalność tych podmiotów i prowadzonych przez nie ogrodów działkowych od 1946 r. do momentu uchwalenia aktualnie obowiązującej ustawy. Umożliwiło to zidentyfikowanie roli zrzeszeń w tworzeniu i prowadzeniu ogrodów działkowych przed wejściem w życie ustawy z 13.12.2013 r.

W rozdziale II przedstawiono konstytucyjny kontekst funkcjonowania stowarzyszeń ogrodowych, bazując m.in. na zawartych w kilku kolejnych orzeczeniach TK wypowiedziach odnoszących się do zasad organizacji ogrodów działkowych w latach 1981–2012. Problematykę tę przedstawiono, po pierwsze, w kontekście zagadnień związanych z realizowaniem wolności zrzeszania się działkowców, po drugie – omawiając wzajemną pozycję stowarzyszeń ogrodowych względem siebie, a po trzecie – w odniesieniu do zasad korzystania przez stowarzyszenia ogrodowe z gruntów Skarbu Państwa

¹⁶ S. Grzybowski, Problematyka cywilnoprawna instytucji stowarzyszeń, SP 1973, Nr 36, s. 18–22; S. Grzybowski, Głosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z 26.4.1962 r., 1 CR 277/62, OSPiKA 1963, Nr 7–8.

oraz JST. Uchwycono w tym rozdziale również wskazówki, których w swoich orzeczeniach Trybunał udzielił prawodawcy co do reguł, jakim powinna zadośćuczynić nowa regulacja ustroju ogrodów działkowych.

Rozdział III został poświęcony omówieniu centralnych pojęć aktualnej RodzOgrDzU i podstawowych zasad, na jakich oparto organizację rodzinnych ogrodów działkowych. Przedstawiono w nim m.in. specyfikę sposobu wykorzystywania gruntów ROD, zadania przypisane na gruncie ustawy stowarzyszeniom ogrodowym, charakter relacji prawnych pomiędzy takim stowarzyszeniem a działkowcem, rozwiązania, które przyjęto w celu ochrony trwałości ogrodów działkowych, a także sposób przekształcenia działających do 2013 r. rodzinnych ogrodów działkowych w ROD działające na podstawie RodzOgrDzU.

Kolejną część pracy poświęcono statusowi stowarzyszeń ogrodowych. W rozdziale IV przeprowadzono najpierw analizę przyczyn, dla których to stowarzyszenia, a nie inny rodzaj korporacji, zostały wybrane do realizacji zadań związanych z kooperacją działkowców. Następnie omówiono charakter i naturę stosunków łączących stowarzyszenia ogrodowe z działkowcami, a także cechy tej formy organizacji i elementy, które wyróżniają je spośród innych stowarzyszeń.

Rozdział V przedstawia szczegółowe omówienie wyznaczonych przez RodzOgrDzU obowiązków oraz uprawnień stowarzyszeń ogrodowych na poszczególnych etapach istnienia rodzinnych ogrodów działkowych, a więc przede wszystkim podczas realizacji zadań związanych z założeniem oraz prowadzeniem ROD. Zwrócono przy tym uwagę na to, jakie zdarzenie powoduje objęcie terenu przeznaczanego na ogród działkowy szczególnym reżimem prawnym wynikającym z ustawy, a także jakie jest źródło i zakres obowiązku prowadzenia ROD. Odrębną część rozdziału poświęcono roli stowarzyszeń ogrodowych w procesie likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych. Mimo że istotną część zadań stowarzyszeń ogrodowych stanowią działania podejmowane w sferze pozaprawnej (m.in. społecznej, edukacyjnej, wychowawczej, ochrony przyrody), to ze względu na przedmiot analizowanych zagadnień rozdział ten poświęcono jedynie ich działalności formalno-organizatorskiej.

W rozdziale VI ujęto problematykę podstaw prawnych korzystania z nieruchomości ROD przez stowarzyszenia ogrodowe. Rozważono najpierw, na jakich gruntach może być prowadzony ogród działkowy oraz jakie rodzaje praw mogą przysługiwać tym organizacjom. Następnie omówiono kolejno cechy prawa użytkownika oraz użytkownika wieczystego, mając na względzie przydatność tych praw dla zadań realizowanych przez stowarzyszenia ogrodowe, przy jednoczesnym uwzględnieniu szczególnej pozycji stowarzyszeń ogrodowych na gruncie obowiązującej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Odrębny podrozdział poświęcono zagadnieniu powadzenia ROD na gruncie stanowiącym własność stowarzyszenia ogrodowego.

Rozdział VII porusza szczegółowo sposób uregulowania stosunków prawnych między stowarzyszeniem ogrodowym a działkowcami. Odrębnie omawiane tu są stosunki członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym prowadzącym ROD, a także stosunki wynikające z przysługujących działkowcom praw do działki. Na koniec rozważono czy

sposób ustawowego ukształtowania tych relacji prawnych zapewnia działkowcom należyty wpływ na decyzje stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ich ogród oraz zidentyfikowano problem braku zrównoważenia gwarancji niezależności stowarzyszeń ogrodowych (wynikających m.in. z trwałości przyznanych im praw do gruntów ROD) oraz postanowień zapewniających wpływ działkowców na te stowarzyszenia.

Kluczowe znaczenie mają rozważania przedstawione w rozdziale VIII pracy, w którym zaprezentowano ocenę obowiązujących rozwiązań ustawowych, zasadnicze wnioski pracy oraz postulaty *de lege ferenda*. W pierwszym rzędzie oceniono czy konieczne i właściwe było uregulowanie zasad organizacji rodzinnych ogrodów działkowych w ustawie szczególnej i czy nie wystarczyłoby oparcie aktywności działkowców na przepisach PrStow. Następnie zweryfikowano czy z punktu widzenia regulacji prawnych istnieje uzasadnienie dla powołania odrębnego rodzaju stowarzyszeń w postaci stowarzyszeń ogrodowych i powierzenia im zadań w zakresie organizacji ogrodów działkowych. Potwierdzenie tej tezy dało podstawę do oceny prawidłowości przyznania stowarzyszeniom ogrodowym na gruncie RodzOgrDzU szczególnej, nienaruszalnej pozycji i daleko idącej niezależności w zakresie prowadzenia ROD, a także do weryfikacji czy właściwe jest przekazywanie im użytkowania i użytkowania wieczystego gruntów ROD oraz jakie wiąże się z tym ryzyko, a także czy umowa dzierżawy działkowej jest właściwą podstawą korzystania z gruntów ROD przez działkowców. Kolejną część rozdziału VIII poświęcono zagadnieniu relacji pomiędzy stosunkiem członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym a prawem do działki w rodzinnym ogrodzie działkowym. Wykazano najpierw niekonsekwencje aktualnego ukształtowania stosunków pomiędzy stowarzyszeniami ogrodowymi a działkowcami oraz zaproponowano powiązanie korzystania z działki w ROD i przynależności do stowarzyszenia ogrodowego. Omówiono następnie możliwe współzależności pomiędzy tymi stosunkami prawnymi oraz sposoby, które ustawodawca mógłby zastosować, by zapewnić ich ustawowe związanie. Odrębnie oceniono też czy proponowana konstrukcja byłaby dopuszczalna w świetle Konstytucji RP. Na koniec przeanalizowano zasadność wyodrębnienia stowarzyszeń ogrodowych jako podtypu ogólnej formy stowarzyszenia.

Pracę kończy zsyntetyzowane podsumowanie wywiedzionych we wcześniejszym rozdziale wniosków i konkluzji dotyczących tezy pracy. Związła forma podsumowania przybliżyła podstawowe argumenty mające służyć weryfikacji hipotezy pracy oraz umożliwiła recepcję jej wniosków.

Dla weryfikacji postawionej tezy zastosowana została przede wszystkim metoda dogmatyczna. Zidentyfikowanie treści rozważanych norm prawnych wymagało niejednokrotnie zastosowania różnych metod wykładni, w tym systemowej i funkcjonalnej; przepisy RodzOgrDzU niepozbawione są bowiem nieścisłości, przy których sama analiza językowa zawodzi. Uwzględniono przy tym dorobek piśmiennictwa oraz orzecznictwa sądowego, w tym orzecznictwa TK odnoszącego się do funkcjonowania ogrodów działkowych. Niezbędne było też dokonanie próby ustalenia *ratio legis* przyjętych na gruncie RodzOgrDzU rozwiązań, w szczególności celów i wartości, jakim służyć ma normatywne wyodrębnienie kategorii stowarzyszeń ogrodowych. Posłużyło temu

m.in. przeprowadzenie analizy przebiegu prac legislacyjnych prowadzących do uchwalenia obowiązującej ustawy.

Mimo podstawowego charakteru metody dogmatycznej, została ona uzupełniona zastosowaniem metody historycznej w celu ukazania zmian zachodzących w sposobie określania zasad korzystania z gruntów przez działkowców, a w szczególności roli stowarzyszeń ich zrzeszających. Podejście to zostało uznane za szczególnie ważne, po pierwsze ze względu na fakt, że obecna ustawa stanowi powrót do rozwiązań, które legły u podstaw organizacji ogrodów działkowych w okresie, gdy nastąpił ich spontaniczny rozwój, a po drugie – ze względu na kluczowe dla prowadzonych rozważań znaczenie wyroków TK, odnoszących się do dwóch obowiązujących wcześniej w omawianym zakresie ustaw. Rozstrzygnięcia te – odnoszące się do ustaw z 1981 r. oraz 2005 r. – zawierają szereg istotnych wskazówek zarówno co do zadań organizacji działkowców, jak i zasad korzystania przez działkowców z gruntów przeznaczonych na ogrody działkowe.

Interesujące w badanej dziedzinie jest to, jak samoistnie kształtowały się stosunki prawne związane z korzystaniem z gruntów przeznaczonych na ogrody działkowe przez działkowców i tworzone przez nich organizacje w okresie przed interwencją ustawodawcy. Z uwagi na to posłużono się w tym zakresie również metodą empiryczną, przeprowadzając badanie źródłowe 60 statutów towarzystw ogrodów działkowych, a także innych dokumentów dotyczących ich funkcjonowania (takich jak protokoły z walnych zebrań członków towarzystw, sprawozdania z ich działalności czy umowy dzierżawy gruntów na cele ogrodów działkowych). Badanie to pozwoliło ustalić, jak najczęściej kształtował się ustrój wewnętrzny tych organizacji oraz jak wyglądały stosunki pomiędzy członkiem a stowarzyszeniem, jakie były ich cele i zadania, oraz jakie zachodziły zależności pomiędzy stosunkiem członkowskim a stosunkiem dzierżawy. Możliwość odwołania się w prowadzonych analizach dogmatycznych do doświadczeń okresu, gdy tworzenie ogrodów działkowych miało charakter niescentralizowany i obywatelski, była nieocenionym źródłem spostrzeżeń przydatnych zarówno przy ocenie obowiązujących rozwiązań, jak i przy formułowaniu postulatów *de lege ferenda*.

Jedynie dla wsparcia prezentowanej tezy, dotyczącej zasadności oparcia organizacji ROD na stowarzyszeniu ogrodowym, wykorzystane zostały elementy metody komparatystycznej. Miała ona tylko charakter pomocniczy, ponieważ przedmiotem pracy jest problematyka związana ze statusem stowarzyszeń ogrodowych w prawie polskim oraz zasadami korzystania z gruntów przede wszystkim na podstawie prawa użytkowania i użytkowania wieczystego. Skoro prowadzone badania koncentrują się na zagadnieniach ściśle osadzonych w specyfice polskiego prawa, to odwołanie do rozwiązań funkcjonujących w innych państwach może mieć ograniczone zastosowanie. Nie bez znaczenia jest też fakt, że dość często obca regulacja ustawowa nie ma charakteru kompleksowego, lecz dotyczy jedynie wybranych aspektów funkcjonowania ogrodów działkowych, stosownie do zidentyfikowanych potrzeb. W niektórych aktach prawnych dotyczących ogrodów działkowych unormowano przede wszystkim zasady pozyskiwania gruntów na ten cel (Irlandia, Francja) albo zasady uwłaszczenia działkowców

(co dotyczyło państw postsocjalistycznych – Słowacji i Czech), które to zagadnienia nie stanowią przedmiotu niniejszej pracy. W wielu państwach brak jest kompleksowej regulacji omawianego zagadnienia, a ogrodów działkowych dotyczą jedynie wybrane przepisy ustaw szczególnych (np. dotyczących planowania przestrzennego lub budownictwa). W Wielkiej Brytanii natomiast równolegle funkcjonuje kilka uchwalonych od 1908 r. ustaw, co skutkuje poddaniem zasad funkcjonowania ogrodów działkowych kilku różnym reżimom prawnym¹⁷. Mimo tych istotnych różnic, metoda komparatystyczna pozwoliła na porównanie wybranych, mających znaczenie z punktu widzenia analizowanych zagadnień, rozwiązań funkcjonujących w obcych porządkach prawnych z rozwiązaniami przyjętymi w prawie polskim (m.in. w zakresie zadań organizacji działkowców, form ochrony trwałości ogrodów, czy sposobu ukształtowania relacji pomiędzy działkowcami a organizacjami działkowców). Badaniami komparatystycznymi objęto w pierwszym rządzie Niemcy i Francję – państwa, w których ruch działkowy rozwinął się najwcześniej. Szczególną doniosłość mają tu doświadczenia niemieckie, gdyż ze względu na historyczny tamtejszy model organizacji ogrodów działkowych miał największy wpływ na ukształtowanie się polskich towarzystw ogrodów działkowych. Dodatkowo, analizując problematykę decyzji ustawodawców krajowych w zakresie regulacji bądź deregulacji omawianej dziedziny aktywności społecznej, prześledzono ustawodawstwo krajów, w których współcześnie uchylono ustawę dotyczącą ogrodów działkowych (Irlandia) lub przeciwnie – przyjęto ją (Dania). Pracę uzupełniono też o odniesienia do federalnej ustawy austriackiej, która zawiera wiele rozwiązań szczegółowych zbliżonych do tych przyjętych na gruncie aktualnej polskiej ustawy z 2013 r. Sytuacji w innych państwach, w tym takich, w których brak jest kompleksowej ustawy w omawianej dziedzinie, poświęcono uwagę jedynie w celu zweryfikowania, jaką rolę pełnią tam zrzeszenia tworzone przez działkowców. Dla wzmocnienia wniosków uzyskanych dzięki metodzie komparatystycznej zdecydowano o wykorzystaniu wyników badań w tym zakresie nie w odrębnym rozdziale przedstawiającym obce ustawodawstwo i praktykę w oderwaniu od dalszych wywodów, lecz w częściach pracy poświęconych konkretnym zagadnieniom prawnym, istotnym z punktu widzenia prowadzonych analiz. W przeważającym zakresie odniesienia do rozwiązań zagranicznych poczynione zostały w rozdziale III pracy, omawiającym kolejno podstawowe założenia obowiązującej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

Należy w tym miejscu 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 ciągłe powtarzanie podobnych sformułowań, takich jak działka, działkowiec, rodzinny ogród działkowy, będą one zastępowane synonimami. W przypadku działkowca – do niedawna najczęściej stosowanym określe-

¹⁷ R. Wiltshire, D. Burn, *Growing*, s. 58–59; Ch. Barclay, *Allotments*, House of Commons Library 2012, s. 2–4 oraz Federation of City Farms Community Gardens, *Allotments law and community growing*, Bristol 2016, s. 2 i n.

niem zamiennym był zwiężły termin: użytkownik działki, co współgrało z ustawowym sformułowaniem rodzaju prawa przysługującego działkowcowi na gruncie PrOgrDzU oraz RodzOgrDzU05. Obecnie termin ten może być mylący, zatem w kontekście aktualnej ustawy stosowane będzie raczej określenie korzystający z działki. Rodzinny ogród działkowy okreśłany 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 równolegle stosowane jest termin „ogródek działkowy”, które jest synonimem pojedynczej działki. Na ogólne określenie ustaw regulujących zagadnienia funkcjonowania ogrodów działkowych stosowane będzie sformułowanie ustawodawstwo działkowe lub ustawa działkowa. Kolejne polskie ustawy o ogrodach działkowych, oprócz oznaczania ich przyjętymi w niniejszej pracy skrótami, odróżniane również będą odniesieniem do roku uchwalenia – jako PrOgrDzU49, PrOgrDzU itd. 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).

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl