



## Działkowcy są już przyzwyczajeni do ciągłej walki o swoje prawa

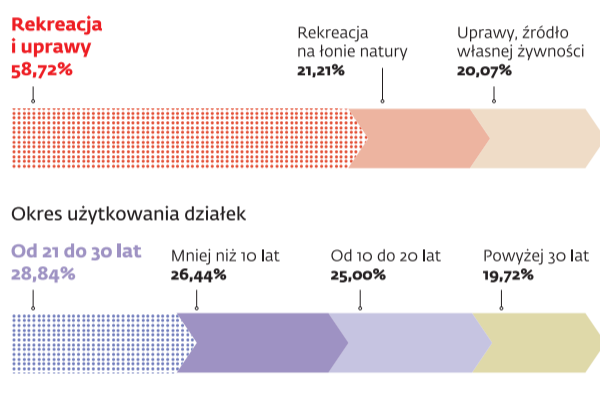
Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych, która jest prawnym fundamentem ruchu działkowego w Polsce, została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego. Ewentualne stwierdzenie niezgodności jej przepisów z Konstytucją RP postawi pod znakiem zapytania przyszłość większości ogrodów w Polsce

Przepisy ustawy z 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. 2005 r. nr 169, poz. 1419 z późn. zm., dalej: u.r.o.d.), regulują funkcjonowanie ogrodów działkowych. Od początku cieszą się poparciem działkowców. Jednak niektórym ustawa chroniąca ogrody przeszkadza.

### Kolejne ataki

Jeszcze w trakcie przygotowywania projektu tej ustawy zebrano w ogrodach działkowych 230 tys. podpisów za jej wejściem w życie. Uchwalenie ustawy przez parlament i podpisanie jej przez Aleksandra Kwaśniewskiego, prezydenta RP, było wynikiem aprobaty dla przeprowadzonych konsultacji ze środowiskiem działkowców. Kształt tej ustawy odpowiadał bowiem ich potrzebom i oczekiwaniom. Jednak w niektórych środowiskach, zwłaszcza gospodarczych, wzbudził też wątpliwości. Ich wyrazem były i są próby podważenia przepisów ustawy gwarantującej działkowcom prawo do spokojnego korzystania z ogrodu. W 2009 r. podjęto próbę uchylecia ustawy. Wówczas zebrano wśród działkowców 620 tys. podpisów pod protestem przeciwko projek-

### Cele użytkowania działek



**120 LAT**  
liczy tradycja ruchu działkowego w Polsce

**4941**  
rodzinnych ogrodów działkowych funkcjonuje obecnie

**967 766** DZIAŁKI

o łącznej powierzchni 43 426 ha (stan organizacyjny na 31 XII 2011 r.) należą do Polskiego Związku Działkowców

towi, który postrzegali jako zamach na ich ogrody. Tak liczny protest w obronie obowiązującej ustawy dowiódł, że jej przepisy sprawdzili się w praktyce i są dobrze oceniane przez osoby najbardziej nimi zainteresowane, czyli działkowców.

Jednak próby zmiany lub podważenia u.r.o.d. pojawiają się jedna za drugą. W 2010

r., przed zakończeniem swej kadencji, prof. Lech Gardocki, ówczesny Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, zakwestionował konstytucyjność sześciu przepisów u.r.o.d. Po zapoznaniu się z uzasadnieniem wniosku prof. Lecha Gardockiego działkowcy stwierdzili, że sporządzono go za biurkiem, nie znając realiów panujących w ogrodach

i prawdziwych bolączek działkowców. Znow odpowiedzią na próbę podważenia obowiązujących przepisów były tysiące wystąpień i listów, w których protestowali oni przeciwko próbie podważenia kluczowych zapisów ustawy. Jednak prof. Lech Gardocki zamiast wycofać swój wniosek do TK, jeszcze go rozszerzył – zaskarżył kolejne 7 przepisów, a nawet zawniósł o uchylenie całej ustawy. Działkowcy nie mają wątpliwości, że tym razem zagrożony jest szczególny status, jaki ustawodawca nadał ogrodom działkowym, a wręcz ich byt. Zakwestionowane są m.in. przepisy, które gwarantują działkowcom zarówno tytuł prawny do użytkowania działki, jak i własność zlokalizowanego tam majątku.

### Uzasadnione obawy

Dziś rodzinne ogrody działkowe są w użytkowaniu wieczystym i użytkowaniu zwykłym Polskiego Związku Działkowców (PZD), który przekazuje działkowcom działki w bezpłatne użytkowanie. Zdaniem prof. Lecha Gardockiego u.r.o.d. jest niezgodna z Konstytucją RP, ponieważ w myśl jej przepisów przynależność działkowców do PZD jest obowiązkowa, a nie dobrowolna. Ponadto organizacja działkowców ma moc ustawy ma w swoich ogrodach wyłączność na przydzielanie działek. To, co wydaje się niedopuszczalną praktyką dla osób niemających związków z ogrodami działkowymi, w środowisku działkowców nie budzi żadnych emocji. Dlatego działkowcy nie zamierzają się poddawać. Podpisali apel skierowany do sędziów Trybunału Konstytucyjnego RP, w którym proszą o rozważenie skutków uchylecia prawa. Udało im się też wywalczyć, aby przedstawiciele PZD uczestniczyli w rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Apelują do wszystkich działkowców o solidarną obronę przez wywieszenie flag i kierowanie listów do Trybunału Konstytucyjnego.

Obawę PZD budzi w szczególności zakwestionowanie czterech artykułów ustawy (numery 10, 17, 18, 24).

dokończenie na str. 5

### opinie



### Wróciła moda na działki

ŁUKASZ PRAŻMOWSKI

prezes II kadencji ROD im. M. Konopnickiej w Gdańsku-Stogach

Z moich obserwacji i doświadczeń wynika, że obecnie ogrody działkowe w Polsce ponownie przeżywają swoją młodość. Paradoksalnie zbiega się to z niepewnością co do dalszego funkcjonowania ruchu działkowego. Ostatnio rośnie bowiem zainteresowanie użytkowaniem własnego poletka ziemi. Ludzie czasem długo oczekują na możliwość wydzierżawienia działki, a gdy w końcu do tego dojdzie, w pocie czoła ją uprawiają i rozwijają. Coraz więcej działkowców rezygnuje z funkcji rekreacyjnej działki i powraca do sadzenia warzyw,

owoców. To jest znak obecnego czasu! Działka to dla nich praca dla środowiska naturalnego i dla swojego zdrowia. Jest to też metoda na oszczędności w domowym budżecie. Dzięki działce można obciążyć koszty zakupu podstawowych produktów warzywnych i owocowych. Na czasie jest weekendowy wypoczynek na działce. Ludzie chętnie korzystają z tej możliwości, by uciec od szarych blokowisk, od reżimu codziennej pracy i zajęć. Widzę, że znowu jest to w modzie – mieć kawałek ziemi, dbać o nią, parać się praktyką warzywniczo-sadowniczą.



### Dobro ludzi i środowiska jest ważniejsze

MARCIN MOSKOT

użytkownik działki w ROD „Wytchnienie” we Wrocławiu; ogród wpisany jest do Rejestru Zabytków Województwa Dolnośląskiego.

Gdy wchodzimy na działkę, przekraczamy granicę ekosystemu innego niż ten, w jakim funkcjonujemy na co dzień. Tu jest inne powietrze i panuje specjalny mikroklimat stworzony przez setki różnorodnych drzew, krzewów, kwiatów doglądanych i pielęgnowanych przez działkowców. Ponadto nasz

ogród jest wpisany do Rejestru Zabytków Województwa Dolnośląskiego. Moim zdaniem próba unieważnienia ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych jest działaniem antyspołecznym i dziełem grup lobbujących w poszukiwaniu pieniędzy kosztem dobra społecznego i środowiskowego. Tymczasem najważniejsze jest dobro ludzi i środowiska.



### Edukacja, wychowanie, rekreacja

BARTŁOMIEJ LACHOWICZ

użytkownik działki w ROD im. Obrońców Pokoju w Warszawie

Ogródki działkowe to nie jest kłopotliwy relikw z przeszłej epoki. Przeciwnie – to jest wspaniały instrument, który służy rodzinom i powinien pomagać młodemu pokoleniu uczyć się szacunku dla przyrody. Mówię to na własnym przykładzie. Jestem działkowcem od niedawna, od roku. Początkowo propozycja wydzierżawienia działki budziła we mnie opór, bo jestem zapracowany, mam

rodzinę i dwoje małych dzieci. Sądziłem, że nie sposób połączyć mojej sytuacji z rolą osoby uprawiającej działkę. Jednak okazało się, że można. Dlaczego? Bo działka to świetny sposób na spędzanie wolnego czasu dla rodziny. Mam nadzieję, że nawet gdyby stwierdzono, że to prawo koliduje z ustawą zasadniczą, ustawodawca stworzy inne normy, które nie będą oznaczać końca wartościowej tradycji działkowej.

### Tydzień Protestu Polskich Działkowców

Krajowa Rada Polskiego Związku Działkowców ogłosiła dni 23 – 29 czerwca 2012 r. Tygodniem Protestu Polskich Działkowców. „Zwracamy się do wszystkich zarządców rodzinnych ogrodów działkowych (ROD), aby w tym czasie oflagować ogrody działkowe w punktach najbardziej widocznych dla społeczeństwa, a także zawiesić na bramach i ogrodzeniach transparen-

ty, banery, plansze, na których działkowcy wyrażą swój stosunek do tego wszystkiego, co dzieje się od 22 lat wokół ogrodów działkowych w Polsce, a także do obecnej ustawy, tradycji, dorobku i przyszłości. W ten sposób pokażmy naszą jedność i determinację w obronie naszych wartości” – apeluje Krajowa Rada Polskiego Związku Działkowców.

### Rozprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym

W kwietniu 2012 r. TK wyznaczył termin w sprawie, która czekała na rozpatrzenie ponad dwa lata. Przypadkowo padło na ten sam dzień, kiedy w Warszawie odbędzie się kulminacja Euro w Polsce – półfinał rozgrywek.

W czwartek 28 czerwca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny rozpozna wniosek Lecha Gardockiego, byłego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, który zażądał uchylecia całej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Sędziowie TK zadecydują o przyszłości polskich działkowców. Lech Gardocki zakwestionował w swoim wniosku całą ustawę o rodzinnych ogrodach działkowych, co oznacza, że także wszystkie prawa, jakie na mocy tej ustawy przysługują działkow-

com. Wiele wskazuje na to, iż reprezentantem Sejmu w TK będzie poseł Andrzej Dera z PiS, przeciwnik ustawy gwarantującej działkowcom obecne prawa. Obawy wśród działkowców wywołuje też stanowisko Andrzeja Seremeta, prokuratora generalnego. Istnieje bowiem prawdopodobieństwo, że nie będzie on bronił najważniejszych dla działkowców praw. Istotne jest, aby Trybunał Konstytucyjny zdobył pełną wiedzę o tym, jak obowiązująca ustawa funkcjonuje w praktyce i jak jest postrzegana przez działkowców. W końcu to o ich prawach będą rozstrzygać sędziowie TK. Dlatego do TK płyną tysiące listów z ogrodów. Działkowcy proszą w nich o oddalenie wniosku i zachowanie ustawy.



## OGRODY DZIAŁKOWE W NIEBEZPIECZEŃSTWIE

# Czy działkowcy obronią swoje

28 czerwca rozstrzygną się losy działkowców przed Trybunałem Konstytucyjnym. Rozpozna on wniosek Pierwszego działkowców, co faktycznie może doprowadzić nawet do likwidacji ogrodów. W razie niekorzystnego wyroku zostałyby i gwarancji do przyznania działki zamiennej przy likwidacji ogrodu oraz odszkodowania za utracony majątek

**Dlaczego ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych zaczęła przeszkadzać tym, którzy mają zakusy na zrehabilitowane przez działkowców nieużytki, położone obecnie w atrakcyjnych punktach miast?**

**Janusz Piechociński:** To, co ostatnio dzieje się wokół ogrodów działkowych, jest przykładem polityki prowadzonej między państwem a organizacjami. W demokratycznym społeczeństwie mówimy o partnerstwie publicznoprywatnym i realizacji celów publicznych w obszarach gospodarki przez podmioty o charakterze gospodarczym nastawione na zysk. Zdumiewa, że odmawia się prawa do takiej samej współpracy na płaszczyźnie działalności socjalnej. Prowadzenie ogrodów służących najuboższemu przez organizację społeczną, czyli PZD, jest właśnie wyręczaniem państwa i gmin w działalności socjalnej. Rodzinne ogrody działkowe są organizacją szczególną, która ma długoletnią historię. Teraz nagle okazało się, że można zburzyć tę organizację i zakładać coś od nowa.

Jestem przekonany, że państwo, które głosami polityków sygnalizuje, że możecie mnie wybrać, a później za was to wszystko zrobimy, jest państwem, które wcześniej czy później zniewala obywatela i jego aktywność, a realizuje cele publiczne na bardzo niskim poziomie i doprowadza do bruntu społecznego. Kiedy prześledzimy koleje ruchu działkowego i relacji między nim a tworzącym się samorządem, warto się zastanowić, czy państwo musi regulować wszystkie dziedziny życia i czy chce stosować nadzwyczajne rozwiązania.

Praktyka pokazuje, że gdy jakiejś ekipie przeszkadza działalność jakiejś organizacji, to wówczas często występuje pokusa, aby się jej pozbyć. Takie działania prowadzone są też w stosunku do ruchu działkowego. Tym bardziej że jest on ruchem masowym, w dodatku zakorzenionym w tradycji polskiej, ruchem, który za granicą przez jego tamtejsze odpowiedniki był pokazywany jako modelowy. Natomiast każdy, kto w praktyce zetknął się z tym, że na gruntach niskiej jakości – często poprzemysłowych – powstały po kilku latach zrehabilitowane ogrody, jest zdumiony tym, że udało się je zagospodarować i stworzyć na nich wspólnotę obywatelską i ludzką oraz organizację o dużym charakterze demokratycznym.

Uważam, że w dużych miastach do konfliktów o działki dochodzi dlatego, że są zakusy na przejęcie pewnej przestrzeni publicznej, stanowią-

cej własność uspołecznioną, którą najłatwiej byłoby przejąć. Zwraca się uwagę na to, jak cenne są grunty, a wspomina o tym, kiedy i po co powstawały na nich ogrody i jaką stanowią – również z punktu widzenia interesów przyszłych pokoleń – rezerwę terenów zielonych. Takiej przestrzeni publicznej nie ma na przykład na gęsto zabudowanych gruntach podwarszawskich, gdzie w osiedlach kobiety z wózkami i małymi dziećmi mogą spacerować tylko między ścigającymi się samochodami.

Dlatego państwo musi sobie odpowiedzieć na pytanie, czy w ramach swoich funkcji wspiera takie organizacje jak ogrody działkowe i czy widzi w ich działalności pożytek dla społeczeństwa poprzez integrację budowy wspólnoty, a dla rodzin wielu działkowców dodatkowego źródła satysfakcji i wsparcia socjalnego, czy traktuje je jako wroga.

**Izabela Ożegalska:** W ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych w art. 1 zapisano, że istnienie i rozwój rodzinnych ogrodów działkowych jest przejawem świadomej polityki państwa w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa. Dlatego należy wyraźnie powiedzieć, że w 2005 r., gdy Sejm przyjmował tę ustawę o rodzinnych ogrodach działkowych, została w niej określona rola państwa i ustawodawca odniósł się do potrzeby istnienia tych ogrodów jako formy pomocy społecznej.

Chcę też przypomnieć, że od 22 lat nasze ogrody są atakowane, a w ciągu ostatnich kilku lat pojawiły się projekty ustaw dążące do ograniczenia lub całkowitego zniesienia praw działkowców. Usunięcie ustawy ma doprowadzić do uwolnienia 44 tys. ha ziemi na cele komercyjne i w związku z tym stawką są duże pieniądze.

**Romuald Kazimierz Ajchler:** Tradycja ogrodów działkowych sięga 110 lat. Wystąpienie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do Trybunału Konstytucyjnego zastanawia mnie o tyle, że w celu pozyskania atrakcyjnych dzisiaj gruntów w dużych aglomeracjach, np. w Warszawie, Poznaniu, we Wrocławiu, dopasowuje się prawo albo interpretację przepisów. Są to grunty uzbrojone i zagospodarowane.

**Dlaczego sporządzając wniosek do TK, Pierwszy Prezes SN nie wziął pod uwagę, kto użytkuje ogrody, kim są działkowcy i jaki mają dorobek?**

**Romuald Kazimierz Ajchler:** Gdyby Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zapoznał się do-

kładnie z treścią debaty nad projektem ustawy z 2005 r. w Sejmie, to moim zdaniem nie wystąpiłby do Trybunału Konstytucyjnego i nie kwestionowałby konstytucyjności artykułów wymienionych w wystąpieniu, czyli całej ustawy. Natomiast sporządzając wniosek, zakwestionował dorobek kilku pokoleń z okresu tych wszystkich 110 lat istnienia ogrodów. Gospodarują na nich nie tylko osoby starsze, którym sugeruje się, że powinny wyzbyć się działek, a uzyskane w ten sposób pieniądze dołożyć do emerytury.

Uważam, że zakwestionowanie ustawy jest zamachem na rodzinę, szczególnie na młodych ludzi. 80 proc. rodzin organizuje dla siebie wypoczynek na działkach, a tego państwo nie chce dostrzec.

Środowisko działkowców jest bardzo zróżnicowane: od emerytów i rencistów po ludzi młodych, czynnych zawodowo, o różnym statusie społecznym i majątkowym. W wielu ogrodach działki przekazywane są z pokolenia na pokolenie, korzystają z nich całe rodziny – dziadkowie, rodzice i wnuki. Nie brakuje również ludzi młodych, którzy chcą poświęcić swój wolny czas ogrodom działkowym.

Skoro Sejm w 2005 r. przyjął projekt ustawy, to teraz Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie może interpretować tych przepisów w odmienny sposób, niż było to intencją ustawodawcy. Gdy w Sejmie trwały debaty nad ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych, to wówczas brano pod uwagę to, że gwarantuje ona prawa ludziom słabszym. Tym bardziej że zarówno ja, jak i inni posłowie, głosząc nad ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych w 2005 r., nie mieliśmy tego na myśli, co teraz sugeruje w swoim wystąpieniu Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

Uważam, że ten aspekt należałoby również podnieść przed Trybunałem Konstytucyjnym. Skoro zgodziliśmy się na takie rozwiązania jak wywłaszczenie, gdy następuje ważny interes społeczny, to jednocześnie trzeba się zgodzić na to, aby pokryć również straty wywłaszczonym działkowcom, aby mogli odtworzyć swoje ogrody w nowym siedlisku. Ustawa przewiduje przyznanie działkowcom innych gruntów w zamian za zabrane.

**Co się stanie, gdy Trybunał Konstytucyjny podzieli poglądy Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego?**

**Romuald Kazimierz Ajchler:** Moim zdaniem nastąpi wówczas koniec ogrodów działkowych w Polsce, bo taki wyrok



**Eugeniusz Kondracki**, prezes Polskiego Związku Działkowców (PZD)



**Izabela Ożegalska**, prezes Okręgowego Zarządu PZD w Łodzi



**Tomasz Terlecki**, radca prawny Polski Związek Działkowców

oznaczać będzie uchylene ustawy. Skutkiem będzie bezpowrotne pozbawienie działkowców wszystkich praw, czyli utrata obecnych praw do nieruchomości, a także własności naniesień i nasadzeń na niej. Zostaną wówczas zniesione również ograniczenia w likwidacji ogrodów na cele komercyjne i nastąpi podporządkowanie ich gminom, a działkowcy utracą własny samorząd. Przy okazji wzrosną podatki za działkę i altanę, a także czynsz dzierżawny za działkę. Odebrane zostanie działkowcom prawo do odszkodowania za majątek na działce oraz prawo do działki zamiennej w razie likwidacji ogrodu.

Negatywny wyrok trybunału uniemożliwi działkowcom przywrócenie utraconych praw. Pozostaną z niczym i dzięki temu będzie ich łatwiej usunąć z zajmowanych terenów, na których znów tylko nieliczni się wzbogacą. Dlatego zaskarżenie ustawy to kolejna próba usunięcia przeszkody w wyrzuceniu działkowców z terenów ogrodów. Złożyłem interpelację do Ministra Sprawiedliwości, aby odpowiedział, czy rozpoczęto już prace nad innym projektem ustawy o działkach. Na razie czekam na odpowiedź na tę interpelację.

**Za co atakuje się ustawę o rodzinnych ogrodach działkowych? Komu ona przeszkadza?**

**Janusz Piechociński:** Już w 2003 r. podczas prac nad tzw. specustawą o wywłaszczeniach pod drogi publiczne ogrody działkowe znalazły się na liście tych obiektów, które mogą utrudniać prowadzenie inwestycji na cel publiczny. Ostatecznie znaleźliśmy w Sejmie kompromis, pogodziliśmy prawa działkowców z potrzebą sprawnego prowadzenia inwestycji drogowych.

Wywłaszczanym działkowcom przysługuje rekompensata, więc przeciwnicy ogrodów twierdzą, że w ten sposób podnosi się koszty inwestycji infrastrukturalnych. Gdy Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego przeszkadza to „uprzywilejowanie” ogrodów działkowych, to chcę zapytać, dlaczego nie przeszkadza mu np. uprzywilejowanie deweloperów, którzy budują tylko domy, a np. sprawę budowy dróg dojazdowych do osiedla, przedszkoli, szkół, parku, sklepów zostawiają gminie? Takie wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego budzi niepokój szczególnie ludzi starszych, którzy zainwestowali w ogrody swój czas i pieniądze. Czy teraz mają utracić owoce swej pracy bez odszkodowania?

**Izabela Ożegalska:** Działkowcy apelują do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, aby spojrzeli na skutki swojego wyroku w sprawie ogrodów. Zaczęli też pisać listy do Trybunału Konstytucyjnego, informując o tym, czym dla nich jest ogród i działka, wyjaśniają, dlaczego o nią zabiegali i ją użytkują. Apelując o to, aby utrzymać ustawę z 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych w niezmiennym kształcie, udowadniają, że kolizji tych przepisów z konstytucją nie ma.

**Jakie będą skutki przegranej działkowców przed trybunałem?**

**Romuald Kazimierz Ajchler:** Gdy Trybunał Konstytucyjny uzna któryś z artykułów wskazanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego za niezgodny z konstytucją, to wówczas rozbije to całą ustawę, a w dodatku taki przepis nie będzie mógł zostać podniesiony w nowej ustawie, nawet wówczas, gdyby był przygotowywany

projekt nowelizacji lub innej ustawy.

Gdyby doszło do likwidacji związku działkowców, jego zarządu i struktur, to osoby, które mają takie zakusy i chcą do niej doprowadzić, zdają sobie sprawę z tego, że działkowcy zostaliby w ten sposób pozbawieni reprezentacji i pomocy.

Przyglądam się uważnie ogrodom działkowym i temu, co się w nich dzieje. Zdarzają się też działkowcy, którzy w użytkowaniu ogrodów widzą swój prywatny interes i np. chcą się uwłaszczyć na działce. Natomiast nie biorą pod uwagę tego, że aby powstała taka infrastruktura, która obecnie towarzyszy działkom, to musiało na nią pracować kilka pokoleń.

Na przykład gdy zarząd ogrodu nie może dogadać się z miastem w celu doprowadzenia wody do działek, to wówczas decyduje się na wiercenie własnej studni. Zaopatrzenie w wodę jest przewidziane dla wszystkich użytkowników działek. Gdyby sprawę studni w takim przypadku pozostawić do załatwienia indywidualnym działkowcom, w ogóle nie doprowadziliby wody do swojego ogrodu, bo nie byłoby ich na to stać.

Ustawa przewiduje wypłatę odszkodowania za utratę altany, roślin i innego majątku znajdującego się na wywłaszczonej działce. Natomiast Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego we wniosku o stwierdzenie niezgodności z konstytucją poszczególnych przepisów zaskarżonej ustawy chce działkowców pozbawić odszkodowania za majątek, który sami wypracowali. Dziwi mnie to, tym bardziej że Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego bardzo rzadko korzysta ze swoich uprawnień, wysuwa wątpliwości co do obowiązujących przepisów i kwestionuje je.

**Krzysztof Matyjaszczyk:** Działkowcy nie są właścicielami



# prawa przed Trybunałem

Prezesa Sądu Najwyższego, który domaga się uznania za niekonstytucyjną całość ustawy o rodzinnych ogrodach podważone najbardziej istotne uprawnienia działkowców: prawo do nieodpłatnego użytkowania gruntów



**Bartłomiej Piech**, radca prawny, Polski Związek Działkowców



**Andrzej Wosik**, prezes Okręgowego Zarządu PZD w Częstochowie



**Janusz Piechociński**, poseł, Polskie Stronnictwo Ludowe



**Krzysztof Matyjaszczyk**, prezydent miasta Częstochowy



**Romuald Kazimierz Ajchler**, poseł, Sojusz Lewicy Demokratycznej

terenu, na którym się gospodarzą, a ustawa reguluje ich prawa i obowiązki. Dlatego wyłączenie któregoś z przepisów stworzy problemy. Wyłączonych artykułów nie zastąpią bowiem inne ustawy. Nie wyobrażam sobie również, że może zostać wyłączone działanie całej ustawy. Ludzie, którzy teraz inwestują swój czas i pieniądze, gospodarując na działkach, w pewnym momencie mogą stracić wszystko, co do tej pory osiągnęli. Przecież to ustawa zapewnia, że takiej osobie należy się zwrot poniesionych nakładów za nasadzenia, wybudowane altany, uzbrojenie terenu. Gdy zostanie z ustawy wyłączony ten przepis, to wówczas wyrządzona zostanie wielka krzywda. Kto tym ludziom zagwarantuje i zabezpieczy poszanowanie ich praw?

A przecież dla wielu z nich posiadanie ogrodu jest sposobem na życie, na spędzenie czasu na emeryturze, umożliwia im też wakacyjny odpoczynek na świeżym powietrzu. Wszelkie korzyści, o których mówią Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oraz osoby, które chcą likwidacji ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, nie są warte zagrożeń, jakie wystąpią dla działkowców po zlikwidowaniu ustawy.

Rodzinne ogrody działkowe powinny być chronione, aby sprawiedliwości społecznej stało się zadość. Nie wolno dla pozyskania terenów wyrządzać ludziom takiej krzywdy. Skoro wszystkie z osób biorących udział w dzisiejszej dyskusji godzą się z poglądem, że zaskarżona ustawa jest dobra i być może warto ją tylko znowelizować i dopracować, to ja mam pytanie i prośbę, czy kluby poselskie nie mogłyby wystąpić z wnioskiem do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, aby wycofał sporządzone przez siebie zaskarżenie ustawy do

Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed rozprawą. Gdy dzisiaj postowie z różnych klubów oceniają tę ustawę jako dobrą i korzystną dla ludzi, to chyba świadczy to o tym, że przepisy nie powinny być zaskarżone.

Jeżeli jednak wystąpiła potrzeba uregulowania w inny sposób spraw działkowców, to warto zastanowić się, czy nie zostawić w gestii burmistrzów i samorządów miast możliwości uregulowania poszczególnych ogrodów, indywidualnych sytuacji i spraw. Proponuję, aby nowelizacja przepisów tej ustawy umożliwiła samorządom podejmowanie działań w tym zakresie. Mogłoby to nastąpić przez poprawienie tej już obowiązującej ustawy i modyfikację przewidzianych w niej rozwiązań.

W 2008 r. został wyłączony z zakresu obowiązywania z ustawy art. 10 ust. 2, co doprowadziło do tego, że kiedyś gminy mogły przekazać nieodpłatnie na rzecz PZD grunty na zakładanie i rozwój nowych ogrodów działkowych. To, że tylko ten jeden przepis wypadł z ustawy, doprowadziło do takiej sytuacji, że dzisiaj, gdyby np. prezydent miasta chciał działkowcom przekazać grunt, to już nie może tego zrobić bezpłatnie, ale musi pobrać od nich opłaty. Nawet jeśli nakaże pobranie tylko podatku od nieruchomości, to wówczas nastąpi ponadtrzykrotny wzrost obciążeń działkowców. Czy to jest dobre i sprawiedliwe rozwiązanie dla ludzi, którzy będą zagospodarowywać te działki? Czy ich będzie stać na ponoszenie takich opłat?

Uważam, że nie trzeba uchylać ustawy, lecz można w ramach obowiązujących przepisów, np. w ramach spec ustawy o drogach dokonać wyłączenia np. pod drogę, gdy zachodzi taka potrzeba, bez konieczności uchylania

ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

**Tomasz Terlecki:** Przepis, który przyznaje prawo własności działkowcowi do wybudowanej przez niego altany i upraw, też został zaskarżony przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Jest to niezrozumiałe dla działkowców, którzy uważają ten zapis za sprawiedliwy, ponieważ zapewnia im własność, a w dodatku chroni ich prawa nabyte. Gdyby został uchylony przez Trybunał Konstytucyjny, to będziemy mieć do czynienia z chaosem prawnym. W sytuacjach konfliktowych działkowiec będzie musiał podnosić przed sądem lub organem administracyjnym, że obowiązuje ochrona praw nabytych, i udowodniać, że jednak jest właścicielem. To będzie droga przez mękę, bo zanim dostanie mu wypłacone należne odszkodowanie, będzie musiał udowodniać urzędnikowi, że jest właścicielem, poniósł szkodę i pieniądze mu się należą. Gdy nie udowodni swoich praw własności, to urzędnik – dla własnego bezpieczeństwa – nie wypłaci mu należnej kwoty.

**Krzysztof Matyjaszczyk:** Gdy wyłączymy z ustawy przepis mówiący o odszkodowaniach dla działkowców za nanieśienia (altany, nasadzenie, itp.), to będą działały ogólne przepisy mówiące o tym, że właścicielem naniesień jest właściciel gruntu. I dlatego samorządowcy uzna, że nie ma żadnej podstawy do wypłaty należnej kwoty działkowcowi, lecz jednocześnie będzie chciał pozyskać te pieniądze dla samorządu, który jest właścicielem gruntu.

**Romuald Kazimierz Ajchler:** Mój klub jest za tym, aby ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych dalej funkcjonowała. Oczywiście można ją nowelizować, ale nie w tym kierunku, w którym chce pójść Pierwszy Prezes

Sądu Najwyższego. Zmiany tak, ale po to, aby jeszcze umocnić działkowców.

**Dlaczego ustawa o ROD jest potrzebna?**

**Krzysztof Matyjaszczyk:** W Częstochowie jest 35 ogrodów działkowych – w 80 proc. z uregulowanym stanem prawnym. Uważam, że rodzinne ogrody działkowe pełnią bardzo istotne funkcje: społeczne, gospodarcze, rekreacyjne, integracyjne i ekologiczne. Często są to zielone płuca miast. Powstały głównie na nieużytkach, terenach zdegradowanych, które wymagały od ludzi wiele pracy, aby mogły zostać doprowadzone do dzisiejszego stanu. Na przykład należało je odwodnić, zrehabilitować i przez to stały się atrakcyjne. Ale dojdzie do tego atrakcyjnego stanu było możliwe tylko dzięki wysiłkowi ludzi, którzy je rekultywowali, poświęcając im swój czas i swoje pieniądze.

8 lipca 2005 r. ta specyficzna forma władania tymi nieruchomościami została ujęta w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych. Przepisy tej ustawy dobrze zabezpieczają tę specyficzną formę użytkowania.

**Eugeniusz Kondracki:** Działkowcy wypowiadają się za nienaruszalnością całej ustawy. W obronie tej ustawy 620 tys. działkowców podpisało listy, w których stwierdzają, że ustawa jest dobra. Od ogrodów działkowych płyną też listy – zbiorowe i pojedyncze, kwestionujące uchylene ustawy i podnoszą w niej, że przepisy zabezpieczają interesy działkowców i samorządów.

Uważam, że ustawa została dobrze wdrożona i przyjęta przez samorządy, które dają temu wyraz, pisząc do marszałka Sejmu i trybunału, że są za pozostawieniem tej ustawy w dotychczasowym

kształcie. Dlatego warto odpowiedzieć na pytanie, dlaczego od ponad 20 lat atakuje się w Polsce ogrody działkowe przez kwestionowanie kolejnych ustaw, które regulują ich problematykę.

Na przykład były projekty ustawy przewidującej likwidację ogrodów, w 1990 r. zaproponowano, aby uchwalić ustawę rozwiązującą wszystkie ogrody i nakazać działkowcom posprzątać po sobie i opuszczenie zajmowanych terenów.

Odpowiedź na pytanie „dlaczego atakuje się działkowców?” jest prosta: obecne ogrody działkowe, zwłaszcza te znajdujące się na terenie miast, są cennym nabytkiem pod inwestycje. Ponad 43 tys. ha gruntów w Polsce, które kiedyś były nieużytkami, wysypiskami śmieci, a na Śląsku hałdami, dzięki ludzkiej pracy zostały przekształcone w ogrody. Kiedyś te tereny były położone poza miastami, na obrzeżach, ale potem w miarę rozwoju tych miast znalazły się na ich terenie. Jest więc wielu chętnych na pozyskanie ich bez żadnych skutków finansowych i ograniczeń ustawowych. Dlatego podejmowane są kolejne próby podważenia ustawy.

Ustawa jest dobra i na jej straży stoi Polski Związek Działkowców (PZD), który egzekwuje zapisane tam uprawnienia. Dlatego ukazuje się związek w negatywnym świetle, bo skutecznie broni prawa działkowców. Nie pomaga tłumaczenie, że ogrody działkowe powstały pod koniec XIX w., a w dodatku istnieją we wszystkich krajach UE i korzystają tam z pełni praw i poparcia, i mają przed sobą przyszłość. Argumenty te nie trafiają do przekonania ludzi, którzy chcą pozyskać pieniądze w zamian za nieruchomości zajęte przez ogrody.

Skoro Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zarzuca, że cała ustawa jest niekonstytucyjna, to trzeba się zastanowić, dlaczego Sejm i Senat dopuściły

do jej uchwalenia. Problem działek dotyczy 1 miliona rodzin, czyli w przeliczeniu na liczbę ludzi co najmniej 4 do 6 milionów ludzi zainteresowanych utrzymaniem tych ogrodów.

**Czy leżące odłogiem grunty, których nikt z wyjątkiem działkowców nie chce rekultywować stają się problemem?**

**Romuald Kazimierz Ajchler:** W Polsce szacuje się, że ok. 1 200 000 ha leży odłogiem. Tyle jest tylko samych gruntów rolnych, a oprócz nich odłogiem leżą jeszcze zdegradowane grunty przemysłowe i dziwi mnie, że walka toczy się o ok. 40 tys. ha, które zajmują rodzinne ogrody działkowe. Nikt nie chce wziąć tych leżących odłogiem gruntów, które należałoby zagospodarować, lecz są chętni na już zrehabilitowaną ziemię z doprowadzoną infrastrukturą. Ale na to, że grunty stały się tak bardzo atrakcyjne, wpływ mieli sami działkowcy, bo włożyli tam ogrom pracy. I dlatego polemizowałbym z zarzutami wysuwanymi pod adresem działkowców, że ograniczają własność gmin. Uważam, że te zarzuty nie są słuszne, bo istnienie ogrodów działkowych nie prowadzi do ubożenia gmin, mimo że takie zarzuty też są wysuwane przez przeciwników ustawy. W ten sposób popierają oni tezy, z którymi wystąpił Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego.

Gmina będzie zapewne bogatsza, gdy sprzeda tereny zabrane działkowcom, ale pieniądze mogą się szybko rozjechać. Gdy jednak zabierze się działkowcom ziemię z nasadzeniami, z postawionymi na niej altanami, to należy za to zapłacić i taki obowiązek przewiduje zaskarżona obecnie ustawa. Zamiarem ustawodawcy, który w takich przypadkach przewidział obowiązek uiszczenia odszkodowania, było przyhamowanie zapędów do odbierania ogrodów bez żadnej rekompensaty. Natomiast w razie uchylenia ustawy i zaprzestania obowiązywania przepisu o obowiązku wypłacania odszkodowań za zabraną działkę osoby, które ją użytkowały i utraciły, nie dostaną żadnej rekompensaty za poniesione straty.

**Krzysztof Matyjaszczyk:** W Częstochowie współpraca prezydenta z PZD jest dobra. Rada Miasta Częstochowy w październiku 2011 r. podjęła aż trzy uchwały popierające działania działkowców w sprawie obrony ustawy, przyszłości rodzinnych ogrodów działkowych i dobrej współpracy z samorządami.

dokończenie na str. 4



## OGRODY DZIAŁKOWE W NIEBEZPIECZEŃSTWIE

## Czy działkowcy obronią swoje prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym?

dokończenie ze str. 3

Uważam, że wiele samorządów zdaje sobie sprawę z tego, że rodzinne ogrody działkowe zabezpieczają w dużej mierze potrzeby mieszkańców: do posiadania kawałka ziemi, spędzenia wolnego czasu. Są też sposobem na zagospodarowanie gruntów, których do tej pory nikt nie chciał zrehabilitować.

Wysuwane są zarzuty, że w ogrodach działkowych dochodzi do łamania prawa, np. niektórzy działkowcy dopuszczają się samowoli budowlanej, stawiając całoroczne domy, i mieszkać w nich. Uważam, że odpowiedzialnością za takie naruszenia przepisów przez jednostki nie można obarczać wszystkich działkowców i karać ich, odbierając im ogrody. Przecież za incydent na jakiejś imprezie masowej nie zakazuje się organizowania tego typu imprez w przyszłości, tylko stara się ukarać bezpośrednio winnych. Zresztą wiem, że sami działkowcy i kierownictwo ogrodów pilnują, aby do takich samowoli nie dochodziło.

Wiedzą, że dopuszczenie do takiej sytuacji może odbić się na finansach ogrodu i na pozostałych użytkownikach. Dlatego działkowcy pilnują przestrzegania prawa na swoim terenie. Może rzeczywiście należałoby bardziej tego pilnować, ale powinny to robić również organy gminy i nadzoru budowlanego.

Gdy Trybunał Konstytucyjny przychyli się do wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, to dojdzie do tego, że przestanie obowiązywać cała ustawa o ogrodach działkowych, a to również stanie na przeszkodzie, aby w przyszłości parlamentarzyści uregulowali te kwestie.

Uważam, że Trybunał Konstytucyjny może zastanawiać się nad poszczególnymi przepisami i ewentualnie oceniać je jako niekonstytucyjne, ale nie całą ustawę.

## Czy dochodzi do konfliktów między działkowcami a samorządami?

**Janusz Piechociński:** Na czym ten konflikt ma polegać? Niektóre samorządy mają wpisane do planów zagospodarowania przestrzennego istnienie niskiej zabudowy, terenów zielonych i ogrodów działkowych. Są wprawdzie tereny nieobjęte planami zagospodarowania przestrzennego, ale tam samorządy powinny doprowadzić do powstania tych planów. Od 20 lat w Polsce nie jest uporządkowane planowanie przestrzenne i to jest jedną z naszych największych słabości. Dlatego warto się przy tym zastanowić nad modelem państwa. Czy ma być zbliżony do modelu skandynawskiego i niemieckiego, gdzie sporo jest wspólnego użytkownika i ogrody działkowych, czy też ma to być państwo innego typu, w którym każdy ograda swoją działkę, a wspólna jest tylko autostrada w pasie drogowym i wyjście przed blok na ulicę.

Czy społeczeństwo ma świadomość, jakiej przestrzeni publicznej potrzebuje do wspólnego użytkowania? Stawiane są pytania: czy jest jakaś alternatywa dla ogrodów działkowych i czy można je zakładać, nie będąc w Związku. Oczywiście można, ale gdy chcę funkcjonować w ruchu działkowym, to wówczas składam akces o przystąpienie do niego, podpisuję się pod tym, że zgadzam się z rozwiązaniami statutowymi i płacę składki.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zawarł w swoim wniosku argumenty podsunęte mu przez osoby zainteresowane przejęciem terenów przeznaczonych obecnie pod ogrody. A przecież wiele terenów leży odłogiem, np. tereny przykolejowe, których nikt nie chce zagospodarowywać.

Stawiane są też zarzuty, że niektórzy działkowcy meldują się na działkach. Ale zameldowania dokonuje urzędnik, a nie PZD.

**Tomasz Terlecki:** Przepisy w sprawie komunalizacji miały umożliwić gminom przejęcie terenów ogrodów właśnie dlatego, że znajdowały się na nich ogrody działkowe. Gminy przejęły więc grunty, na których już były ogrody działkowe, i dlatego nie można mówić, że istnienie ogrodów ogranicza prawo własności samorządu lokalnego. W chwili komunalizacji własność tych gruntów była obciążona prawami działkowców, zapisanymi dziś w ustawie o ROD. Otrzymały te tereny po to, aby gmina zapewniła dalsze prowadzenie na nich ogrodów.

**Izabela Ożegalska:** Powstający wówczas samorząd otrzymał nieomal w prezencie prawa do gruntów na swoim terenie. Wynikało to z ówczes-

nych przepisów o samorządzie terytorialnym, a nie z obecnie obowiązującej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

**Eugeniusz Kondracki:** Ogrody działkowe prowadzi PZD, utrzymuje je i ponosi koszty związane z ich funkcjonowaniem. Miasto i gmina w tych kosztach nie partycypują, a jeszcze mają korzyści, ponieważ na ich terenie są obszary zielone, na które nie muszą ponosić takich świadczeń i nakładów jak na parki. Natomiast niektórzy mieszkańcy mają jeszcze dodatkowe korzyści, bo użytkują działki.

Istnienie ogrodów stanowi więc pewnego rodzaju układ społeczny, który funkcjonuje od ponad 100 lat w Polsce i w Europie. Uważam, że nie warto tego układu zachwiać tylko po to, aby działki stały się terenem komercyjnym i aby je można było sprzedawać, przeznaczając na dowolny cel. Przeciwnicy ustawy o ROD powołują się na przykłady stowarzyszeń, które rzekomo zakładają działkowcy walczący z PZD. Tylko czy aby na pewno są to osoby, do których warto się odwoływać?

Związek stoi na straży przestrzegania prawa. Niekiedy zdarza się, że działkowiec, od którego przestrzegania prawa (np. niedopuszczania do wystąpienia samowoli budowlanej) wymaga zarówno Związek, jak i inspekcja nadzoru budowlanego, nie chce zastosować się do przepisów, występując przeciwko Związkowi i organizuje stowarzyszenia. Nie byłoby w tym nic złego, ale problem polega na tym, że za stawianie obiektów ponadnormatywnych na działkach Związek jest atakowany, a równocześnie dostrzega się te stowarzyszenia i się je gloryfikuje. Stają się one partne-

rami dla resortu: transportu, budownictwa i gospodarki morskiej.

W tej sytuacji można domniemywać, że w ten sposób chce się znaleźć pewien klucz do tego, aby przejąć tereny, na których prowadzone są ogrody. Stowarzyszenia, które stają się partnerami resortu w walce o przejęcie terenów po ogrodach, skupiają przede wszystkim osoby, które wybudowały ponadnormatywne altany. W stowarzyszeniach działa kilkanaście, może kilkadziesiąt osób. Do Związku należy ponad milion ludzi.

Nasuwa się więc przy tym pytanie: dlaczego w interesie tych nielicznych chce się odebrać prawa wszystkim działkowcom, którzy korzystają z ochrony prawnej, jaką zagwarantowała im ustawa, a także z pewnych przywilejów, bo np. nie płacą podatków? Na tym na pewno nie skorzysta milion polskich rodzin, które użytkują ogrody. Związek dokonał szczegółowej analizy argumentów Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Wykazujemy w niej nie tylko bezpodstawność zarzutów o niekonstytucyjności ustawy o ROD, ale wskazujemy również, jak szkodliwe społecznie byłoby jej uchylenie. Uważamy, że jeżeli sprawa zostanie rozpatrzona całościowo, również w kontekście społecznym, to ustawa obroni się w Trybunale.

**Andrzej Woś:** Chcę udowodnić, że to, co obecnie rozgrywa się wokół rodzinnych ogrodów działkowych, ma charakter wyłącznie polityczny. Uzasadniam to tym, że skoro od uchwalenia ustawy przez 5 lat Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego przyglądał się, jak ona funkcjonuje, to dlaczego dopiero teraz uznał, że przepisy są niekonstytucyjne i dopatrył się w niej nieprawidłowości. Zdaje-

my sobie sprawę z tego, że PZD nie zatrzyma rozbudowy miast i gmin. Nie można protestować przeciwko wywłaszczeniu ogrodów na cele publiczne, bo to również przewiduje ustawa, ale w rzeczywistości chce się to robić często również na cele komercyjne. Przeciwko Związkowi podnosi się zarzut, że na ogrodach mieszkają ludzie.

PZD nie zezwala na meldowanie osób fizycznych na działkach. Natomiast na naszym terenie były przypadki, że wbrew stanowisku PZD wojewoda – do którego odwołała się osoba, której odmówiono meldunku – polecił ją na działkach zameldować, twierdząc, że nie będzie to rodziło żadnych skutków, a osoba zameldowana na działce będzie tym adresem posługiwała się tylko dla celów korespondencyjnych.

**Izabela Ożegalska:** Związek ma swoje zadania statutowe, dlatego nie może rozwiązać problemów bezdomności i umożliwić zamieszkiwanie na działkach osobom, które zostały wyeksmitowane bez wskazania lokalu socjalnego, zastępczego lub zamiennego.

**Czy słuszne są zarzuty stawiane działkowcom, np. że dopuszczają się samowoli budowlanej lub nadużywają swoich praw własnościowych?**

**Krzysztof Matyjaszczyk:** W ogrodach działkowych nikt legalnie nie wybuduje domu całorocznego, ponieważ działkowiec nie jest właścicielem gruntu ani użytkownikiem wieczystym, dlatego nie dostanie pozwolenia na budowę. Nie ma takiego prawa do dysponowania działką, aby wykazać go, składając wniosek o pozwolenie na budowę. Natomiast dokonując zgłoszenia, działkowiec może

wybudować np. altanę na terenie swojej działki, ale dla niej są określone pewne parametry dotyczące np. wysokości i powierzchni.

**Tomasz Terlecki:** Często podnosi się, że działkowcy nie mają żadnych praw do terenów. Nie jest to prawdą, ponieważ ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych zapewnia działkowcom wiele uprawnień w pełni zabezpieczających spokojne i stabilne korzystanie z działki. Korzystającemu z gruntu działkowcowi przysługuje prawo użytkowania. To prawo może zostać ujawnione w księdze wieczystej. Dlatego konkretna osoba jest użytkownikiem działki w sensie prawnym. Na tej podstawie działkowiec jako użytkownik terenu może na nim gospodarować, np. postawić altanę, pod warunkiem że będzie ona spełniała wymogi przewidziane w prawie budowlanym. To prawo budowlane określa jej parametry. Gdy ktoś postawi na działce obiekt budowlany niezgodny z wymogami prawa budowlanego, przeciw w ten sposób dopuści się samowoli budowlanej. W tej sytuacji muszą zareagować odpowiednie organy nadzoru budowlanego, gdy powezmą informację o tym, że doszło do takiej sytuacji.

Dopuszczenie się samowoli budowlanej można rozpatrywać w kontekście prawa budowlanego, ale jest to również naruszenie przepisów wewnętrznych obowiązujących na terenie ogrodów. Osoba ta w ten sposób narusza dwa odrębne reżimy prawne. Z tytułu naruszenia prawa budowlanego, czyli tzw. samowoli, grozi rozbiórka obiektu na jego koszt. Natomiast z tytułu naruszenia przepisów wewnętrznych grozi to pozbawieniem członkostwa, czyli wykluczeniem





# ucyjnym

z grona działkowców. Zdarzają się przypadki – wprawdzie odosobnione – gdy dochodzi do takich sytuacji. Wykluczenie następuje z powodu rażącego naruszenia przepisów, ponieważ ogrody nie służą całorocznemu zamieszkiwaniu, lecz temu, aby działkowiec na nich wypoczywał z rodziną i uprawiał ziemię. Dlatego stosuje się sankcje, gdy ktoś naruszy przepisy w tym zakresie.

Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych zapewnia prawo użytkownika gruntu oraz prawo własności np. altany, upraw oraz innych rzeczy znajdujących się na gruncie. Skoro jest właścicielem tych naniesień, to w razie wywłaszczenia go z działki ustawa gwarantuje mu odszkodowanie za ich utratę.

Gdyby działkowcem nie był ich właścicielem, to nie miałby żadnego prawa do odszkodowania za nie. Rozwiązanie tej sprawy przyjęte w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych jest więc inne niż obowiązujące w ogólnych przepisach prawa cywilnego, które stanowią, że np. do budowlę postawionej na cudzym gruncie ma prawo właściciel tego gruntu, bo nie stanowi o odrębnej własności, lecz jest częścią składową gruntu.

**Eugeniusz Kondracki:** Gdy przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych zostaną uchylone, to wówczas należałoby opracować projekt nowej ustawy w taki sposób, aby przywrócić te funkcje, które do tej pory ustawa pełni. Innej możliwości nie mamy.

Wprawdzie posłowie będą podpisywać się pod wnioskami, aby Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wycofał wnioski do Trybunału, ale mamy poważne wątpliwości, czy to zrobi.

Działkowcy wzywają trybunał, aby wziął pod uwagę ekspertyzy i dyskusje, które towarzyszyły przy uchwaleniu tej ustawy.

## Jakie uprawnienia tracą działkowcy po przegraniu sprawy w trybunale?

**Tomasz Terlecki:** Gdyby Trybunał Konstytucyjny przychylił się do wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i uchylił zaskarżone przepisy, to wówczas działkowcy utracą podstawę prawną do wykazywania uprawnień, takich jak: prawo do gruntu, własność naniesień na działce, zwolnienia podatkowe i prawa do odszkodowań przy likwidacji ogrodu. Istnieje więc ryzyko, że znajdą się w próżni prawnej. Inne ustawy nie uwzględniają specyfiki i stanu faktycznego w ogrodach.

**Bartłomiej Piech:** Zaskarżona ustawa chroni prawa nabyte. Nie można powoływać się na to, że w 1990 r. nastąpiła komunalizacja gruntów, gdy w tym czasie na tym terenie istniał już ogród. Zgodnie z wówczas obowiązującym prawem w przypadku likwidacji

tego ogrodu działkowcom przysługiwało prawo do odszkodowania. W momencie komunalizacji gruntu, czyli nabycia prawa do niego przez gminę, działkowcom ustawa również gwarantowała nieodpłatne prawo do korzystania z tego terenu. Nie można w tym momencie powoływać się na to, że ustawa nadal gwarantuje działkowcom prawo do korzystania z tego terenu i przez to narusza prawo własności, bo prawo działkowców do tego terenu było faktycznie przed prawem własności gminy.

**Izabela Ożegalska:** Do dziś wiele terenów w kraju nie zostało jeszcze skomunalizowanych. Ogrody działkowe w wielu gminach funkcjonują jeszcze na gruntach należących do Skarbu Państwa. Nie jest to więc wyłącznie mienie komunalne, lecz państwowe. I odnośnie do tych gruntów konflikt dotyczący praw własności w ogóle nie wystąpi.

## Czy działki są potrzebne w XXI wieku?

**Eugeniusz Kondracki:** Korzystanie z działki umożliwia biedniejszemu rodzinom poręperowanie budżetu domowego, bo uprawiają na niej warzywa. Ponieważ są to osoby, których nie stać na wyjazd do Tunezji lub Włoch, na działkach spędzają również urlopy. Natomiast na działce wypoczywają w dobrych warunkach przyrodniczych i kulturalnych. Niektórym pacjentom nawet lekarze dla poratowania zdrowia zalecają korzystanie z działki w ramach tzw. leczenia ogrodem, czyli hortiterapii.

Czy można mieć działkę, nie będąc działkowcem? Nie można. Dlatego że ogród działkowy to nie jest przedsiębiorstwo prowadzone przez profesjonalne służby, ale społeczna, samorządna organizacja i dlatego urządzenie oraz zagospodarowanie oraz wszystko, co się dzieje w ogrodzie, należy do osób, które mają działkę. Sami ją urządzają i inwestują w nią pracę i pieniądze. Dlatego nie można mieć działki i tylko korzystać z cudzej pracy, a samemu nic nie wnosić w funkcjonowanie ogrodu i nie wykonywać żadnych obowiązków. Funkcje w związku są wykonywane społecznie i dlatego ogród może funkcjonować bez ponoszenia na ten cel wysokich kosztów. Składki pobierane od działkowców są bardzo niskie. Taki model funkcjonowania ogrodów istniał już w XIX wieku i został przez nas przejęty. Funkcjonuje on również w całej Europie. W przeciwnym razie działka stałaby się dobrem, na które nie każdego byłoby stać. Gdyby członkowie nie świadczyli pracy, to wówczas koszt utrzymania ogrodu byłby bardzo wysoki – należałoby utrzymać np. pracowników. Ludzie uchwalają składki i wybierają władze. I dlatego ogrody działkowe są dobrze wyposażone in-

frastrukturę, a działkowiec ponosi małe koszty związane z funkcjonowaniem ogrodu.

Niektórzy twierdzą, że najlepiej byłoby uwłaszczyć działkowców i może taki będzie skutek zaskarżenia ustawy?

**Bartłomiej Piech:** Uwłaszczenie działkowców jest hasłem zgłaszanym od wielu lat ze strony niektórych ugrupowań politycznych, zwłaszcza przed wyborami parlamentarnymi. Paradoksalnie jednak wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego najlepiej dowodzi, że pomysły te nie mają szans na realizację. Jednym z głównych argumentów przeciw ustawie o ROD jest to, że ogranicza własność gminy. Niewątpliwie ustawa o ROD dużo mniej ogranicza prawo własności gminy niż ewentualne uwłaszczenie. Daje ona prawo do korzystania z gruntów gminy, ale ich własność nadal pozostaje przy gminie. Uwłaszczenie oznaczałoby, że ustawodawca zmusza gminę do pozbycia się prawa własności. I to jest wyjaśnienie, dlaczego uwłaszczenie nie jest możliwe. Wszelkie próby zmuszenia gminy do przekazania swoich uprawnień na rzecz osób prywatnych były uchylane przez Trybunał Konstytucyjny. Zapewne to samo spotkałoby też przepisy zezwalające na uwłaszczenie się na terenach ogrodów. Dlatego gdyby taka ustawa weszła w życie, to zostałaby zaskarżona jako niezgodna z konstytucją. Gdyby zbiegło się to w czasie z uchYLENIEM ustawy o ogrodach działkowych, to wtedy działkowcy utraciliby prawo do użytkowania swoich ogrodów, ale nie nabyliby prawa do uwłaszczenia się na działce. W efekcie zamiast nabyć własność, staliby się dzikimi lokatorami, których w każdej chwili można wyrzucić.

**Eugeniusz Kondracki:** Kto zezwoli na uwłaszczenie się działkowców na terenach, których wartość jest bardzo wysoka. Ani samorząd, ani społeczeństwo nie wyrazi zgody np. na rozdawanie w centrum Warszawy ziemi będącej własnością miasta. Mimo że na tych terenach położone są ogrody działkowe, to te grunty znajdują się w faktycznej dyspozycji gminy i mogą być wykorzystane na wszelkie potrzeby związane z rozwojem miasta. Gdyby doszło do uwłaszczenia, to nie byłoby mowy o rozwoju jakiegokolwiek miasta, ponieważ grunty, na których uwłaszczyli się działkowcy należałoby wykupić. Osobną kwestią są sprawy finansowe – ilu z działkowców byłoby stać na zapłacenie rynkowych stawek za działkę? Są to pomysły nierealne, również ze względu na stan prawny.

Dwa lata temu PiS zaproponował ustawę o uwłaszczeniu działkowców, która po pierwszym czytaniu w Sejmie została odrzucona. PZD był przeciwnikiem tej ustawy, ponieważ było to wywłaszczenie, a nie uwłaszczenie. W 90 proc. ogrodów,

na podstawie proponowanych przepisów działkowcy nie mogliby zostać uwłaszczeni, ponieważ nie spełniali by wymogów ujętych w tej ustawie, np. ogród nie znajdował się w planie zagospodarowania przestrzennego albo nie miał uregulowanych stanów prawnych, do gruntów były wysuwane roszczenia itd.

W dodatku o przeprowadzeniu uwłaszczenia – według zapisów w ustawie – miała decydować gmina, także o cenie sprzedaży gruntu działkowcowi. Wprawdzie ustawa przewidywała bonifikaty, nawet do 90 proc. ale gmina mogła, ale nie musiała z nich skorzystać. Uważam, że w ten sposób rozumiane uwłaszczenie doprowadziłoby do likwidacji ogrodów działkowych w kraju. Na przykład w Niemczech jest 1 100 000 działek, czyli więcej niż u nas, a nikt nie proponuje uwłaszczyć na nich działkowców. Ogrody są we wszystkich krajach UE i funkcjonują na zasadach bardzo podobnych jak w Polsce. Różnica jest taka, że w Polsce od 20 lat ogrody się atakuje, a tam się je popiera.

W Szwecji tworzy się społeczeństwo obywatelskie i umożliwianie się ludziom organizowanie się m.in. na potrzeby tworzenia ogrodów działkowych. Natomiast u nas szermuje się tylko hasłem o społeczeństwie obywatelskim, ze względów politycznych. W praktyce – na przykładzie PZD – można stwierdzić, że on, organizując ludzi, tylko przeszkadza państwu (urzędnikom) i szuka się sposobu, jakby go rozwalić. Chodzi tu o 43 tys. ha gruntów, które mają olbrzymią wartość, i o to, aby je przejąć, sprzedać i uzyskać zysk. Zysk krótkoterminowy, bo w dłuższej perspektywie straty społeczne byłyby olbrzymie. Miliony ludzi zostałyby skazane na wegetację w blokach. Takim rozwiązaniem PZD jest przeciwny. Natomiast jest odarty na rozwój miast.

Gdy wywłaszczenie ogrodu miało służyć celom publicznym, to związek nie stwarzał żadnych przeszkód. Powstały wówczas dla uwłaszczonych działkowców tzw. ogrody zastępcze, spełniające identyczne wymogi co teren wywłaszczony (np. chodzi tutaj o doprowadzenie prądu i wody). Tak było np. w Bydgoszczy, gdy został zlikwidowany liczący 110 lat ogród na potrzeby biblioteki uniwersyteckiej, i w Warszawie na potrzeby trasy siekierskiej i otoczenia lotniska.

PZD nie chce zatrzymać rozwoju miasta, budowy szkół i szpitali tylko z tego powodu, aby w danym miejscu w dalszym ciągu istniał ogród działkowy. Trzeba pogodzić interes miasta i działkowców. Ale przez pogodzenie rozumie poszanowanie prawa obu stron i właśnie na takich standardach oparta jest ustawa o ROD i dlatego, jako działkowcy, tak zdecydowanie jej bronimy.

Debatę prowadziła i opracowała Małgorzata Piasecka-Sobkiewicz

## Działkowcy są przyzwyczajeni do walki o swoje prawa

dokończenie ze str. 1

Dotyczą one likwidacji ogrodów działkowych i ubiegania się przez osoby trzecie (m.in. podmioty komercyjne) o dotychczas zajmowane przez nie grunty. Według obowiązującego prawa, poza przypadkami uzasadniającymi wywłaszczenie, PZD musi wyrazić zgodę na likwidację danego ogrodu, z wyjątkiem likwidacji na cele publiczne. Niewątpliwie chroni to ogrody przed pochopną likwidacją. Zniesienie tych przepisów spowoduje otwarcie możliwości masowej likwidacji ogrodów i przeznaczanie terenów zajmowanych przez działkowców na cele komercyjne.

– Gdyby ustawa została uchylona, to ogrody działkowe w obecnym kształcie z pewnością przestaną funkcjonować. Obawy o to, że grunty działkowe, które są położone w atrakcyjnych miejscach będą przejmowane przez samorządy i zagospodarowywane pod budownictwo mieszkaniowe czy o posadowienie obiektów handlowych są uzasadnione – przekonuje Wiesław Szczepański, poseł VI kadencji parlamentu.

Działkowcy są już niemal przyzwyczajeni do ciągłych

potyczek o prawo do istnienia ogrodów działkowych. Dlatego twierdzą, że nim TK zajmie stanowisko w odnośnym wniosku prof. Lecha Gardockiego, już są przygotowywane nowe przepisy dotyczące ogrodników. Istnieje zamiar wprowadzenia obowiązku podatku od gruntu i altan, rynkowych czynszów dzierżawczych, z których dziś są zwolnieni, w końcu handlu terenami ogrodów – a więc ich masowej likwidacji. W dobie kryzysu i zadłużenia część samorządów szuka dochodów, gdzie się da, jeśli to możliwe, to także kosztem działek i działkowców. W Warszawie dodatkowo obawiają się, że padną ofiarą reperytywizacji. Już dziś słychać głosy, by rozszerzenia z tzw. dekretu Bieruta zaspokajać, oddając inne grunty. Tereny ogrodów, z których bez ustawy będzie można łatwo usunąć działkowców, stają się oczywistymi kandydatami. W ten sposób dojdzie do faktycznego ograniczenia praw własności do majątku na działce. Postulat działkowców jest natomiast ten sam od lat: chcą poszanowania swych praw do działek, które ich rodziny uprawiają od dziesięć lat.

## opinie



### Test dbałości państwa o obywateli

DANIEL NOWAK

użytkownik działki w ROD im. Antoniego Domagalskiego w Gdyni

Zadłużone miasta i samorządy szukają możliwości sfinansowania swoich wydatków. Stąd próby przejęcia nieruchomości działkowych. W tym przypadku poszkodowanymi będą w znacznej części osoby starsze, o raczej niższym statusie majątkowym, zapaleni ogrodnicy i społecznicy. Uważam, że w przypadku niekorzystnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym przejęcia nieruchomości działkowych

przez Skarb Państwa, użytkownicy powinni mieć możliwość nabycia wieczystego użytkownika tych działek. Powinna tu być przewidziana znaczna bonifikata, tak jak to miało miejsce przy nabywaniu spółdzielczego prawa użytkownika lokali. W ten sposób państwo pokazałoby swoją troskę o interes poszczególnych osób, a w przytłaczającej większości całych rodzin, które pielęgnują swoje działki nieraz od dziesięcioleci.



### Z pokolenia na pokolenie

MICHAŁ JĘDRZEJCZAK

użytkownik działki w ROD im. Armii Poznań w Poznaniu

Działkę przejąłem po moim ojcu. To jest ziemia, którą już od dziesięć lat uprawiamy. Jeśli idzie o zmiany prawa działkowego, to być może korekty są potrzebne. Oby nie doszło do wywrócenia całego dotychczasowego porządku. W ogródku działkowym czuję się wraz z bliskimi na swoim miejscu i we własnym gronie. To jest przestrzeń, którą traktuję przede wszystkim rekreacyjnie, co nie znaczy, że przebywam w niej jedynie w weekendy. Chętnie przyjeżdżam tam także w dni powszednie, a nawet w trakcie urlopu. Podobnie czynią inni działkowcy, których znam. Nie każdego stać na wyjazd nad morze, w góry, na

zagraniczny urlop. Podczas gdy inni szukają atrakcyjnych miejsc na spędzenie wolnego czasu, na obrzeża miast – bo tam z reguły mieszczą się ogrody działkowe – przybywają tysiące ludzi z miast. Przyjeżdżają w wolne dni, zwłaszcza od wiosny do jesieni. Wtedy działki się zaludniają. Ludzie szukają tam wytchnienia, odpoczynku i regeneracji. Wśród zieleni i upraw ich wewnętrzne akumulatory szybko się ładują. Jeśli działkowcy uprawiają ziemię, to czynią to, by mieć własne, ekologiczne warzywa i owoce. Czerpią z tego dużo radości – ogrodnictwo potrafi przynosić człowiekowi ogromnie dużo satysfakcji.



## OGRODY DZIAŁKOWE W NIEBEZPIECZEŃSTWIE

## Zapomnijcie o ogrodach, choć

Ogrody działkowe wrosły w krajobraz Polski, tak jak Niemiec, Austrii, krajów skandynawskich i Beneluksu. Wychowały

Do Trybunału Konstytucyjnego zaskarżono całą ustawę z 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. Podważono więc wszystkie prawa działkowców. Ich zdaniem zarzuty wobec ustawy są bezzasadne. Sytuację odbierają zaś jako kolejny zamach na ogrody i próbę wyrzucenia ich z zajmowanych terenów.

22 lutego 2010 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją sześciu przepisów ustawy z 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (u.r.o.d.). Określa ona fundamentalne prawa działkowców, które zostały zakwestionowane we wniosku. Podważono m.in. przepisy, które gwarantują działkowcom tytuł prawny do użytkowanych działek, jak również własność majątku usytuowanego na tych działkach. Inicjatywa Pierwszego Prezesa była olbrzymim zaskoczeniem. Wszak z działalności Sądu Najwyższego nie płynęły żadne sygnały, iż zaskarżone przepisy budzą wątpliwości co do zgodności z konstytucją.

Prawdziwym szokiem okazała się jednak informacja, że po ponad sześciu miesiącach od złożeniu swojego wniosku Pierwszy Prezes zmienił zdanie i zaskarżył całą ustawę. Zgłosił też żądanie alternatywne, wnosząc o uchylenie przepisów pierwotnie zaskarżonych, jak również innych kluczowych regulacji ustawy. W rezultacie podważył m.in. takie prawa działkowców, jak: zwolnienia podatkowe, prawo do działki, odrębna własność, ochrona przed roszczeniami osób trzecich, pierwszeństwo osób bliskich do działki po śmierci działkowca, a także prawo do działki zamienną oraz odszkodowania za własność w razie likwidacji ogrodu. Ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego uwzględniający wniosek mógłby przekreślić możliwość przywrócenia działkowcom tych praw. Mając zatem na uwadze takie konsekwencje dla ponad miliona rodzin korzystających z działek rodzinnych, warto przybliżyć znaczenie zaskarżonych przepisów oraz dokonać oceny zarzutów zmieniających do ich uchylenia.

**Żeby ogrody były ogrodami**

Zaskarżony art. 13 ust. 4 ustawy określa działkę jako miejsce przeznaczone do wypoczynku i rekreacji oraz prowadzenia upraw ogrodnich. Stąd przepis ten zakazuje zamieszkiwania i wykonywania działalności gospodarczej na działce. Wnioskodawca zarzuca tej regulacji brak jasności, choć jej treść jest niezwykle klarowna. Funkcją tego przepisu jest wykluczenie możliwości korzystania z działki w sposób sprzeczny z jej przeznaczeniem. Przepis posługuje się sformułowaniami czytelnymi, powszechnie znanymi i ustawowo określonymi. Pojęcie „zamieszkiwanie” zosta-

ło sprecyzowane w art. 25 kodeksu cywilnego, natomiast „działalność gospodarcza” w art. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Z kolei „wypoczynek” i „rekreacja” są tak powszechnymi określeniami, że w razie wątpliwości można się odwołać do definicji słownikowej. Zaskarżony przepis obowiązuje prawie siedem lat i w tym czasie nie stwarzał wątpliwości interpretacyjnych. Oczywiście jest, że art. 13 ust. 4 dopuszcza na działce rozmaite formy wypoczynku i rekreacji, o ile nie następują w ramach zamieszkiwania lub działalności gospodarczej. Przepis ten stoi więc na przeszkodzie próbom przekształcania ogrodów w osiedla mieszkaniowe oraz miejsca prowadzenia biznesu. Jego uchylenie radykalnie zmieniłoby charakter ogrodów, które zamieniłyby się w slumsy.

**Z użytkownika w dzikiego lokatora**

Zakwestionowany w całości art. 14 u.r.o.d. określa prawa, jakie działkowcom przysługują do działek. Ma więc dla nich zasadnicze znaczenie. Dzięki niemu nabywają do działek konkretne prawo, które może być ujawnione w księdze wieczystej. Jako prawni użytkownicy gruntu korzystają też z ochrony sądowej. Wnioskodawca zarzuca tej regulacji brak precyzjności w określeniu prawa do działki. Jednak art. 14 ustawy wskazuje, iż działkowiec może korzystać z działki na podstawie dwóch rodzajów prawa. Pierwszym z nich jest mające obligacyjny charakter „prawo użytkowania działki” (art. 14 ust. 1 u.r.o.d.) – uprawnia do używania działki i pobierania z niej pożytków. Jest to podstawowy tytuł prawny ustanawiany na rzecz działkowca. W celu umocnienia jego pozycji prawo to może być ujawnione w księdze wieczystej. Jako prawo obligacyjne jest ono zasadniczo skuteczne względem ustanawiającego, czyli PZD, ale nie właściciela. Dlatego realizując postulat wzmocnienia pozycji prawnej działkowca wobec właściciela gruntu (zwykle gminy), ustawodawca w art. 14 ust. 2 wprowadził zasadę, że w ogrodach, których tereny PZD przejął w użytkowanie wieczyste, działkowiec może wystąpić o ustanowienie prawa użytkowania – ograniczonego prawa rzeczowego uregulowanego w kodeksie cywilnym (art. 252 i następnym k.c.). Zaskarżona regulacja jest więc precyzyjna w określeniu zakresu uprawnień działkowca do użytkowanego gruntu. Ma fundamentalne znaczenie, gdyż gwarantuje działkowcom tytuł prawny do działek. Brak tych zapisów grozi pozbawieniem ich należytej ochrony prawnej, wynikającej z posiadanego statusu użytkowników działek. Mogą się stać „dzikimi lokatorami”, którzy okupują działki bez żadnego prawa. Taka sytuacja znacznie ułatwiłaby przejmowanie grun-

tów zajętych przez ogrody. W razie eksmisji działkowiec nie będzie w stanie wykazać żadnego prawa do gruntu, które uchroni go przed usunięciem z działki. Uchylenie omawianego przepisu grozi uprzedmiotowieniem działkowców i pozbawieniem ich podmiotowości prawnej.

**Wywłaszczyć działkowców**

Pierwszy Prezes podważa również art. 15 ust. 2 ustawy, czyli przepis przyznający użytkownikom działek własność nasadzeń, urządzeń i obiektów znajdujących się na działce, które zostały wykonane lub nabyte ze środków finansowych jej użytkownika. Regulacja ta jest niezbędna, gdyż tworzy wyjątek od generalnej zasady superficies solo cedit, która uznaje, że wszystko, co jest związane trwale z gruntem, stanowi własność właściciela gruntu. Brak tego przepisu oznaczałoby, że własność altan, nasadzeń i pozostałości majątku usytuowanego na działkach przypadłaby właścicielowi gruntu, czyli najczęściej gminie lub Skarbowi Państwa. Zaskarżony art. 15 ust. 2 jest więc przepisem o fundamentalnym znaczeniu dla działkowców, którzy mogą korzystać z pełnej ochrony prawnej przysługującej każdemu właścicielowi. Mogą m.in. żądać zapłaty od swojego następcy za majątek pozostawiony na działce. Ponadto status właściciela pozwala działkowcowi żądać odszkodowania w sytuacji np. likwidacji ogrodu. W innej sytuacji nie byłoby podstaw, aby wypłacać rekompensaty na rzecz działkowców, gdyż pozostawiony przez nich majątek stanowiłby – formalnie rzecz biorąc – własność innego podmiotu, zazwyczaj gminy inicjującej likwidację ogrodu. Narażałoby to użytkowników działek na straty albo długotrwałe procesy sądowe. Tymczasem wnioskodawca żąda uchylenia tego przepisu, uzasadniając to konstytucyjnymi zasadami demokratycznego państwa prawa, ochrony własności i ograniczenia możliwości wywłaszczenia. Wydaje się jednak, że to właśnie uchylenie przepisu gwarantującego działkowcom własność ich majątku byłoby rażąco sprzeczne z powyższymi zasadami. Mogłoby także wywołać niezwykle szkodliwe konsekwencje prawne i społeczne. Pamiętać trzeba, że na podstawie zaskarżonego przepisu działkowcy w dobrej wierze nabywali własność majątku. Uchylenie tej regulacji musiałoby więc być rozpatrywane jako naruszenie praw słusznie nabytych, co jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa wyrażonego w art. 2 konstytucji. Ponadto pozbawienie działkowców własności stanowiłoby pogwałcenie konstytucyjnej ochrony wynikającej z art. 64 ustawy zasadniczej. Oznacza to, że efektem uwzględnienia przedmiotowego zarzutu będzie stan rażąco sprzeczny ze

standardami i wartościami konstytucyjnymi.

**Podatki dobiją działkowców?**

Zaskarżając całą ustawę, Pierwszy Prezes podważył również art. 16, który nadał działkowcom zwolnienie z podatków oraz opłat skarbowych i administracyjnych z tytułu użytkowania działek. Rozwiązanie to jest efektem uznania ROD za urządzenie użyteczności publicznej, zapewniające świadczenia socjalne w formie działek rodzinnych, które stanowią wsparcie głównie dla najuboższych członków społeczności lokalnych. Bezzasadne byłoby więc obciążanie tych osób daninami publicznymi. Ponadto powyższe zwolnienie nie wpływa negatywnie na sytuację finansową gmin. Funkcjonuje bowiem od lat i chociażby z tego względu ustawa nie pogorszyła sytuacji samorządów. Zwolnienie jest konieczne do zachowania działek jako swoistej formy wsparcia socjalnego dla najbardziej potrzebujących grup społecznych. Brak tego zwolnienia to znaczny wzrost kosztów użytkowania działek. Dodatkowe wydatki z tytułu podatków i rozmaitych opłat, stanowiłyby dla emerytów lub rencistów obciążenie, które mogłoby skutkować ekonomicznym wykluczeniem wielu działkowców z ogrodów. Jednak mimo tak dolegliwych skutków wnioskodawca nie tylko zaskarżył ten ważny przepis, lecz także w ogóle nie zadał sobie trudu, żeby uzasadnić, czemu neguje tak istotną gwarancję dla działkowców. Nie podał w tym zakresie żadnych merytorycznych argumentów. Nie podjął nawet próby obalenia konstytucyjności tego przepisu, mimo że żąda jego definitywnego uchylenia. Skoro więc sam wnioskodawca nie potrafił przedstawić jakichkolwiek zarzutów wobec zwolnienia dla działkowców, to tym samym należy uznać, że przepis ten jest zgodny z konstytucją.

**Aby działka była naprawdę rodzinną**

Pierwszy Prezes zakwestionował również art. 31 ust. 4 ustawy. Przepis ten przyznaje osobom bliskim prawo pierwszeństwa do przejęcia działki po zmarłym działkowcu. Dzięki tej regulacji działka pozostaje w rodzinie zmarłego. Znaczenie tego przepisu polega na tym, że dotyczy niezbywalnego prawa użytkowania działki, które zasadniczo wygasłoby na skutek śmierci działkowca. Wówczas najbliżsi nie mieliby jakichkolwiek gwarancji prawnych do skutecznego ubiegania się o pozostawioną działkę. Uchylenie tej regulacji mogłoby więc realnie wstrzymać proces przejmowania działek po zmarłych przez osoby bliskie i przerwać istniejącą od kilku pokoleń ciągłość użytkowania działek

przez rodziny. Jednak wnioskodawca zarzuca, że przepis ten nie określa precyzyjnie, komu dokładnie przypada działka po śmierci użytkownika, gdyż posługuje się sformułowaniem „osoby bliskie użytkujące z nim wspólnie działkę”. Zarzut ten jest chybiony, gdyż nierealne jest z góry określenie w przepisie, która dokładnie osoba ma przejąć działkę po zmarłym. Byłoby to również sprzeczne z funkcją działki jako świadczenia socjalnego, które powinno przysługiwać osobie obiektywnie jej potrzebującej. Kuriozalne byłoby więc ściśle i mechanicznie wskazanie, kto jest uprawniony do przejęcia działki, gdyż taki sztuczny wybór mógłby się okazać krzywdzący dla innej osoby bliskiej zmarłego, a także mógłby ignorować jego wolę. Pamiętać przy tym trzeba, że wszelkie kwestie dotyczące przydziału działek (także po zmarłych) podlegają kontroli sądowej, wobec czego zagrożenie naruszenia praw kogokolwiek jest znikome.

**Na co stać dewelopera, a na co działkowca**

Artykuł 10 u.r.o.d. stanowi podstawę przekazywania gruntów publicznych pod nowe ogrody. Regulacja ta jest następstwem koncepcji przyjętej przez ustawodawcę, który uznał walor społeczny ROD i nadał im status urzędów użyteczności publicznej. A zatem ustawodawca – w zakresie swojej autonomii legislacyjnej – utworzył model wsparcia społecznego poprzez specyficzną kategorię ogrodów działkowych realizujących wyznaczone funkcje publiczne. Odrębną regulacją określili szczególne zasady ich tworzenia i funkcjonowania i przyjął konstrukcję zakładania ich na gruntach publicznych, czym ułatwiał ich powstawanie. Powyższy model jest stosowany nie tylko w Polsce, lecz także w większości krajów europejskich.

Poczynione uwagi są niezwykle ważne. Istota zarzutu wobec art. 10 wymierzona jest bowiem nie tyle w konstytucyjność, ile de facto w przyjęty przez ustawodawcę model funkcjonowania ROD w Polsce. Wnioskodawca prowadzi więc polemikę z ustawodawcą, a nie wykazuje związku pomiędzy zaskarżoną regulacją a powołanymi normami konstytucyjności. Tym samym w żaden sposób nie obalił domniemania konstytucyjności przepisu.

Z obowiązku obalenia domniemania nie zwalnia go fakt, że TK orzekł już o niekonstytucyjności przepisu w zakresie gruntów będących własnością gmin. Artykuł 10 nadal obowiązuje co do gruntów państwa. Argumentacja z tamtego orzeczenia nie jest adekwatna wobec pozostałej części przepisu. Ustawodawca, będąc do tego uprawnionym, określił sposób wykorzystania mienia państwowego.

Zarzut zmierza do całkowitego uchylenia przepisu. W konsekwencji przekazywanie gruntów publicznych pod ogrody następowałoby na ogólnych warunkach ustawy o gospodarce nieruchomościami, bez opcji preferencyjnego traktowania. Uzurpuje więc sobie rolę ustawodawcy – dąży do dostosowania rozwiązań do własnej koncepcji.

Intencją zarzutu jest trwałe zablokowanie rozwoju ogrodnictwa działkowego w Polsce. Oczywiście jest bowiem, że pozyskiwanie terenów pod ogrody na komercyjnych warunkach wykluczy możliwość udostępniania działek nieodpłatnie. Wprowadzenie preferencyjnych zasad przekazywania gruntów publicznych pod ROD było zaś uzasadnione właśnie tym, że z działek nieodpłatnie korzystać mogą również osoby mniej zamożne. Ogrody działkowe nigdy i nigdzie nie funkcjonowały na zasadach rynkowych. Teza wnioskodawcy, iż uchylenie art. 10 spowoduje rozkwit ogrodnictwa działkowego w Polsce, brzmi więc wręcz absurdalnie.

Stwierdzenie to oraz faktyczny brak (we wniosku) merytorycznej argumentacji na poparcie tezy o niekonstytucyjności regulacji świadczą o tym, że jej zaskarżenie jest bezzasadne. Odmienne wiżja ogrodnictwa działkowego w Polsce nie jest jeszcze wystarczającym powodem, aby kwestionować moc prawną ustawy. Pamiętać też należy o praktycznych konsekwencjach uchylenia regulacji. Może to posłużyć do kwestionowania tytułu prawnego do gruntów już zajętych pod ROD. Już dziś częściowe uchylenie art. 10 jest bezpodstawnie wykorzystywane jako argument dla braku obowiązku zapewnienia terenów zastępczych w razie likwidacji ROD. Realne jest więc, że całkowite uchylenie art. 10 nie tylko trwale zablokuje rozwój ogrodnictwa działkowego, lecz także przyczyni się do jego stopniowego zamierania w Polsce.

**Kto daje i odbiera...**

Zaskarżony art. 17 ust. 2 stanowi, że „Likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego odbywa się za zgodą PZD”. Zarzuty stawiane wobec niego dotyczą techniki legislacyjnej (braku realizacji postulatu określoności prawa) oraz ograniczenia uprawnień właściciela terenu.

Zarzut formalny wnioskodawca uzasadnił nieprecyzyjnością pojęcia „likwidacja ROD”. Jest to zaskakujące. Sformułowanie to funkcjonuje od 60 lat i nigdy nie rozdzieliło rozbieżności w orzecznictwie. Równie niezrozumiałe jest zarzut braku określenia w ustawie formy wyrażania zgody na likwidację. PZD, jak każda osoba prawną, działa na zasadach określonych w statucie. Stąd kwestia organu, który decyduje o likwidacji, nie musi być rozstrzygana w ustawie. Z kolei brak



# stamtąd pochodzicie

się na nich całe pokolenia Polaków, niejedną rodzinę wyżywiły. Dziś ich przyszłość stanęła pod znakiem zapytania

wymogu szczególnej formy dla tej czynności oznacza, że może to nastąpić w każdej dopuszczalnej formie (art. 60 k.c.). Rozwiązanie to bez wątplenia nie jest sprzeczne z konstytucją.

Odnosnie do zarzutu naruszenia praw właściciela terenu, jest on następstwem zaskarżającej tezy wnioskodawcy, iż prawa majątkowe PZD i działkowców zasługują na słabszą ochronę niż prawa pozostałych podmiotów. Nie ma najmniejszych podstaw do negowania tego, że jeżeli PZD nabył prawo do terenu ROD, to jego odjęcie może nastąpić wyłącznie na zasadzie dobrowolności (stąd wymóg zgody na likwidację), względnie w drodze wyłączenia – co ustawa dopuszcza. Paradoksalnie więc sprzeczne z konstytucyjną zasadą równego traktowania jest wnioskowanie, że prawa przysługujące PZD są prawami gorszej kategorii.

Równie nieprawdziwy jest argument o niemożności likwidacji ROD na terenach, do których PZD nie posiada tytułu prawnego. Przeczy mu chociażby orzecznictwo Sądu Najwyższego, który – jeżeli PZD nie posiadał tytułu prawnego do nieruchomości – nakazywał mu wydanie nieruchomości.

Nie można też podzielić poglądu, iż art. 17. ust. 2 u.r.o.d. jest niekonstytucyjny, bo trwale ogranicza właściciela nieruchomości w swobodzie dysponowania nią. Jeżeli własność rzeczy obciąża prawo osoby trzeciej (np. prawo użytkowania), to w zakresie wynikającym z uprawnień tej osoby właściciel nie może korzystać z rzeczy. Stan ten jest istotą stosunku prawnorzeczowego i niektórych stosunków obligacyjnych (najem, dzierżawa). Ograniczenia w korzystaniu z własności przez państwo lub gminę w przypadku istnienia na nieruchomości ROD są właśnie skutkami takich praw.

Podnosząc zarzut ograniczenia prawa własności państwa i gminy, wnioskodawca przeoczył też okoliczność, jaką jest czas, w którym PZD nabywał prawo do nieruchomości – zasadniczo przed 1990 r. Grunty ogrodów stanowiły wówczas własność państwa, którego Sejm jest organem. Dlatego jeżeli ustawa ustanowiła prawo na rzecz PZD kosztem państwa, to należy przyjąć, że nastąpiło to za zgodą właściciela. Co istotne, prawa nabyte w drodze ustawy podlegają standardowej ochronie. Jeżeli chodzi o gminy, to własność do terenów ogrodów nabyły one po 1990 r. – w wyniku komunalizacji. Ogrody były tam już wcześniej. Występując o komunalizację terenu ROD, gmina wiedziała, iż sposób korzystania z tej własności podlega ograniczeniom. Mało tego, podstawą komunalizacji był fakt, że nieruchomości zajmował ogród. Gdyby nie to, gmina nie stałaby się jej właścicielem.

Reasumując, zaskarżenie art. 17. ust. 2 opiera się na argumentacji zakładającej

– sprzeczną z konstytucją – dopuszczalność dyskryminacji PZD. Wnioskodawca zdaje się uważać, że prawa PZD podlegają mniejszej ochronie niż takie same prawa innych podmiotów. Zapomina też, że w demokratycznym państwie prawa każdy, kto ma zostać pozbawiony prawa, musi się na to zgodzić, zaś odstępstwa od tej zasady występują jedynie wyjątkowo – w przypadku wyłączenia. Zasadę tę realizuje właśnie art. 17. ust. 2 u.r.o.d.

## Działkowcom tyle co ptakom

Zaskarżając art. 18 u.r.o.d. – ograniczający likwidację ROD w okresie wegetacji roślin – wnioskodawca odwołał się do poglądu Trybunału Konstytucyjnego z orzeczenia z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07). Jakkolwiek sygnalizacja TK jest niewątpliwie mocnym argumentem, to pogląd zawarty w uzasadnieniu wyroku nie ma mocy wiążącej. Dlatego przepis nadal korzysta z domniemania konstytucyjności. Istnieją też podstawy przemawiające na jego korzyść.

Wnioskodawca dowodzi, że art. 18 u.r.o.d. nabył ingeruje w uprawnienia właściciela gruntu. Rozumowanie to pomija cel wprowadzania przedmiotowej regulacji. Ochrona w okresie wegetacyjnym ma umożliwić działkowcom zebranie plonów. Przepis zabezpiecza interes użytkowników działek. Bezpodstawne wydaje się również twierdzenie o kolizji przepisu z procedurą wyłączenia. Proces inwestycji związanych z wyłączeniem jest na tyle długotrwały, że przy należytych prowadzeniu przez organ publiczny może uwzględnić okres wegetacji. Wnioskodawca dostrzega wyłącznie interes prowadzącego wyłączenie, a całkowicie pomija wymóg poszanowania praw wyłączonego – prowadzenia wyłączenia w sposób najmniej dla niego uciążliwy. Warto wspomnieć, że okresowe ograniczenie korzystania z nieruchomości z powodów o charakterze przyrodniczym, nie jest niczym nadzwyczajnym, np. ustawa o ochronie przyrody ogranicza prace budowlane w okresie lęgowym.

## Godziwe odszkodowanie to żadna łaska

Zaskarżone art. 19 i 20 u.r.o.d. określają prawa działkowców i PZD w wypadku likwidacji ogrodu – prawo do uzyskania od podmiotu likwidującego ROD nieruchomości zamiennej na odtworzenie ogrodu oraz odszkodowania za utraconą własność nanieśnię i nasadzeń.

Wnioskodawca zarzucił ww. przepisom brak precyzyjności sformułowania „Podmiot, w którego interesie nastąpi likwidacja”. Z wyводу można wywnioskować, że jego zdaniem powinno nim być wyłącznie państwo lub gmina, względnie ściśle wskazana

grupa podmiotów. Niestety nie sprecyzował, dlaczego tak uważa ani jaką grupę podmiotów miałyby zostać określone w przepisie.

Rozwiązanie takie byłoby wadliwe. Możliwość określenia – przez strony – podmiotu realizującego obowiązki odszkodowawcze wobec działkowców i PZD należy uznać za prawidłowe. Stopień złożoności stosunków gospodarczych i społecznych powoduje, że sztywne ograniczenia podmiotowe skutkowałyby tworzeniem nieracjonalnych barier. Elastyczny mechanizm, przy jednoczesnej gwarancji zachowania podstawowych celów ustawodawcy, należy uznać za działanie racjonalne. Tak jest w przypadku art. 19 i 20 u.r.o.d. Określają one warunki likwidacji – gwarantują działkowcom odszkodowanie i możliwość otrzymania działki w odtwarzanym ROD – a decyzyj, kto będzie je realizował, pozostawia stronom postępowania.

Kolejnym argumentem wysuniętym przeciwko art. 19 i 20 u.r.o.d. było to, że obowiązek odszkodowawczy wobec PZD i działkowców stanowi nadmierną ingerencję w uprawnienia właściciela terenów. Jako uzasadnienie wskazano, iż niekonstytucyjny jest obowiązek wyrównania szkód przy likwidacji ROD, gdyż PZD korzysta z nieruchomości na preferencyjnych warunkach. Wnioskodawca przyjmuje więc, że z nieruchomości korzysta PZD jako organizacja, a nie jej członkowie. Dlaczego – nie wyjaśnia. Z gruntu korzystają wszak indywidualni działkowcy. Niezrozumiałe jest również odmawianie PZD i działkowcom prawa do pełnej rekompensaty za straty, co jest standardem państwa prawa. Pomija się również specyficzny – mimo wszystko – charakter własności gminy i państwa. Nie sposób przyjąć, aby cel, jakim służy mienie publiczne, nie był uwzględniany przy interpretacji przepisów kształtujących uprawnienia właścicielskie gminy i państwa. Bez wątplenia jest nim zaspokojenie potrzeb społeczeństwa, a nie generowanie dochodu. Wykorzystanie nieruchomości pod ogród – urządzenie użyteczności publicznej zapewniające dostęp do świadczenia socjalnego – działek – jest niewątpliwie realizacją celu, któremu służyć powinno mienie publiczne.

Kwestionując art. 19 i 20 u.r.o.d., wnioskodawca podważa prawo działkowców i PZD do korzystania z zasady ochrony praw nabytych. W chwili zakładania ogrodu PZD i działkowcy działali w przekonaniu, iż jego likwidacja nastąpi pod warunkiem wypłaty odszkodowań i zapewnienia terenu zamiennego. Dlatego inwestowali na nim swój majątek. Odebranie tych praw oznaczałoby przysłowiową zmianę reguł w trakcie gry – pogwałcenie praw nabytych, a wręcz działanie prawa wstecz.

Osobną kwestią jest twierdzenie wnioskodawcy o konieczności „przemyslenia zakresu przysługującego (PZD i działkowcom) odszkodowania”. Postulat ten jest zaskarżający. Odszkodowanie musi być adekwatne do utraconego prawa i to właśnie gwarantuje ustawa. Działkowcy nie otrzymują niczego więcej, niż tracą przy likwidacji ROD. Krytyki nie wytrzymuje również rozumowanie, że podstawą do ograniczenia odszkodowania za odbierane prawa są okoliczności, iż nabyto je nieodpłatnie. Konstytucja (art. 64 ust. 2) nie różnicuje zakresu ochrony praw majątkowych ze względu na źródło ich pochodzenia, sposób nabycia czy też zasady korzystania.

Równie niezrozumiałe jest twierdzenie, iż przepisy te naruszają samodzielność finansową gmin, gdyż likwidując ogród, muszą ponieść koszty odszkodowań. Wystąpienie o likwidację jest samodzielną decyzją gminy. Konieczność poniesienia wydatków jest więc następstwem jej decyzji, a nie zapisu ustawy. Równie dobrze taki zarzut można sformułować wobec obowiązku gminy wypłaty odszkodowania za wykup terenu od przysłowiowego Kowalskiego – nakazuje to wszak ustawa.

## Urzędnik zawinił, działkowca powieszą?

Kolejnym zakwestionowanym przepisem jest art. 24 u.r.o.d. wykluczający możliwość zaspokojania w naturze roszczeń zgłaszanych do terenów ogrodów – mają być zaspokojane poprzez zapewnienie terenu zastępczego lub wypłatę odszkodowań. Był on reakcją ustawodawcy na przypadki zwracania byłym właścicielom terenów ogrodów bez respektowania praw działkowców i PZD, którzy przez lata, będąc w dobrej wierze, inwestowali w nieruchomości majątek. Uwolnił on działkowców i PZD od ponoszenia skutków błędów w gospodarce nieruchomościami prowadzonej przez organy publiczne.

Artykuł 24 nawiązuje do konstrukcji „nieodwracalnego skutku prawnego” z art. 156 par. 2 k.p.a. Zgodnie z nim niezależnie od rodzaju uchybienia przy wydawaniu decyzji nie można stwierdzić jego nieważności, jeżeli cofnięcie, zniesienie, odwołanie skutków prawnych decyzji wymaga działań, do których organ administracji publicznej nie ma umocowania ustawowego.

Z sytuacją taką mamy do czynienia w przypadku decyzji wyłączeniowych obejmujących nieruchomości przekazane później pod ogrody. Wynika to co najmniej z dwóch przesłanek. Zgodnie z prawem obowiązującym w chwili ustanawiania praw do terenu ogrodu jego likwidacja wymagała zgody działkowców. Tak więc zasadniczo organ administracji nie był i nie jest władny bez ich zgody dysponować terenem przekazanym pod ogród.

Ponadto naniesienia i nasadzenia zlokalizowane na terenie ogrodu zawsze stanowiły odrębny od nieruchomości przedmiot własności (PZD lub indywidualnego działkowca) (obecnie art. 15 u.r.o.d.). ROD nie mogły i nie mogą funkcjonować na terenach prywatnych. W konsekwencji reprivatyzacja skutkowałą wyłączeniem art. 15 u.r.o.d. – wobec majątku trwale związanego z nieruchomością zaczęłaby obowiązywać zasada superficies solo cedit – prawo właściciela nieruchomości obejmuje rzeczy trwale połączone z gruntem. Tak więc następowało ukryte wyłączenie PZD i działkowców z ich majątku – stawał się własnością osoby, na której rzecz dokonano zwrotu nieruchomości.

Warto też pamiętać, że zasada ochrony własności (art. 64 konstytucji) nie różnicuje ochrony dla nieruchomości i naniesień, a to w praktyce miało miejsce przed wejściem w życie art. 24 u.r.o.d. Następował zwrot nieruchomości na rzecz byłych właścicieli bez wypłacenia działkowcom i PZD odszkodowania za utraconą własność. Działkowcy, którzy zagospodarowali nieruchomości w przeświadczeniu, że inwestowany majątek – jako odrębna od nieruchomości własność – korzysta z konstytucyjnej ochrony, byli wyłączeni bez podstawy prawnej i odszkodowania. Stan ten bez wątplenia stanowił pogwałcenie konstytucyjnych standardów. Jakkolwiek bowiem zaspokojenie roszczeń byłych właścicieli stanowiło działanie mające na celu realizację praw związanych z ochroną własności – ale nie samego prawa własności – skutkiem „reprivatyzacji” było bezpośrednie naruszenie prawa własności – działkowców i PZD. Artykuł 24 u.r.o.d. pogodził prawa byłych właścicieli z koniecznością zapewnienia ochrony własności PZD i działkowców, przy czym przyznał ochronę własności. Niestety tego wnioskodawca nie dostrzegł.

Artykuł 24 u.r.o.d. nie lekceważy uprawnionych roszczeń osób trzecich. Trzeba podkreślić, że roszczenia te dotyczą praw majątkowych, ale nie stricte własności. Są więc właściwie zabezpieczone poprzez prawo do odszkodowania lub nieruchomości zastępczej. Niezrozumiała jest więc teza wnioskodawcy o „wtórnym wyłączeniu” tych osób. Przepis (co potwierdził w swym orzeczeniu SN – wyrok z 11 kwietnia 2008 r. sygn. akt II CSK 650/07) nie ma zastosowania do roszczeń właścicieli. Dotyczy on wyłącznie osób, które dopiero dążą do odzyskania własności. Nie sposób więc mówić o wyłączeniu, a jedynie o ograniczeniu form zadośćuczynienia ich prawom poprzez wyłączenie możliwości zwrotu nieruchomości.

Niezrozumiałe jest także zakwestionowanie art. 24 u.r.o.d. z uwagi na rzekome

naruszenie uprawnień właścicielskich gmin i Skarbu Państwa. Zajęcie terenów pod dzisiejsze ROD odbywało się na podstawie o decyzji organów publicznych. Obciążanie ich następców prawnych – Skarb Państwa lub gminę – odpowiedzialnością za przekazanie terenu obciążonego wadą prawną należy uznać za standard w demokratycznym państwie prawa. W odróżnieniu od wcześniejszej praktyki, gdy skutki uchybień władz przerzucano na działkowców i PZD, zmuszanych do opuszczenia nieruchomości i utraty własności bez odszkodowania.

## Samorząd to nie monopol

Podważony art. 6 ustawy definiuje pojęcie rodzinnego ogrodu działkowego. Wnioskodawca zarzuca, że przepis ten powierza prowadzenie tych ogrodów tylko Polskiemu Związkowi Działkowców. Jednak ustawa nie wyklucza tworzenia ogrodów przez inne podmioty, więc nie może być mowy o monopolu. Ustawa dotyczy tylko szczególnego ich rodzaju – rodzinnych ogrodów działkowych – które są urządzeniami użyteczności publicznej. Zapewniają powszechny dostęp do działek rodzinnych, które są formą świadczenia socjalnego. Są to zatem zadania publiczne powierzone samorządowi działkowców (PZD) stworzonemu przez osoby użytkujące działki. Z analogicznym rozwiązaniem mamy do czynienia w innych wypadkach, np. Polskiego Związku Łowieckiego, czego nikt dotąd nie kwestionował. Ustawodawca miał więc prawo przyjąć taki system funkcjonowania ogrodnictwa działkowego. Ale wnioskodawca kwestionuje optymalność tej koncepcji, optując za ustawą normującą działalność wszystkich ogrodów. Tyle że niezrozumiałe jest, dlaczego definitywne uchylenie podstawowych praw działkowców jest warunkiem do ewentualnego uchwalenia w przyszłości nowej ustawy, która przecież nie mogłaby już zawierać jakiegokolwiek przepisu uchylonego przez trybunał.

## Państwo nie zawsze wie najlepiej

W tym kontekście za bezzasadne należałoby uznać kwestionowanie konstytucyjności art. 13 ust. 1 ustawy, który powierza samorządowi działkowców organizację i zarządzanie ROD. Ustawodawca może – w ramach konstytucyjnie zapewnionej swobody legislacyjnej – tworzyć określone samorządy i powierzać im zadania, które uznaje za społecznie i publicznie doniosłe. Taki model jest charakterystyczny również dla innych organizacji funkcjonujących w oparciu o własne ustawy. Wszystkie zajmują się istotnymi dziedzinami życia społecznego o charakterze publicznym, które z tej racji podlegają specyficznym regulacjom prawnym, gdyż działają w zastępstwie organów administracyjnych.

dokończenie na str. 8



## OGRODY DZIAŁKOWE W NIEBEZPIECZEŃSTWIE

# Zapomnijcie o ogrodach, choć stamtąd pochodzicie

dokończenie ze str. 7

Taki mechanizm jest zbitejny z konstytucyjną zasadą pomocniczości, która zakłada przejmowanie przez organizację społeczne jak największej ilości spraw publicznych. W tym celu ustawodawca często powołuje samorządy, którym powierza obowiązek realizacji konkretnych zadań o znaczeniu ogólnospołecznym. Tak uregulowano w Polsce także zasady funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych. Gdyby zatem uznać racje wnioskodawcy, to należałoby również podważyć podstawy działania samorządów zawodowych, związków sportowych czy też wspomnianego już Polskiego Związku Łowieckiego. Wnioskodawca ograniczył się jednak tylko do ustawy o ROD, która wprowadza w życie stosowane w większości zachodnich państw Unii Europejskiej, gdzie rozwija się ogrodnictwo działkowe. Tam również działa ogólnokrajowy samorząd działkowców, który prowadzi ogrody działkowe. Model ten sprawdza się w praktyce i jest akceptowany jako zgodny z interesami samych działkowców oraz społecz-

ności lokalnych, które korzystają z dobrodziejstw ogrodów działkowych.

### Odpowiedzialni za wspólne sprawy

Kolejnym zaskarżonym przepisem jest art. 30 ustawy stanowiący, że członkami PZD są osoby fizyczne użytkujące działki w rodzinnych ogrodach działkowych. Wnioskodawca kwestionuje zastosowaną konstrukcję powiązania użytkownika działki w ROD z przynależnością do PZD. Taka konstrukcja jest stosowana w wielu przypadkach i nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Jest ona charakterystyczna dla funkcjonowania rozmaitych samorządów zrzeszających osoby wykonujące pewne zawody lub realizujące niektóre zamiłowania (np. łowiectwo, wędkarstwo). Nie można więc zarzucać w tym przypadku ograniczenia swobody zrzeszania. Ustawa przecież nie wyklucza istnienia ogrodów działkowych funkcjonujących poza PZD. Każdy ma więc możliwość wyboru – decyduje się na działkę w ROD i przynależność do PZD albo też szuka ogrodu funkcjonującego poza strukturami

Związku i ubiega się o działkę na innych – niż wynikające z ustawy – zasadach.

Dzięki modelowi wprowadzonemu ustawą każdy z działkowców ma równe prawa i obowiązki. Gdyby osoby posiadające prawo do korzystania z działki nie były jednocześnie zobowiązane współdziałać w samorządzie, to ich sytuacja byłaby korzystniejsza niż członków PZD biorących udział w pracach na rzecz wspólnoty ogrodowej i to należałoby uznać za sprzeczne z art. 32 konstytucji. Trzeba też zauważyć, że prawo do ubiegania się o działkę w ROD i członkostwo w PZD jest dostępne dla ogółu obywateli, zaś odmowa podlega zaskarżeniu do sądu powszechnego (art. 32 ustawa o ROD). Sąd może też badać, czy odmowa nie narusza kryteriów określonych ustawą, którymi PZD powinien się kierować przy przydziale działek (art. 31 ust. 3). Dlatego wbrew twierdzeniu wnioskodawcy ustawa gwarantuje równe traktowanie obywateli przez prawo.

### Samodzielni w granicach prawa

Wnioskodawca zakwestionował także art. 31 ust. 1 – 3

ustawy, który reguluje podstawowe zasady przydziału działek w ROD. Prawo to jest przyznane samorządowi działkowców. Tak ukształtowany mechanizm obowiązuje w Polsce od zarania ruchu działkowego, a jednocześnie jest powszechnie stosowany w pozostałych krajach europejskich. Wynika to z idei samodzielnosci, niezalezności i samorządności, które stanowią fundament ogrodnictwa działkowego. Podobny model jest charakterystyczny również dla innych organizacji funkcjonujących w oparciu o własne ustawy. Powierzenie realizacji szczególnego zadania publicznego samorządowi – powołanemu w tym celu w drodze ustawy – nie może być postrzegane w kategoriach naruszenia Konstytucji. Stąd też bezpodstawne jest kwestionowanie zasady oddania samorządowi działkowców uprawnienia do przydziału działek. Decyzje w tym zakresie podejmują działkowcy poprzez wybranych spośród siebie przedstawicieli. Nie oznacza to wcale, że decyzje te są arbitralne. Muszą spełniać wiele warunków ustawowych (określa ona

kryteria przydziału działek) i statutowych. Ponadto decyzje o przydziale działki (bądź odmowie) podlegają kontroli sądowej. Rozwiązanie to zabezpiecza więc prawa osób ubiegających się o działki. Trzeba też pamiętać, że to sami działkowcy – poprzez swoją organizację – budowali ogrody, inwestowali środki i utrzymują dzisiaj te urzędy i użyteczności publicznej. Mają więc pełen tytuł do decydowania o przyjmowaniu nowych członków do ogrodów. Odebranie im tego prawa byłoby wyrazem deprecjonowania roli i znaczenia samorządu w samodzielnym wykonywaniu jego zadań.

### Działkowiec zrobił swoje, działkowiec może odejść?

Istnieje więc szereg argumentów przemawiających za tym, aby ustawę o ROD uznać za akt zgodny z Konstytucją RP. Podniesione we wniosku tezy, jak również bezprecedensowy zakres zaskarżenia – całej ustawy – pozwalają stwierdzić, iż inicjatywa ta jest swoistą polemiką z wolą ustawodawcy, co do wyboru modelu organizacji danej sfery

życia społecznego. Faktem, którego nie można pominąć, jest również ewidentnie negatywny odbiór zaskarżenia ustawy ze strony osób, których to najbardziej dotyczy – działkowców. Nie ma w tym nic dziwnego. Stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu powoduje, że ustawodawca nie może go już przywrócić. W konsekwencji przyszłość ich ogrodów postawiona została pod znakiem zapytania. Od decyzji sędziów Trybunału zależy teraz, czy wieloletni wysiłek kilku pokoleń działkowców, którzy nieużytki, wysypiska śmieci i tereny poprzemysłowe przywrócili przyrodzie i społeczeństwu, zostanie zaprzeczony. Oczywiście jest bowiem, że pozbawienie ogrodów ochrony prawnej zawartej w ustawie o ROD i wystawienie na ryzyko komercjalizacji terenów niechybnie skończy się przegrana działkowców. Paradoksalnie, efekty ich wieloletnich starań stałyby się dla nich przekleństwem.

Opracował dział medialny

Krajowej Rady PZD na podstawie stanowiska przesłanego do Trybunału Konstytucyjnego

## Najwyższa Izba Kontroli zbłądziła w grządkach

W 2010 roku NIK przesłał do mediów komunikat, w którym stwierdził, iż „na terenie ogrodów działkowych panuje bałagan”. Było to pokłosie kontroli w... gminach. PZD dokonał szczegółowej analizy raportu. W efekcie opublikował własny, w którym wykazywał, że komunikat NIK ma się nijak do rzeczywistości.

Wnioski NIK odbiegały od przedmiotu kontroli, a jej zakres był fragmentaryczny – badano tylko 8 gmin. Skontrolowano 53 ogrody, wybrane w oparciu o wcześniejsze sygnały o nieprawidłowościach. Niestety „kontrola” ogrodów przez NIK jest nadal wykorzystywana przeciwko działkowcom.

Na rozbieżności wskazywał sam tytuł raportu NIK – „Informacja o wynikach kontroli zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych”. Celem kontroli zleconej przez Sejm nie były więc ogrody, ale ocena warunków dla realizacji ustawy o ROD z 2005 roku, m.in. w zakresie zapewnienia przez organy samorządu terytorialnego warunków prawnych, ekonomicznych i przestrzennych do istnienia i rozwoju ogrodów. Chodziło o drogi dojazdowe do działek, wyposażenie ogrodów w energię elektryczną, zaopatrzenie w wodę, utrzymanie porządku i czystości na terenach przylegających do ROD oraz przestrzeganie przepisów prawa budowlanego w zakresie wznoszenia altan oraz innych obiektów budowlanych.

### Jak wyjątek stał się regułą

Zaprezentowane wyniki raportu w dalekiej mierze odbiegały od przedmiotu i założeń kontroli. Ponadto kontrola została przeprowadzona w 8 urzędach gmin. „Na ich terenie zlokalizowano 15 proc. liczby rodzinnych ogrodów działkowych funk-

cjonujących w kraju” – napisano w raporcie NIK. Jednakże w owych 15 proc. NIK skontrolował zaledwie 53 ogrody działkowe, podczas gdy w kraju jest ich blisko 5 tys. Pod uwagę wzięto więc zaledwie 1,06 proc. wszystkich ogrodów działkowych w Polsce. Zbadano jedynie 0,17 proc. ogólnej liczby działek rodzinnych. Informację tę przemilczano, tworząc pozór rzetelności i ukrywając fakt fragmentarycznej kontroli.

Z raportu NIK: „do kontroli zostały wytypowane jednostki na podstawie skarg kierowanych bezpośrednio do NIK lub Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej”. Kontrolowano więc jedynie te ogrody, do których już wcześniej pojawiały się zastrzeżenia. Wszystkie wnioski zostały wysnute na tej wybiórczo wybranej podstawie. Czy zatem na podstawie 53 „wyselekcjonowanych” ogrodów można oceniać prawie 5 tys. ROD i ponad milion działkowców?

Raport poruszył m.in. problem zamieszkiwania na działkach. „Niezdanie z art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo budowlane, na terenie rodzinnych ogrodów działkowych budowano obiekty o powierzchni większej niż dopuszczalna powierzchnia zabudowy oraz wbrew art. 13 ust. 4 ustawy o ROD” – napisano w raporcie. Zdaniem NIK w 6 gminach na terenie ogrodów mieszkało blisko 1 tys. osób. Słowem nie wspomniano jednak, że w dużych miastach, gdzie głównie

przeprowadzono kontrolę, często są to zaszczości z lat przedwojennych. Co istotne, nie wykazano związku pomiędzy obecnymi regulacjami a przypadkami naruszenia prawa ani nie zwrócono uwagi na źródła problemu i tego, kto powinien go rozwiązać. Budynki te powstawały na długo przed uchwaleniem ustawy o ROD. Przykładem jest Wrocław. Pominięto istotne fakty, że są to niemieckie domy sprzed II wojny światowej, a ogrody istniejące tam do dnia dzisiejszego powstawały wówczas jako domy rekreacyjne Niemców. Ludzie mieszkają w nich od ponad 50 lat i płacą za nie podatki od nieruchomości. Polski Związek Działkowców wielokrotnie próbował uregulować te sytuacje, zmieniając status z terenów działkowych na osiedla mieszkaniowe. Jednakże samorządy odrzucają takie propozycje.

Zamieszkiwanie na działkach czy budownictwo ponadnormatywne dotyczy niespełna 0,5 proc. ogółu wszystkich działek rodzinnych w kraju. Najczęściej to efekt ubóstwa i problemów mieszkaniowych rodzin. Rozwiązywanie tych kwestii należy wyłącznie do zadań gmin i pomocy socjalnej, nie do PZD, co sugeruje raport. O nakazie rozbiórki ponadnormatywnej altany może zdecydować jedynie nadzór budowlany lub sąd na podstawie prawomocnie wydanej wyroku. Jednak nadzór budowlany pozo-

staje bierny w tych sprawach, a przed sądami sprawy ciągną się latami. Rozwiązywanie problemu zamieszkiwania na działkach jest wyjątkowo czasochłonne. Nie sposób zwalczyc tego zjawiska bez należytej współpracy właściwych organów publicznych. Problemem jest też meldowanie na działkach. Za zaistniałą sytuację odpowiadają sprzeczne ze sobą przepisy prawa, które pozwalają na meldowanie osób na działkach, mimo że ustawa o ROD zabrania zamieszkiwania w ogrodzie. Tymczasem ta perspektywa została pominięta w badaniach NIK-u, a cała wina została zrzuca na organizację społeczną – PZD. Znamienne, że raport nie wskazuje, ile wydano nakazów rozbiórki ponadnormatywnych altan. Nie poruszono także aspektu meldowania przez gminy ludzi na terenach ogrodów działkowych.

### „Bałagan” na działkach

Równie powierzchownie potraktowano kwestię ochrony środowiska. Wysiłki Związku, który organizuje wywóz śmieci, dba o porządek w ogrodach i stara się egzekwować utrzymanie ładu na działkach, zostały zupełnie pominięte. Podkreślono jednak w sposób szczególny pojedyncze przypadki zaniedbanych działek, generalizując je i tworząc fałszywy obraz ogrodów działkowych. Pojedyncze sytuacje posiadania przez działkowców szamb zostały wyolbrzymione i porównane do tykającej bomby ekologicznej. W rzeczywistości w znacznie większej skali zjawisko to dotyczy całych osiedli mieszkaniowych, a nie ogrodów. Kolejny raz całkowicie pominięto również reakcji organów publicznych na ten problem, zarów-

no w zakresie zapobiegania, jak i stworzenia odpowiedniej infrastruktury sanitarnej. Sami działkowcy nie są w stanie udźwignąć kosztów budowy takiej infrastruktury kanalizacyjnej.

### Nadzór nad PZD

NIK stawia też zarzuty PZD. Według raportu „trudno zdyscyplinować ten związek, bo ustawodawca nie wskazał urzędu, który sprawowałby nad nimi nadzór”. Tymczasem taki zapis był w ustawie o ROD i przekazywał on uprawnienia nadzorcze Ministrowi Środowiska. Bez porozumienia z PZD został uchylony, z niewiadomych powodów, z dniem 15 listopada 2008 r., co zapewne NIK uznał za podstawę do postawienia zarzutu o braku kontroli.

Zapomniął, że Polski Związek Działkowców jako organizacja społeczna podlega też ustawie – Prawo o stowarzyszeniach. Organem sprawującym nadzór nad PZD jest więc starosta właściwy ze względu na siedzibę Związku, a zatem Prezydent m. st. Warszawy (art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy Prawo o stowarzyszeniach). Organami nadzorującymi jednostki terenowe PZD (okręgi) są starostowie właściwi ze względu na siedziby tych jednostek. Nie ma zatem żadnych podstaw, by z prawnego punktu widzenia wysuwać wnioski, że obowiązujące przepisy nie przewidują nadzoru nad PZD. Nawet w tym zakresie raport NIK tworzy nieprawdziwy obraz PZD jako organizacji, która działa poza granicami prawa i nie podlega żadnemu nadzorowi.

### Co naprawdę kontrolowała NIK?

NIK miał zająć się tematem zapewnienia warunków dla

prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych. Tymczasem oceniono tylko stan dokumentacji w gminach, przestrzeganie prawa budowlanego, zagospodarowanie przestrzennego itd. Nie oceniono, w jaki sposób ogrody działkowe są zaopatrzone we wszystko, co jest niezbędne dla ich właściwego funkcjonowania i rozwoju. Dlatego raport NIK w konfrontacji z rzeczywistością nie wytrzymał próby krytyki.

### Raport NIK w Sejmie

Wadliwe metody kontroli, chybione ustalenia i błędne wnioski – to konkluzje płynące z posiedzeń komisji sejmowych, które debatowały nad informacjami od NIK. Uznano, że raport jest niereprezentatywny i krzywdzący dla działkowców. Raport był analizowany w Sejmie dwa razy. Niemal wszyscy posłowie, którzy zabrali głos w dyskusji, uznali wnioski raportu za zbyt drastyczne, zwłaszcza że oceniono wszystkie ROD poprzez stan istniejący w kilkudziesięciu „wyselekcjonowanych” ogrodach.

### NIK przeprosza

Za stwierdzenia o bałaganie w ROD zawarte w komunikacie NIK przeproszał wiceprezes Izby Marek Zająkała. Podczas posiedzenia Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej powiedział: „Użyto określenia generalizującego, idącego zbyt daleko i stąd niesprawiedliwego dla środowiska działkowców. Chciałbym za to przeprosić”. Wiceprezes NIK zgodził się ze stwierdzeniami, że większość ROD działa zgodnie z prawem, a jawiska samowoli i zamieszkiwania na działkach są nieliczne.