



PRZEWODNICZĄCY  
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Nr WOK-020-44/13

Dot.: GMS-WP-173-97/13

**Do druku nr 1240**

Warszawa, 18 kwietnia 2013 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu .....19.04.2013...

**Pan Lech CZAPLA**

**Szef Kancelarii Sejmu**

*Wznowmy Sejmie Ministrowie!*

W związku z nadesłanym poselskim projektem *ustawy o ogrodach działkowych* uprzejmie informuję, że Krajowa Rada Sądownictwa w dniu 11 kwietnia 2013 r. odstąpiła od wyrażenia opinii w przedmiocie ww. projektu.

*z pozdrowieniami*

*SSN Antoni Górski*

SSN Antoni Górski



KRAJOWA RADA NOTARIALNA  
WARSZAWA

Warszawa, dnia .....19.04.2013 r.

L.dz. 05/68/13

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....EK-396.....

Data wpływu .....26.04.2013.....

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

*Szanowny Panie Ministrze*

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 marca 2013 r. (GMS-WP-173-97/13), przesyłające poselski projekt ustawy o ogrodach działkowych, w załączeniu uprzejmie przesyłam uchwałę Krajowej Rady Notarialnej nr VIII/52/2013 z dnia 19 kwietnia 2013 r. w sprawie opinii o powyższym projekcie.

*Z wyrazami szacunku*

Prezes  
Krajowej Rady Notarialnej  
*Tomasz Janik*

**UCHWAŁA Nr VIII/52/2013**  
**Krajowej Rady Notarialnej**  
**z dnia 19 kwietnia 2013 r.**

**w sprawie projektu 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 wnosi następujące uwagi do projektu ustawy o ogrodach działkowych, przesłanego przy piśmie z dnia 25 marca 2013 r. (GMS-WP-173-97/13).**

Krajowa Rada Notarialna otrzymała do zaopiniowania kolejny projekt ustawy o ogrodach działkowych, które co do zasady kończą byt prawny Polskiego Związku Działkowców, w sposób odmienny regulując dalsze „zawiadywanie” ogrodami działkowymi.

Projekt organizację i zarządzanie ogrodami działkowymi powierza stowarzyszeniom ogrodowym, bazującym co do zasady na przepisach ustawy z 07 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001r., Nr 79, poz. 855, z późn. zm.). Ustawa wprowadza jednocześnie szczegółowe modyfikacje odnoszące się do stowarzyszeń ogrodowych, na przykład członkami tych stowarzyszeń mogą być wyłącznie osoby korzystające z działek w danym ogrodzie lub ich małżonkowie, a w przypadku tworzenia nowego ogrodu - zainteresowani lub ich małżonkowie.

Stowarzyszenie ogrodowe prowadzić ma ogród w oparciu o umowę zawartą z właścicielem gruntu (pisemną), to jest bądź Skarbem Państwa, bądź gminą. Niejasny jest status prawny takiej umowy; czy ustawa wprowadza nową, nazwaną umowę, czy też jest ona swoistą modyfikacją umów nazwanych, np. umowy dzierżawy.

Dyskusyjnym jest określenie w ustawie sposobu naliczania opłaty rocznej uiszczanej przez stowarzyszenie ogrodowe na rzecz właściciela gruntu, jak również karencja (nie pobierania) tej opłaty przez pierwsze trzy lata od utworzenia nowego ogrodu. To rozwiązanie jest o tyle niezrozumiałe, że 1) właściciel gruntu jest obowiązany do wybudowania właściwej dla ogrodu infrastruktury, a w szczególności do doprowadzenia do granic ogrodu działkowego dróg dojazdowych, energii elektrycznej i wody, co wymaga znacznych kosztów, 2) ogrody działkowe są formą rekreacji i wypoczynku i ciężar ich tworzenia nie powinien być przerzucany na właściciela gruntu, a świadczenie wzajemne z tytułu korzystania z gruntu winno być oparte na racjonalnych, także ekonomicznych przesłankach.

Zdecydowanie należy opowiedzieć się za kwalifikowaną formą czynności prawnej polegającej na przenoszeniu przez działkowca na inną osobę praw i obowiązków wynikających z umowy o korzystanie z działki. Prawo takie, jako ukształtowane prawo majątkowe zbywalne, winno być poddane przy zbywaniu podwyższonym regułom bezpieczeństwa, gdyż stanowi określoną wartość (w szczególności wartość naniesień) i jest formą korzystania z nieruchomości (jej części

w postaci określonego ogrodu). Szczególna forma winna zapobiec niekontrolowanemu obrotowi tymi prawami, jak również nadużyciom, a także umożliwić weryfikację uprawnień przysługujących zbywcom (np. czy prawo to należy do obojga małżonków, wyprowadzenie stanu prawnego po dziedziczeniu). Krajowa Rada Notarialna opowiada się za wprowadzeniem formy aktu notarialnego przy przenoszeniu prawa do działki ogrodowej. Rozstrzygnięte winno być także, czy powyższe prawo może podlegać egzekucji, skoro przewidziany został porządek jego dziedziczenia.



Prezes  
Krajowej Rady Notarialnej  
*Janik*  
Tomasz Janik



# 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-51-174/13/KBU  
W/12712/13

Warszawa, 2013.04.23

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu 23. 04. 2013

Pan  
Lech CZAPLA  
Szef Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 25.03.2013 r., znak: GMS-WP-173-97/13, dotyczące zaopiniowania poselskiego projektu ustawy o ogrodach działkowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Stanisław Huskowski), w załączeniu przekazuję opinię Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do tego projektu.

*z wyrazami szacunku*

WICEPREZES  
Prokuraturii Generalnej  
Skarbu Państwa

*[Signature]*  
Iwona Gintowt-Juchniewicz

Otrzymują:

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

## Opinia do poselskiego projektu ustawy o ogrodach działkowych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Stanisław Huskowski)

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

1. W art. 4 projektu wątpliwości budzą definicje zawarte w:
  - 1) pkt 1, gdyż zdanie odnoszące się do zasad działania stowarzyszenia ogrodowego określonych w statucie nie dotyczy określenia ani istoty ani zakresu pojęcia: „*stowarzyszenie ogrodowe*”;
  - 2) pkt 2, ze względu na przykładowe wyliczenie elementów umowy o prowadzenie ogrodu, które nie pokrywają się z elementami koniecznymi takiej umowy wymienionymi w art. 11 ust. 1 projektu. Mając na uwadze powyższe, proponuje się nie wymieniać w art. 4 pkt 2 projektu elementów tej umowy, natomiast ponownie rozważyć zakres jej postanowień, które zgodnie z art. 11 ust. 1 powinny być obligatoryjne.
2. W odniesieniu do art. 8 projektu należałoby ponownie przeanalizować propozycję aby rada gminy tworzyła ogród działkowy w drodze uchwały również na wniosek grupy co najmniej 15 osób. Uwzględniając, iż zgodnie z art. 12 ust. 2 projektu umowa o prowadzeniu ogrodu działkowego może być zawarta tylko ze stowarzyszeniem ogrodowym, celowym wydaje się, aby grupa co najmniej 15 osób występujących z wnioskiem stanowiła komitet założycielski stowarzyszenia.
3. W związku z art. 9 projektowanej ustawy, który stanowi, iż tworzenie ogrodów działkowych jest zadaniem zleconym gminie z zakresu administracji rządowej, jako kontrowersyjną należy uznać informację zamieszczoną w pkt III.14 uzasadnienia projektu, iż: „*w wyniku wejścia w życie ustawy nie przewiduje się powstania obciążeń finansowych dla Skarbu Państwa*”. Należy bowiem zauważyć, iż zgodnie z art. 8 ust. 3 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)*, gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, nałożonych na nią przez ustawy.
4. W art. 12 projektu proponuje się przeredagować ust. 1 w taki sposób, ażeby jednoznacznie wynikało z niego, iż umowa o prowadzenie ogrodu działkowego musi być obligatoryjnie zawierana w formie pisemnej, natomiast strony mogą określić czas trwania tej umowy.
5. W art. 13 ust. 1 projektowanej ustawy proponuje się, aby wniosek o prowadzenie ogrodu przez stowarzyszenie ogrodowe inne niż dotychczas prowadzące ogród był poparty przez zwykłą większość działkowców z tego ogrodu, nie zaś przez co najmniej połowę działkowców. Powyższa zmiana wyeliminuje powstanie ewentualnych konfliktów, w sytuacji gdy jedynie połowa działkowców podejmie rozstrzygnięcie dotyczące prowadzenia ogrodu przez nowe stowarzyszenie ogrodowe.
6. W art. 14:
  - 1) w ust. 1 projektu zastosowano błędne odesłanie do ust. 4 w art. 12 zamiast do ust. 3 w tym artykule;
  - 2) wątpliwości wzbudza ust. 3, w zakresie, w jakim stanowi, iż właściciel gruntu lub podmiot wskazany przez tego właściciela wykonuje prawa i obowiązki wynikające z niniejszej ustawy lub z regulaminu ogrodu. Tym niemniej należy zauważyć, iż kontrowersje może wzbudzać możliwość zmiany regulaminu ogrodu, gdyż jest on uchwalany.

7. W art. 23 ust. 1 projektu zastosowano błędne odesłanie do nieistniejącego ust. 5 w art. 11.
8. W art. 31:
  - 1) ust. 3 projektu powinien stanowić o wydatku, zamiast o wydatkach, gdyż art. 25 ust. 1 pkt 1 projektu dotyczy opłaty rocznej z tytułu oddania gruntu na prowadzenie ogrodu oraz korzystania z infrastruktury ogrodowej;
  - 2) ust. 4 powinien być skorelowany z art. 15 ust. 4 pkt 7. Z przepisu art. 31 ust. 4 wynika, iż umowa o prowadzenie ogrodu może określać inny sposób wydatkowania środków z funduszu ogrodowego, niż określony w ust. 2 i 3, podczas gdy art. 15 ust. 4 pkt 7 i 9 stanowią, iż regulamin ogrodu działkowego powinien określać zasady funkcjonowania funduszu ogrodowego oraz sposób gospodarowania tym funduszem. Mając na uwadze powyższe, należałoby doprecyzować, w jakich sytuacjach umowa będzie określała ten sposób wydatkowania środków z funduszu ogrodowego.
9. W art. 43 projektu w:
  - 1) ust. 2 zastosowano błędne odesłanie do art. 1 ust. 1 ustawy;
  - 2) ust. 3 zastosowano odesłanie do nieistniejącego ust. 5 w art. 25 ustawy;
  - 3) ust. 4 projektu upoważnienie do wydania aktu wykonawczego narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie określa wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Ponadto w upoważnieniu tym jest mowa o określeniu zasad gospodarowania środkami Krajowego Funduszu Ogrodowego. Zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (vide: wyroki: z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. U. 7/98, z dnia 7 listopada 2000 r., sygn. K. 16/00, z dnia 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05) przepisy dotyczące zasad mają zawsze rangę ustawową i nie mogą być stanowione w akcie wykonawczym. Zdaniem Trybunału, wyjątkiem uzasadniającym sformułowanie przez ustawodawcę upoważnienia ustawowego z użyciem wyrazu „zasady”, gdy ustawa określa jego znaczenie. Mając na uwadze powyższe, projektowana ustawa powinna określać zasady gospodarowania środkami Krajowego funduszu Ogrodowego.
10. W art. 44 ust. 1 projektu należałoby zmienić termin powołania likwidatora mienia Polskiego Związku Działkowców „PZD” przez Ministra Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 44 ust. 1 projektu, z dniem wejścia w życie ustawy PZD podlega likwidacji, zaś mienie tego związku staje się mieniem Skarbu Państwa, z wyłączeniem tych składników mienia PZD, które znajdują się w granicach ogrodu działkowego, a także są niezbędne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania ogrodu działkowego i są przeznaczone do wspólnego korzystania. Mając na uwadze powyższe, niezbędne jest skorelowanie terminu rozpoczęcia likwidacji z terminem powołania likwidatora PZD.
11. Zasadnicze wątpliwości budzi regulacja art. 48 projektu, zobowiązująca właściciela innego niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego albo użytkownika wieczystego gruntu, na którym jest położony ogród działkowy do zawarcia umowy o prowadzenie ogrodu działkowego na okres co najmniej 2 lat. Przepis ten może zostać uznany jako naruszający prawo własności, gdyż właściciel gruntu nie będzie mieć możliwości swobodnego nim rozporządzania. Ograniczenia tego nie będzie rekompensowało zwolnienie od obowiązku uiszczenia podatku od nieruchomości albo podatku rolnego, ze względu na określoną w art. 20 ust. 1 projektowanej ustawy maksymalną wysokość opłaty rocznej uiszczanej przez stowarzyszenie ogrodowe właścicielowi gruntu. Ponadto w pewnych sytuacjach mogłoby się okazać, iż na właściciela przeszłyby obowiązki stowarzyszenia ogrodowego (vide: art. 14 ust. 3 projektu). Analogiczne negatywne skutki wywoła opiniowany przepis wobec użytkownika wieczystego gruntu, na którym są położone działki ogrodu działkowego. Należy również zwrócić uwagę, iż w ust. 2 wspomnianego artykułu omyłkowo wskazano, jakoby użytkowanie wieczyste mogło być obecnie ustanowione na podstawie przepisów dekretów z lat 1944-1945.
12. Poważne wątpliwości budzi art. 49 pkt 3 projektowanej ustawy, który przyznaje status prawny ogrodu działkowego ogrodom o nieuregulowanym stanie prawnym, istniejącym w dniu wejścia w życie tej ustawy. Konsekwencją tego przepisu może być powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej po stronie Skarbu Państwa w stosunku do stowarzyszenia ogrodowego, w przypadku konieczności

zlikwidowania takiego ogrodu, jak również w stosunku do właścicieli gruntów, z tytułu usankcjonowania stanu, w którym ogrody działkowe nie były zakładane na nieruchomościach publicznych.

13. W związku z poważnymi problemami, dotyczącymi zablokowania dochodzenia prawa własności właścicielom nieruchomości, na których powstały ogrody działkowe (vide: wyrok NSA z dnia 27 marca 2013 r., sygn. I OSK 633/12), proponuje się wprowadzić regulację prawną, która umożliwi udostępnienie danych dotyczących nazwisk oraz adresów wszystkich osób użytkujących grunty, niezbędnych do zainicjowania procesu o wydanie nieruchomości, stanowiących własność prywatnego właściciela.

STANOWISKO  
Izby Rzeczników  
Krajowej Administracji  
K. Kuczyński  
22.04.2013





**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**BSA I - 021- 131/13**

Warszawa, dnia 25 kwietnia 2013 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu 26. 04. 2013

**Pan  
Lech CZAPLA  
Szef Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Ministrze!*

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 marca 2013 r., GMS-WP-173-97/13 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o ogrodach działkowych.**

Z poważaniem

*Stanisław Dąbrowski*

**Stanisław DĄBROWSKI**



Warszawa, dnia 25 kwietnia 2013 r.

**SĄD NAJWYŻSZY**  
**BIURO STUDIÓW I ANALIZ**  
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa  
BSA I-021-131/13

## **OPINIA**

### **o projekcie ustawy o ogrodach działkowych**

Niniejsza opinia dotyczy obywatelskiego projektu *ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych*, nadesłanego do zaopiniowania przez Sąd Najwyższy przy piśmie Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2013 r., znak: GMS-WP-173-97/13. Został on zgłoszony przez grupę posłów zrzeszonych w Klubie Poselskim Platformy Obywatelskiej.

Podobnie jak w przypadku innych projektów, przygotowanych w rezultacie konieczności dostosowania stanu prawnego do wyroku TK z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, zachodzi potrzeba odniesienia się w pierwszej kolejności do przepisów przejściowych projektu. Zostały one zawarte w dwóch rozdziałach, tzn. w rozdziale 10 zatytułowanym: „Likwidacja Polskiego Związku Działkowców”, a także w rozdziale 11 pt. „Przepisy przejściowe i końcowe”. Autorzy projektu zdecydowali się na wariant zmiany ustroju ogrodnictwa działkowego w Polsce obejmujący likwidację z mocy prawa Polskiego Związku Działkowców. Takiej opcji nie wyklucza Trybunał Konstytucyjny w pkt 10 uzasadnienia wyroku. Ważne jest jednak to, jaki stan faktyczny oraz prawny powstanie w miejsce uchylanego projektowaną ustawą. Konieczna jest w tym zakresie wyjątkowa ostrożność, ponieważ ustawodawca wkracza w obszar, który funkcjonował na określonych zasadach przed okres kilkudziesięciu lat, ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Najwięcej pytań budzi w związku z tym powołanie, na mocy opiniowanego projektu, Krajowego Funduszu Ogrodowego (KFO), o którym mowa w art. 43 projektu. Niewątpliwie chodzi tu o powołanie państwowego funduszu celowego, w rozumieniu art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), co wydaje się o tyle dobrym posunięciem, że w ten sposób środki funduszu – jako środki publiczne – będą lepiej chronione. Niemniej jednak przedstawiony projekt gospodarkę funduszu ogólnikowo deleguje do

uregulowania przepisami aktu wykonawczego, co trudno uznać za prawidłowe wykonanie dyspozycji art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Nie wydaje się dopuszczalne postanowienie, że całość mienia PZD staje się z dniem wejścia w życie ustawy mieniem Skarbu Państwa – z wyłączeniem tylko tych składników mienia Związku, które znajdują się w granicach ogrodu działkowego, a także są niezbędne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania ogrodu działkowego i są przeznaczone do wspólnego korzystania przez osoby będące do dnia wejścia w życie ustawy członkami PZD (art. 42 ust. 1 projektu). Ponieważ mieniem jest własność i inne prawa majątkowe (art. 44 k.c.), zatem projektodawcy zbyt łatwo przechodzą do porządku nad interesem jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza gmin. Własność komunalna jest chroniona konstytucyjnie (art. 165 ust. 1 Konstytucji RP), zatem oczywistym jest, że Skarb Państwa nie powinien nabywać prawa wieczystego użytkowania gruntów zajętych przez ogrody działkowe i stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Użytkowanie wieczyste zostało ustanowione jako instytucja gospodarowania gruntami publicznymi; jego istotę określa art. 232 k.c., w świetle którego użytkownikiem wieczystym nie powinien być Skarb Państwa. Nie może bowiem dochodzić do sytuacji, gdy po obu stronach stosunku użytkowania wieczystego występują publiczne osoby prawne – gmina jako właściciel gruntu, zaś SP jako jego użytkownik wieczysty. Byłoby to sprzeczne z celem, jakiemu użytkowanie wieczyste powinno służyć, zaś w dodatku prowadziłoby tutaj do praktycznego pozbawienia gmin istotnego elementu ich mienia. W konsekwencji należy zaproponować, aby w art. 42 projektu przewidziane zostało albo nieodpłatne zbycie prawa wieczystego użytkowania na rzecz stowarzyszeń ogrodowych (choć spowodowałoby to właściwie całkowitą zmianę założeń projektu i konieczność jego gruntownej modyfikacji), albo po prostu jego wygaśnięcie z chwilą likwidacji podmiotu uprawnionego, jakim był PZD.

W art. 42 ust. 5 używa się nieprawidłowej nazwy PZD jako: „Polski Związek Działkowy”.

W art. 47 projektu przewidziano zawarcie pierwszej umowy ze stowarzyszeniem ogrodowym posiadającym największe pisemne poparcie osób z tego ogrodu użytkujących działki. Przepis jest dość ogólnikowy, nie reguluje bowiem ani terminu zawarcia pierwszej umowy o prowadzenie ogrodu, ani – co gorsza – trybu wyłaniania prowadzącego ogród, poza tym, że wskazuje na potrzebę uzyskania przezeń poparcia na piśmie. Taka procedura nie jest dostatecznie transparentna. Bardziej

prawidłowe, zdaniem SN, byłoby ustanowienie obowiązku powierzania prowadzenia ogrodu w drodze publicznego konkursu, organizowanego po raz pierwszy w oznaczonym czasie od wejścia w życie ustawy – który oczywiście powinien być dostatecznie długi, aby dać zainteresowanym szansę na zorganizowanie niezależnych stowarzyszeń działkowych.

Nieźręcznie z punktu widzenia techniki legislacyjnej wydaje się brzmienie art. 51 projektu, gdzie wyłączono tereny ogrodów działkowych z zakresu regulacji przepisów o podatku rolnym. Materia ta nie należy w ogóle do przepisów przejściowych i końcowych, a raczej powinna ona wyczerpywać odpowiednią zmianę brzmienia ustawy o podatku rolnym.

Zgłasza się następujące uwagi do pozostałych przepisów ustawy:

1. W art. 3 ust. 1 zakazuje się prowadzenia w ogrodach działkowych działalności gospodarczej i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Równocześnie w art. 7 projektu przewidziano zakaz hodowli zwierząt (za wyjątkiem zgody przewidzianej w umowie stowarzyszenia ogrodowego z właścicielem gruntu). Ponieważ oba przepisy mają nakładać ograniczenia w korzystaniu z działki, pożądane byłoby ich scalenie w jedną jednostkę redakcyjną.
2. W art. 5 i 6 projektu zawarto dość szczegółowe normy techniczne dotyczące obiektów budowlanych na działce w ogrodzie działkowym. Regulowanie kwestii o takim stopniu szczegółowości w ustawie jest dyskusyjne. Być może wystarczające byłoby wprowadzenie stosownych zmian w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.) oraz odesłanie w projekcie do owych, odrębnych norm. Jeżeli jednak przepisy tej treści miałyby znaleźć się w przyszłej ustawie, to pojęcie „obiektu gospodarczego” w art. 6 zasługiwałoby na definicję legalną, tak aby zapobiec próbom obchodzenia prawa i wznoszeniu na działkach kolejnych pomieszczeń o funkcjach socjalno-bytowych. Należy podkreślić, że w powołanym wyżej rozporządzeniu Ministra Infrastruktury zawarto definicję: „budynku gospodarczego” (§ 3 pkt 8), jednak tylko dla celów tego rozporządzenia.
3. Procedura tworzenia nowego ogrodu przez gminę nie została zbyt szczegółowo uregulowana w art. 8 projektu. Z przepisu zdaje się wynikać obowiązek podjęcia uchwały w sprawie utworzenia ogrodu, nie wiadomo jednak, na jakich gruntach, a zatem, czy warunkiem podjęcia tej uchwały nie

jest uprzednie wyznaczenie odpowiedniego terenu w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niejasna procedura powoduje obawę, że gminy będą odmawiać uwzględnienia wniosków, tłumacząc to brakiem wolnych gruntów z zasobów komunalnych. Z drugiej strony gmina musi oczekiwać na wniosek, nie przewidziano zaś możliwości podjęcia stosownej uchwały z własnej inicjatywy jednostki samorządu, która dostrzega niezaspokojoną potrzebę członków lokalnej społeczności. Jeżeli tworzenie ogrodów ma być zadaniem zleconym gminom (art. 9), to zarazem pojawia się pytanie o źródła finansowania tego zadania. Ustawa powinna stworzyć odpowiedni mechanizm finansowy, zapewne w oparciu o instytucję dotacji celowej z budżetu państwa, przy czym z punktu widzenia art. 167 ust. 4 Konstytucji wielkość tej dotacji powinna być adekwatna do obciążenia nakładanym zadaniem.

4. Odnośnie do instytucji umów o prowadzenie ogrodów (rozdział 3 projektu, art. 10-14) zastrzeżenia budzi już sama nazwa, która sugeruje, że stowarzyszenie ogrodowe, które ma być stroną umowy zawartej z gminą, jedynie zarządza ogrodem, a nie go współtworzy. Nie przewiduje się także *explicite* – co jest poważnym niedopatrzeniem – żadnego prawa do korzystania z gruntu przez stowarzyszenie. Oczywiste zaś jest, że prowadzenie ogrodu bez statusu co najmniej dzierżawcy gruntu gminnego nie jest w ogóle do wyobrażenia przy takim modelu funkcjonowania tej instytucji, jaki zakładają twórcy projektu (gminy mogłyby wprowadzić same prowadzić ogrody działkowe i ewentualnie uczynić stowarzyszenie swoim „agentem”, którego rolą byłoby zastępstwo pośrednie gminy przy zawieraniu umów z działkowcami oraz zarządzanie ogrodem, to jednak powinno wyraźnie wynikać z projektu, a tak nie jest).
5. Rozwiązaniem raczej dysfunkcyjnym dla ogrodów działkowych byłaby możliwość dowolnej zmiany podmiotu prowadzącego ogród, jeżeli tylko zbiera się odpowiednia większość (art. 13 projektu). Należy oczekiwać, że najpierw działkowcy będą starali się poprawić funkcjonowanie ogrodu odpowiednio wpływając na skład organów stowarzyszenia, o ile przestaną one należycie pełnić swoje funkcje. Natomiast sama zmiana podmiotu prowadzącego – choć nie warto z góry wykluczyć takiego rozwiązania – nie powinna jednak mieć miejsca zbyt często, gdyż potencjalnie uniemożliwi to jakiegokolwiek sensowne zarządzanie ogrodem.

6. Prawu do działki poświęcona została bardzo skąpa regulacja (art. 24 projektu). Pożądane byłoby przynajmniej odesłanie, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do odpowiedniego stosowania przepisów k.c. o umowie dzierżawy, która konstrukcyjnie wydaje się najbliższa modelowi danego stosunku.
7. Na pozytywną ocenę zasługuje art. 35 projektu, gdzie zasadnie sprecyzowano krąg osób uprawnionych do wstąpienia w prawa i obowiązki umowne w razie śmierci działkowca. Niemniej jednak w art. 35 ust. 2 należy określić jednoznacznie, jakie przepisy o postępowaniu nieprocesowym ma zastosować sąd; najpewniej odpowiednio stosowane powinny być przepisy o postępowaniu w sprawach o stwierdzenie nabycia spadku. Z kolei w art. 35 ust. 5 projektu ustalono zbyt krótki, 3-miesięczny termin do zgłoszenia się uprawnionego następcy, podczas gdy nie powinien on być krótszy niż termin wyznaczony w art. 1015 § 1 k.c. do przyjęcia bądź odrzucenia spadku przez spadkobiercę (a na ogół wchodzi tu w grę osoba będąca również spadkobiercą).
8. Abstrahując od generalnej oceny instytucji kar za naruszenie zakazu korzystania z działki w określony sposób (art. 37 projektu), warto jednak zauważyć, że skoro nałożenie kary miałoby nastąpić w drodze decyzji administracyjnej wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 38 ust. 1 projektu), to zbędny jest tym samym art. 38 ust. 4, bowiem status samorządowego kolegium odwoławczego jako organu wyższego stopnia wynika wprost z art. 17 pkt 1 k.p.a., natomiast termin i sposób wnoszenia odwołania w postępowaniu administracyjnym – z art. 129 k.p.a.
9. W ramach przepisów o likwidacji ogrodu (rozdział 9, art. 39-41 projektu) niejasny jest zakres obowiązku odszkodowawczego w stosunku do użytkownika działki, któremu należeć się ma m.in. odszkodowanie: „za składniki majątkowe znajdujące się na działce, a stanowiące jego własność”. Ponieważ z żadnego przepisu projektu nie wynika jasno, że altana i budynek gospodarczy, o których mowa w art. 5-6, są własnością działkowca, zatem – pomimo że za wyrównaniem tego uszczerbku przemawia zasada pełnego odszkodowania – formalnie brak podstaw do jego przyznania nawet w przypadku poniesienia znacznych nakładów na ten cel.