



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025-122/13

Do druku nr 1240

Warszawa, dnia 7.05. 2013 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. 08.05.2013
Data wpływu

Pan
Lech Czapla
Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do pisma z dnia 25 marca 2013 r., nr GMS-WP-173-97/13, dotyczącego *poselskiego projektu ustawy o ogrodach działkowych*, przekazanego do zaopiniowania przez Prokuratora Generalnego 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.), pozwolę sobie wyrazić następujące stanowisko.

Z uzasadnienia poselskiego projektu ustawy wynika, że proponowane regulacje pozostają w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, który uznał za niezgodne z ustawą zasadniczą większość przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

Konieczność kompleksowego unormowania problematyki ogrodnictwa działkowego wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10 (OTK ZU nr 7/2012, poz. 78), mocą którego kilkadziesiąt przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.; dalej: ustawa) uznanych zostało za niezgodne z Konstytucją. Zgodnie z pkt II sentencji powołanego wyroku, utrata mocy obowiązującej niezgodnych z Konstytucją przepisów nastąpi po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku (tj. w dniu 21 stycznia 2014 r.), za wyjątkiem art. 10 ustawy, który utracił moc obowiązującą z dniem publikacji wyroku.

Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku orzekł o niekonstytucyjności kluczowych przepisów ustawy oraz – w następstwie analizy ich związków treściowych i techniczno-legislacyjnych z innymi przepisami ustawy – o niekonstytucyjności szeregu innych jej przepisów, związanych bezpośrednio z przepisami fundamentalnymi.

Trybunał Konstytucyjny, uzasadniając odroczenie utraty mocy obowiązującej większości uznanych za niezgodne z Konstytucją przepisów, podkreślił w powołanym wyroku, iż utrata mocy obowiązującej z dniem publikacji wyroku spowodowałaby, że znaczny obszar stosunków społecznych w Polsce byłby regulowany przez ustawę w poważnym stopniu wydrążoną ze swej treści. Powstałe w ten sposób luki prawne w ustawie, powodujące pełną niestosowalność tego aktu normatywnego, nosiłyby znamiona wtórnej niekonstytucyjności. Przyjęcie maksymalnego okresu trwania klauzuli odraczającej jest, jak zaakcentował Trybunał Konstytucyjny, uzasadnione koniecznością uchwalenia przez Sejm albo gruntownej nowelizacji obowiązującej ustawy, albo uchwalenia nowej ustawy, regulującej kwestię ogrodnictwa działkowego w Polsce.

Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku zaznaczył, że – jako tzw. „ustawodawca negatywny” – nie jest władny wskazywać parlamentowi, jak powinien na nowo uregulować stosunki społeczne w tej dziedzinie. Tym niemniej wskazał, jaki obszar swobody regulacyjnej został Sejmowi pozostawiony po obaleniu domniemania konstytucyjności ustawy. W tym kontekście należy przede wszystkim zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- a) dopuszczalne konstytucyjnie jest ustalenie w nowej ustawie, że grunty przeznaczone na ogrody działkowe mogą być dzierżawione od gmin lub Skarbu Państwa (ewentualnie oddawane w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste) bezpośrednio przez działkowców albo przez stowarzyszenia działkowców, przy czym ustawodawca nie może wprowadzać ani prawnego, ani faktycznego monopolu jednej organizacji zrzeszającej działkowców;
- b) istotnym problemem, z którym musi zmierzyć się ustawodawca, jest ustalenie, jak nowa ustawa przekształci dotychczasowe stosunki prawne,

zaistniałe pod rządami ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych albo jeszcze wcześniej – pod rządami poprzednich aktów prawnych regulujących kwestie ogrodnictwa działkowego, przy czym ochroną muszą być objęci sami działkowcy;

- c) ustawodawca nie może zobowiązać jednostek samorządu terytorialnego do zakładania ogrodów działkowych na gruntach będących ich własnością, może natomiast wprowadzić ograniczenia prawa własności gminnej tam, gdzie ogrody już funkcjonują;
- d) dopuszczalną formą organizacyjną zrzeszania się działkowców mogą być stowarzyszenia działkowców, pozbawione wyłączności – takiej, jaka przysługuje obecnie Polskiemu Związkowi Działkowców;
- e) ochrona zarówno praw poszczególnych działkowców, jak i samej idei ogrodnictwa działkowego wymaga, by grunty, na których położone są aktualnie rodzinne ogrody działkowe, z chwilą wejścia w życie nowej ustawy miały zagwarantowany status gruntów przeznaczonych pod ogrody działkowe, jednocześnie jednak gwarancja utrzymania konkretnych ogrodów działkowych nie może być absolutna i powinna uwzględniać dopuszczalność przejęcia ich gruntu dla realizacji innego, ważniejszego w danym przypadku interesu publicznego, z zachowaniem stosownej procedury, wraz z kontrolą sądową; w takich przypadkach ustawa powinna zapewniać uzyskanie przez działkowców gruntów zamiennych, na których będą mogli założyć nowy ogród działkowy;
- f) wraz z utratą mocy obowiązującej uznanych za niezgodne z Konstytucją przepisów ustawy Polski Związek Działkowców utraci podstawę prawną swojego istnienia, przekształcając się w jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, wskutek czego wygasną prawa użytkowania wieczystego i użytkowania dotychczas mu przysługujące; pełnia praw rzeczowych wróci do właścicieli gruntów, na których funkcjonują rodzinne ogrody działkowe; Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że w nowej ustawie konieczne będzie uregulowanie w szczegółowy sposób

kwestii związanych z majątkiem Polskiego Związku Działkowców (przysługujących mu własności nieruchomości, ruchomości i zasobów finansowych, innych praw rzeczowych, w tym użytkowania wieczystego i użytkowania, oraz wierzytelności), czyli z prawnymi problemami związanymi z likwidacją osoby prawnej powołanej na mocy ustawy, a następnie w tej samej drodze zlikwidowanej.

Mając na uwadze przedstawione wyżej wskazania Trybunału Konstytucyjnego, określające obszar swobody legislacyjnej ustawodawcy regulującego całokształt problematyki związanej z ogrodnictwem działkowym oraz przedmiot proponowanych rozwiązań, które odnoszą się do prawa własności, zasadna wydaje się ich ocena w aspekcie zachowania standardów konstytucyjnych i zgodności proponowanych rozwiązań z normami konstytucyjnymi.

W pierwszej kolejności należy odnotować, że projekt zasadniczo mieści się w zakresie przyznanej przez ustrojodawcę swobody, przy czym w obszarach oznaczonych w niniejszym stanowisku lit. b) i f) wniosek taki należy opatrzyć pewnymi zastrzeżeniami.

Przed analizą poszczególnych przepisów projektu ustawy należy również zaznaczyć, że projekt ustawy dotknięty jest wieloma usterkami o charakterze legislacyjnym, czy redakcyjnym. Jako przykład wskazać można:

- art. 1 ust. 1 projektu, który wskazuje, że „celem ustawy jest uregulowanie funkcjonowania ogrodnictwa działkowego...”, co należy uznać za zapis zbędny, gdyż nie zawiera żadnej treści normatywnej;

- w art. 14 ust. 1 projektu znajduje się odesłanie do art. 12 ust. 4, podczas gdy przepis art. 12 zawiera jedynie trzy ustępy;

- w art. 25 ust. 1 pkt 2 mowa jest o dodatkowej opłacie uiszczanej na rzecz stowarzyszenia ogrodowego, podczas gdy cały przepis art. 25 dotyczy wydatków związanych z utrzymaniem i prowadzeniem ogrodu działkowego.

Projekt oparto na założeniu, że ogrody działkowe prowadzić będą – co do zasady – stowarzyszenia ogrodowe, których członkami mogą być wyłącznie osoby

korzystające z działek w danym ogrodzie lub ich małżonkowie. Członkostwo osób korzystających z działek na terenie danego ogrodu w stowarzyszeniu ogrodowym prowadzącym ten ogród nie jest obowiązkowe. Na terenie jednego ogrodu działkowego działać może więcej niż jedno takie stowarzyszenie, choć status prowadzącego ogród działkowy może mieć oczywiście tylko jedno z nich. Z pewnością nie jest natomiast możliwe, by prowadzącym konkretny ogród działkowy było stowarzyszenie, którego członkiem nie jest żaden działkowiec z prowadzonego przez to stowarzyszenie ogrodu działkowego. Przepis art. 4 pkt 1 projektu stanowi, że stowarzyszeniem ogrodowym jest stowarzyszenie powołane „w celu prowadzenia ogrodu” (nie: „prowadzące ogród”), którego członkami są „wyłącznie osoby korzystające z działek w danym ogrodzie”. Treść tego przepisu nie pozostawia wobec tego również wątpliwości, iż nie jest możliwe, by stowarzyszenie ogrodowe mogło prowadzić więcej niż jeden ogród. Proponowane rozwiązanie należy przyjąć z uznaniem, jako zabezpieczenie przed zagrożeniem wytworzenia się silnych i wyspecjalizowanych stowarzyszeń zajmujących się profesjonalnie prowadzeniem ogrodów działkowych, a w dalszej perspektywie – przed ewentualnością monopolizowania ogrodnictwa działkowego, czy chociażby przenikania do tej sfery aktywności społecznej – niewskazanych w tym wypadku – mechanizmów rynkowych. Warto zaznaczyć, że przyjęte rozwiązanie nie wyłącza możliwości korzystania przez stowarzyszenia ogrodowe z możliwości zrzeszania się w związkach stowarzyszeń [vide – art. 22 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.)].

Projekt ustawy zakłada ewentualność, że właściciel gruntu, na którym znajduje się ogród działkowy, może samodzielnie prowadzić ogród, m.in. w sytuacji niezawarcia umowy o prowadzenie ogrodu ze stowarzyszeniem ogrodowym (art. 14 ust. 2 pkt 1 projektu). Dotyczyć to może, jak się wydaje, sytuacji, gdy stowarzyszenie ogrodowe w ogóle nie powstanie bądź też – jeśli zostanie powołane – nie uzyska mandatu działkowców danego ogrodu.

Na tym tle trzeba zauważyć, że projekt przewiduje, iż umowę o prowadzenie ogrodu z właścicielem gruntu, na którym ogród ten się znajduje, zawiera

stowarzyszenie ogrodowe, „posiadające poparcie co najmniej połowy działkowców danego ogrodu działkowego” (art. 12 ust. 2 projektu) lub zainteresowanych (osób fizycznych oczekujących na przydział działki) – w przypadku umowy o prowadzenie nowego (nowo tworzonego) ogrodu działkowego (art. 12 ust. 3 projektu). Intencje projektodawców wydają się oczywiste, a słuszność założenia, że o wyborze prowadzącego ogród działkowy powinna decydować większość działkowców (nie członków stowarzyszenia), nie budzi wątpliwości. Można mieć jedynie zastrzeżenia co do precyzji i kompletności przyjętego rozwiązania legislacyjnego. Wskazanie, że przesądzające jest „poparcie” co najmniej połowy działkowców (lub zainteresowanych uzyskaniem działki), bez określenia procedury, w jakiej to „poparcie” zostanie wyrażone, jest niewystarczające, tym bardziej że projekt pojęciem „poparcie” posługuje się również w przypadku rozwiązania – przez właściciela gruntu, na którym znajduje się ogród działkowy – umowy ze stowarzyszeniem ogrodowym o prowadzenie ogrodu, jeżeli stowarzyszenie ogrodowe inne niż prowadzące ogród wystąpi z pisemnym wnioskiem „popartym przez co najmniej połowę działkowców z tego ogrodu” (art. 13 ust. 1 projektu), oraz w przypadku, o którym mowa w art. 13 ust. 2 projektu, przewidującym swoiste „wotum zaufania” dla stowarzyszenia ogrodowego.

Projektowana ustawa zakłada, że działkowiec korzysta z działki oraz z części wspólnych ogrodu działkowego na podstawie umowy o korzystanie w sposób określony w ustawie oraz w regulaminie ogrodu. Regulacje dotyczące tej kwestii są jednak lakoniczne i nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, jaki charakter ma mieć prawo do działki. W art. 24 ust. 1 projektu mowa jest jedynie o prawie korzystania z działki oraz części wspólnych ogrodu działkowego. Projektodawca nie wskazuje, czy prawo do korzystania z działki ma charakter wyłącznie obligacyjny, czy ma mieć ono charakter prawa rzeczowego. Nie jest wyjaśniony status rzeczowy np. wzniesionych na działce altan (art. 5 projektu), obiektów gospodarczych (art. 6 projektu), nasadzeń czy ewentualnie innych urządzeń lub obiektów. Kompleks praw i obowiązków, wynikających z umowy o korzystanie

z działki, może natomiast zostać przeniesiony przez działkowca na inną osobę na podstawie umowy zawartej w formie pisemnej pod rygorem nieważności (art. 33).

Z kolei w art. 40 projektu, dotyczącym likwidacji ogrodu działkowego i założenia nowego ogrodu, wskazuje się – w ust. 4 – na, ciążący na właścicielu gruntu, obowiązek wypłacenia, na rzecz działkowca, odszkodowania „za składniki majątkowe, znajdujące się na działce, a stanowiące jego własność”. Ponadto projekt ustawy zarówno w *rozdziale 6 „Działkowcy”*, jak i w *rozdziale 7 „Gospodarowanie ogrodem działkowym”*, ani też w przepisach przejściowych i końcowych, nie rozstrzyga kwestii związanych z już ukształtowanymi – na gruncie obowiązujących obecnie, jak i poprzednio, przepisów – prawami działkowców, w szczególności prawem użytkowania działki – w rozumieniu Kodeksu cywilnego – które mogło zostać ujawnione w księdze wieczystej (art. 14 ust. 2 i 4 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych). W tym zakresie należy uznać, że ustawa nie zawiera odpowiednich rozstrzygnięć legislacyjnych, gwarantujących ochronę praw działkowców, co powinno być – w świetle powołanego na wstępie wyroku Trybunału Konstytucyjnego – jednym z podstawowych założeń nowej, kompleksowej regulacji prawnej ogrodnictwa działkowego.

Projektowana ustawa, proponując likwidację Polskiego Związku Działkowców, realizuje wskazanie Trybunału Konstytucyjnego. Niemniej przepisy *rozdziału 10 „Likwidacja Polskiego Związku Działkowców”* są jednak nieprecyzyjne, pozostawiając niejasność co do istotnych, w tym kontekście, konkretnych rozstrzygnięć. Zgodnie z art. 42 ust. 1 projektu, mienie PZD z dniem wejścia w życie ustawy staje się mieniem Skarbu Państwa, z wyjątkiem tych jego składników, które:

- znajdują się w granicach ogrodu działkowego,
- są niezbędne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania ogrodu działkowego,
- są przeznaczone do wspólnego korzystania przez osoby będące do dnia wejścia w życie ustawy członkami PZD.

Wszystkie wymienione wyżej kategorie składników mienia PZD określone są w sposób wyjątkowo niejasny, co nie pozwoli, zwłaszcza w odniesieniu do drugiej

i trzeciej ze wskazanych grup, na ich zidentyfikowanie i prawidłowe przyporządkowanie do właściwej kategorii. Zgodnie z art. 42 ust. 4 projektu ustawy, składniki mienia Polskiego Związku Działkowców, które nie stają się mieniem Skarbu Państwa, stają się mieniem właściciela gruntu, na którym położony jest ogród działkowy, z zastrzeżeniem, że rzeczy ruchome, które znajdują się w granicach ogrodu działkowego, a także rzeczy przeznaczone do wspólnego korzystania przez osoby będące w dniu wejścia w życie ustawy członkami PZD, wchodzi „w skład” Krajowego Funduszu Ogrodowego (Fundusz ten tworzy mienie PZD, które z mocy art. 42 ust. 1 projektu, stało się mieniem Skarbu Państwa – art. 43 ust. 2 projektu), w przypadku gdy właścicielem gruntu nie jest gmina lub Skarb Państwa. W świetle przepisów projektu nie jest jasne, w jaki sposób zadysponowano gruntami, które obecnie są własnością PZD (jeśli przyjąć, że mieszczą się one w kategorii „składniki mienia, znajdujące się w granicach ogrodu działkowego”, to określenie takie należy uznać za nieprecyzyjne).

Projekt nie rozstrzyga przeznaczenia mienia Likwidowanego Funduszu Rozwoju Rodzinnych Ogrodów Działkowych, które – z dniem wejścia w życie ustawy – ma stać się mieniem Skarbu Państwa (art. 42 ust. 2 projektu), niewchodzącym jednak w skład tworzonego Krajowego Funduszu Ogrodowego (art. 43 ust. 2 stanowi, że w skład KFO wchodzi mienie PZD, które na mocy art. 1 ust. 1 staje się mieniem Skarbu Państwa, przy czym wskazanie art. 1 zdaje się być oczywistą omyłką pisarską, chodzi tu bowiem najpewniej o art. 42).

Za zrozumiałe i – w pewnym stopniu – uzasadnione należy uznać postanowienia art. 45 projektu ustawy, uznające za bezskuteczne względem Skarbu Państwa czynności prawne rozporządzające dokonane przez PZD po dniu 11 lipca 2012 r. (data wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 8/11), jeżeli nastąpiło to z pokrzywdzeniem PZD, a także wprowadzenie domniemania, że taki charakter ma czynność prawna nieodpłatna lub odpłatna, jeśli świadczenie wzajemne na rzecz PZD nie ma charakteru ekwiwalentnego (świadczenie PZD rażąco przewyższa wartość świadczenia otrzymanego). Regulacja ta budzić może pewne wątpliwości w świetle zasady swobody umów, której konstytucyjny wyraz stanowi art. 31 ust. 1 ustawy

zasadniczej. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie wskazuje się, że naturalną i oczywistą jego konsekwencją ma być likwidacja Polskiego Związku Działkowców, z czym wiąże się konieczność legislacyjnego rozstrzygnięcia kwestii związanych z majątkiem zgromadzonym przez to zrzeszenie. Podejmowane wobec tego czynności związane z umniejszeniem jego substancji majątkowej mogą być więc traktowane jako działania w złej wierze.

Reasumując, wydaje się, że proponowane rozwiązania winny być poddane dalszej szczegółowej analizie.

Z piśmiem



Andrzej Seremet