

**Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Prawa Cywilnego**

Jan Lipski

STOWARZYSZENIA OGRODOWE

Rozprawa doktorska
napisana pod kierunkiem
prof. Leszka Boska

Promotor pomocniczy:
dr Katarzyna Królikowska

Warszawa 2019

Spis treści

Wykaz skrotów	5
Wprowadzenie	9
Rozdział I. Stowarzyszenia działkowców na ziemiach polskich w ujęciu historycznym	20
I.1. Uwagi ogólne	20
I.2. Geneza współczesnych ogrodów działkowych	20
I.3. Okres samoistnego rozwoju ogrodów działkowych i zrzeszeń działkowców w Polsce do roku 1949	25
I.3.1. Okres przed odzyskaniem polskiej państwowości	25
I.3.2. Okres II Rzeczypospolitej	27
I.3.2.1. Uwagi ogólne	27
I.3.2.2. Cele TOD	29
I.3.2.3. Członkostwo w TOD i jego związenie z dzierżawą działki	32
I.3.2.4. Zakres terytorialny działalności TOD	35
I.3.2.5. Zasady korzystania z nieruchomości przez TOD i działkowców	36
I.3.2.6. Zrzeszenia towarzystw ogrodów działkowych a także inicjatywy zmierzające do wprowadzenia regulacji ustawowej funkcjonowania ogrodów działkowych	37
I.3.2.7. Podsumowanie	40
I.3.3. Okres odtwarzania ogrodów działkowych i zrzeszeń działkowców w warunkach regulacji w latach 1946–1949	41
I.4. Okres centralnego zarządzania ogrodami działkowymi: lata 1949–2013	44
I.4.1. Ustawa z dnia 9 marca 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych	44
I.4.2. Ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych	49
I.4.3. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych	56
I.4.4. Podsumowanie – monopol organizacji zrzeszającej działkowców w latach 1949–2013	60
I.5. Konkluzje – rola zrzeszeń w tworzeniu i prowadzeniu ogrodów działkowych przed wejściem w życie ustawy z 13 grudnia 2013 r.	62
Rozdział II. Konstytucyjny kontekst funkcjonowania stowarzyszeń ogrodowych	65
II.1. Uwagi ogólne	65
II.2. Wytyczne Trybunału w zakresie warunków ukształtowania ustroju ogrodów działkowych	66
II.3. Prawa i wartości chronione na gruncie Konstytucji a zasady organizacji rodzinnych ogrodów działkowych ..	68
II.4. Wolność zrzeszania się działkowców	72
II.4.1. Ogólna problematyka wolności zrzeszania się działkowców	72
II.4.2. Formy realizacji wolności zrzeszania się przez działkowców	75
II.4.2.1. Wolność tworzenia stowarzyszeń, wyboru formy prawnej i organizacyjnej	76
II.4.2.2. Swoboda działalności, w tym wyboru celów i środków służących ich realizacji	79
II.4.2.3. Dobrowolność członkostwa oraz decydowanie o przyznaniu i pozbawieniu członkostwa przez stowarzyszenie ogrodowe	81
II.4.2.4. Samodzielność prowadzenia spraw stowarzyszenia	85
II.4.2.5. Autonomiczne decydowanie o likwidacji stowarzyszenia ogrodowego	86
II.5. Nakaz równego traktowania stowarzyszeń ogrodowych	87
II.6. Ochrona trwałości rodzinnych ogrodów działkowych a prawa właścicieli gruntów, na których one funkcjonują	91
II.6.1. Przekazywanie praw do nieruchomości na rzecz stowarzyszenia ogrodowego	92
II.6.2. Dopuszczalność ograniczeń likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych	96
II.7. Podsumowanie	98

Rozdział III. Podstawowe założenia ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z 2013 r.	102
III.1. Uwagi ogólne	102
III.2. Przedmiot i metoda regulacji ustawowej.....	103
III.3. Stowarzyszenia ogrodowe na gruncie ustawy z 2013 r.	107
III.3.1. Cechy stowarzyszeń ogrodowych.....	107
III.3.2. Status i podstawy prawne działania stowarzyszeń ogrodowych	111
III.3.3. Wielość i równorzędność stowarzyszeń ogrodowych.....	121
III.3.4. Przekształcenie PZD w stowarzyszenie ogrodowe w rozumieniu ustawy z 2013 r.	124
III.4. Rodzinne ogrody działkowe na gruncie ustawy z 2013 r.	133
III.4.1. Status ROD.....	133
III.4.2. Wspólne korzystanie z cudzej nieruchomości w ramach ROD.....	142
III.4.3. Sposób korzystania z działek w ROD.....	148
III.4.4. Szczególny status naniesień na nieruchomości ROD	156
III.4.5. Ochrona trwałości ROD.....	173
III.5. Zasady wyznaczające pozycję stowarzyszeń ogrodowych w reżimie prawnym rodzinnych ogrodów działkowych	180
III.5.1. Dwuwarstwowa struktura praw do nieruchomości ROD.....	180
III.5.2. Wyłączność zakładania i prowadzenia ROD przez stowarzyszenia ogrodowe.....	188
III.5.3. Nerozerwalność powiązania ROD ze stowarzyszeniem ogrodowym	193
III.6. Zasady wyznaczające status działkowców korzystających z ROD	210
III.6.1. Brak związania prawa do działki z członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym	210
III.6.2. Rodzaje i charakter praw do działki w ROD	217
III.6.3. Zbywalność i ograniczona dziedziczność prawa dzierżawy działkowej.....	227
III.6.4. Zasada jednopodmiotowości prawa do działki	233
Rozdział IV. Stowarzyszenia ogrodowe – zagadnienia konstrukcyjne.....	241
IV.1. Uwagi ogólne.....	241
IV.2. Wybór stowarzyszenia jako formy prawnej organizacji działkowców	241
IV.2.1. Założenia wstępne	241
IV.2.2. Spółki handlowe	244
IV.2.3. Spółdzielnie.....	246
IV.2.4. Wspólnoty (na wzór wspólnoty mieszkaniowej).....	254
IV.2.5. Spółki (na wzór spółek dla zagospodarowania wspólnot gruntowych)	258
IV.2.6. Samorząd działkowców.....	261
IV.2.7. Stowarzyszenia.....	264
IV.3. Charakter stosunków członkowskich w stowarzyszeniach	269
IV.4. Cechy ogólne stowarzyszeń ogrodowych wynikające z Prawa o stowarzyszeniach.....	275
IV.5. Cechy szczególne stowarzyszeń ogrodowych.....	281
IV.5.1. Uwagi ogólne	281
IV.5.2. Cele stowarzyszeń ogrodowych	282
IV.5.3. Zadania stowarzyszeń ogrodowych.....	285
IV.5.4. Inne wymagania odnoszące się do treści statutów stowarzyszeń ogrodowych.....	287
IV.5.5. Członkostwo w stowarzyszeniach ogrodowych	289
IV.6. Podsumowanie	291

Rozdział V. Sposoby realizacji celów stowarzyszeń ogrodowych	293
V.1. Uwagi ogólne	293
V.2. Zakładanie rodzinnych ogrodów działkowych	294
V.2.1. Utworzenie a założenie ROD.....	294
V.2.2. Zakładanie ROD na gruntach publicznych	297
V.2.3. Zakładanie ROD na gruntach stanowiących własność stowarzyszenia ogrodowego.....	300
V.3. Prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych	302
V.3.1. Podstawa prawna zadań związanych z prowadzeniem ROD	302
V.3.2. Prowadzenie ROD na gruntach publicznych	305
V.3.3. Prowadzenie ROD na gruntach stanowiących własność stowarzyszenia ogrodowego.....	307
V.4. Likwidacja rodzinnych ogrodów działkowych.....	309
V.4.1. Uwagi ogólne.....	309
V.4.2. Przestanki i warunki likwidacji ROD	311
V.4.3. Likwidacja ROD na cel publiczny	315
V.4.5. Likwidacja ROD położonego na gruncie uzyskanym nieodpłatnie	316
V.6. Podsumowanie	319
 Rozdział VI. Podstawy korzystania przez stowarzyszenia ogrodowe z gruntów przeznaczonych na rodzinne ogrody działkowe.....	320
VI.1. Uwagi ogólne.....	320
VI.2. Grunty, na których mogą być zakładane rodzinne ogrody działkowe.....	321
VI.3. Rodzinne ogrody działkowe na nieruchomościach Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego	324
VI.3.1. Podstawy prawne korzystania z gruntów Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego	324
VI.3.2. Prawo użytkowania	328
VI.3.2.1. Uwagi ogólne.....	328
VI.3.2.2. Treść i przedmiot użytkowania	329
VI.3.2.3. Podstawy prawne użytkowania gruntów ROD	330
VI.3.2.4. Funkcje użytkowania gruntów ROD.....	335
VI.3.2.5. Sposób korzystania z gruntów przez użytkownika	337
VI.3.2.6. Wpływ pozycji prawnej użytkownika na prawa i interesy działkowców	342
VI.3.2.7. Wnioski.....	349
VI.3.3. Prawo użytkowania wieczystego	350
VI.3.3.1. Uwagi ogólne.....	350
VI.3.3.2. Treść i przedmiot użytkowania wieczystego.....	351
VI.3.3.3. Podstawy prawne użytkowania wieczystego gruntów ROD	353
VI.3.3.4. Funkcje użytkowania wieczystego gruntów ROD	354
VI.3.3.5. Sposób korzystania z gruntów przez użytkownika wieczystego	355
VI.3.3.6. Wpływ pozycji prawnej użytkownika wieczystego na prawa i interesy działkowców	356
VI.3.3.7. Wnioski.....	367
VI.4. Rodzinne ogrody działkowe na nieruchomościach stanowiących własność stowarzyszenia ogrodowego	368
VI.5. Podsumowanie	370
 Rozdział VII. Regulacja stosunków prawnych między stowarzyszeniami ogrodowymi a działkowcami	374
VII.1. Uwagi ogólne.....	374
VII.2. Członkostwo w stowarzyszeniu ogrodowym prowadzącym ROD	376
VII.3. Podstawy korzystania z nieruchomości ROD przez działkowców	382

VII.3.1 Uwagi ogólne	382
VII.3.2. Dzierżawa działkowa	383
VII.3.2.1. Charakter prawny umowy dzierżawy działkowej	383
VII.3.2.2. Funkcje dzierżawy działkowej.....	384
VII.3.2.3. Przedmiot dzierżawy działkowej	385
VII.3.2.4. Strony stosunku dzierżawy działkowej.....	386
VII.3.2.5. Treść stosunku dzierżawy działkowej	388
VII.3.2.6. Okres trwania dzierżawy działkowej.....	396
VII.3.2.7. Zbytec praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy działkowej oraz ich dziedziczność	397
VII.3.2.8. Ochrona dzierżawy działkowej.....	397
VII.3.3. Prawo użytkowania działki w ROD	403
VII.4. Poddanie kontroli sądu wybranych stosunków związanych z korzystaniem z działki	408
VII.5. Prawa i interesy działkowców w świetle stosunków prawnych łączących ich ze stowarzyszeniami ogrodowymi	411
VII.6. Podsumowanie.....	419
 Rozdział VIII. Ocena rozwiązań ustawowych oraz postulaty <i>de lege ferenda</i>	420
 VIII.1. Uwagi ogólne	420
VIII.2. Uregulowanie zasad organizacji rodzinnych ogrodów działkowych w ustawie szczególnej	422
VIII.3. Stowarzyszenia ogrodowe jako podmioty zakładające i prowadzące rodzinne ogrody działkowe	429
VIII.3.1 Prawne motywy powierzenia stowarzyszeniom ogrodowym zadań związanych z ROD	429
VIII.3.2. Ocena pozycji stowarzyszeń ogrodowych na gruncie ustawy z 2013 r.....	437
VIII.3.2.1 Stowarzyszenia ogrodowe a idea społeczeństwa obywatelskiego	437
VIII.3.2.2. Wyłączność zakładania i prowadzenia ROD.....	439
VIII.3.2.3. Nerozerwalność powiązania rodzinnych ogrodów działkowych z prowadzącymi je stowarzyszeniami ogrodowymi.....	440
VIII.3.3. Prawa do nieruchomości uzyskiwane na cele ROD	441
VIII.3.4. Prawa do działki ustanawiane na rzecz działkowców	450
VIII.4. Członkostwo w stowarzyszeniu ogrodowym a prawo do działki w rodzinnym ogrodzie działkowym	454
VIII.4.1. Niekonsekwentne ukształtowanie relacji pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym a działkowcami jako źródło wad obowiązującej ustawy	454
VIII.4.2. Normatywne uzasadnienie powiązania korzystania z działki w ROD z przynależnością do stowarzyszenia ogrodowego	456
VIII.4.3. Koncepcja wzajemnego powiązania członkostwa w stowarzyszeniu z prawem do działki	464
VIII.4.3.1. Rodzaje stosunków prawnych pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym a działkowcami	464
VIII.4.3.2. Relacja pomiędzy członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym a prawem do działki w kontekście konstrukcji praw związanych	472
VIII.4.3.3. Modele powiązania członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym z prawem do działki	475
VIII.4.4. Członkostwo działkowców w stowarzyszeniu ogrodowym prowadzącym wiele rodzinnych ogrodów działkowych.....	488
VIII.4.5. Konstytucyjna dopuszczalność związania członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym z prawem do działki	492
VIII.5. Wyodrębnienie stowarzyszeń ogrodowych, jako podtypu ogólnej formy stowarzyszenia	500
 Podsumowanie.....	504
 Bibliografia	

Wykaz skrotów

Akty prawne

BGB	niemiecki kodeks cywilny z dnia 18 sierpnia 1896 r. (Bürgerliches Gesetzbuch vom 18. August 1896, BGBI. I S. 42, ber. S. 2909, 2003 S. 738)
GospNU	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)
KodRol franc.	francuski kodeks rolny i rybołówstwa morskiego (Code rural et de la pêche maritime, https://www.legifrance.gouv.fr)
KC	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
KPA	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
KPC	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1360ze zm.)
KRSU	ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym ¹
KSH	ustawa z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)
KWU	ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1916 ze zm.)
Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
KC czeski	czeski kodeks cywilny z dnia 3 lutego 2012 r. (zákon ze dne 3. února 2012 občanský zákoník, Zákon č. 89/2012 Sb., Částka 33/2012 z 22 marca 2012 r.)
OchrLokU	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1234 ze zm.)
OgrDzU niem.	niemiecka ustawa federalna z 28 lutego 1983 r. o ogródkach działkowych (Bundeskleingartengesetz (BKleingG) vom 28. Februar 1983 (BGBI. I S.210)
OgrDzU austr.	austriacka ustawa federalna z 16 grudnia 1958 r. w sprawie uregulowania ogrodnictwa działkowego (Bundesgesetz vom 16. Dezember 1958 über die Regelung des Kleingartenwesens (Kleingartengesetz) (StF: BGBl Nr 6/1959 (NR: GP VIII RV 472 AB 592 s. 76. BR: s. 140.))
OgrDzU duń.	duńska ustawa o ogrodach działkowych z 1 czerwca 2001 r. (Lov nr. 476 af 7. juni 2001 om kolonihaver (LBK nr 790 af 21/06/2007
PrSpółdz	ustawa z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1285 ze zm.)
PrStow	ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 713 ze zm.)
PrStow z 1932 r.	rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy z dnia 27 października 1932 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. Nr 94, poz. 808 ze zm.)
KRSU	ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 986 ze zm.)
RodzOgrU	ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2176 ze zm.)

¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 986 ze zm.

PracOgrU	ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 12, poz. 58 ze zm.)
RodzOgrU z 2005 r.	ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. 2005 Nr 169, poz. 1419 ze zm.)
SpMieszkU	ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 845 ze zm.)
WłLokU	ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 737 ze zm.)
WspGruntU	ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 703 ze zm.)

Czasopisma

ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (zbiór urzędowy wydawany do 2004 r.)
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych (zbiór urzędowy wydawany od 2004 r.)
OSA	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna - zbiór urzędowy wydawany jako: Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna (od stycznia 1995 r.), Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od stycznia 1990 r. do grudnia 1994 r.), Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Administracyjna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od kwietnia 1982 do grudnia 1989 r.), Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1963 r. do kwietnia 1982 r.), Orzecznictwo Izby Cywilnej Sądu Najwyższego (w 1962 r.), Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Karnej (w latach 1953-1961; powoływany dział orzecznictwa Izby Cywilnej), Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego - Orzeczenia Izby Cywilnej (w latach 1945-1952).
OSNC-ZD	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna. Zbiór Dodatkowy (oficjalny zbiór dodatkowy wydawany od 2008 r.)
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (zbiór urzędowy wydawany od stycznia 2003 r.); poprzednio: Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (zbiór urzędowy wydawany od lipca 1994 r. do grudnia 2002 r.)
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich (Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych)
OTK Zb.Urz.	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
Teka Kom.Praw.OLPAN	TEKA Komisji Oddziału PAN w Lublinie
KPP	Kwartalnik Prawa Prywatnego
KPPubl.	Kwartalnik Prawa Publicznego
MoP	Monitor Prawniczy
MoPH	Monitor Prawa Handlowego
M.P.	Monitor Polski
ONSA	Orzecznictwo Najwyższego Sądu Administracyjnego OSN Zbiór Orzeczeń Sądu Najwyższego. Orzeczenia Izby Cywilnej (w latach 1933–1952), Orzecznictwo Sądu Najwyższego (w latach 1953–1961: Izby Cywilnej i Izby Karnej, w roku 1962: Izby Cywilnej, w latach 1963–1981: Izby Cywilnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w latach 1982–1989: Izby Cywilnej i Administracyjnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w latach 1990–1994: Izby Cywilnej oraz Izby

Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w 1995 roku: Izby Cywilnej), OSNAPiUS do 31.12.2002 r., OSNP od 1.1.2003 r.

OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich – Orzecznictwo Sądów Polskich (1921–1939), Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych (1957–1989), Orzecznictwo Sądów Polskich (od 1990)
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
Pal.	Palestra
PiP	Państwo i Prawo
PS	Przegląd Sądowy
PPH	Przegląd Prawa Handlowego
Prz.Sejm.	Przegląd Sejmowy
Rej.	Rejent
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Rzeczp.	Rzeczpospolita
SC	Studia Cywilistyczne
SI	Studia Iuridica
SIS	Studia Iuridica Silesiana
Zesz.Prawn.BAS	Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu

Organy orzekające

BGH	Niemiecki Federalny Sąd Najwyższy (<i>Bundesgerichtshof</i>)
OLG	Niemiecki Wyższy Sąd Krajowy (<i>Oberlandesgericht</i>)
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
FTK	Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (<i>Bundesverfassungsgericht</i>)

Inne skróty

ČZS	Český zahrádkářský svaz, z.s. tj. Czeskie Stowarzyszenie Ogrodowe.
ZPZZ	Zrzeszenie Pracowniczych Związków Zawodowych
Dz.U.	Dziennik Ustaw
Lex	system informacji prawnej wydawnictwa Wolters Kluwer
Legalis	system informacji prawnej wydawnictwa C.H.Beck
POD	pracowniczy ogród działkowy
PZD	Polski Związek Działkowców
red.	redaktor
ROD	rodzinny ogród działkowy
SPA	System Prawa Administracyjnego

SPP	System Prawa Prywatnego
SPC	System Praca Cywilnego
SPH	System Praca Handlowego
TOD	Towarzystwo Ogrodów Działkowych
art.	artykuł
j.s.t.	jednostki samorządu terytorialnego
Nb	numer brzegowy
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
niem.	niemiecki
orz.	orzeczenie
podkr.	podkreślenie
post.	postanowienie
poz.	pozycja
przyp.	przypis
pt.	pod tytułem
r.	rok
red.	redakcja
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
rozdz.	rozdział
rozp.	rozporządzenie
s.	strona
t.	tom
uchw.	uchwała
ust.	ustęp
wyr.	wyrok
ze zm.	ze zmianami
zm.	zmiana (-y)
z.	zeszyt

Wprowadzenie

Problematyka statusu i zasad organizacji stowarzyszeń ogrodowych nie była dotąd podejmowana w literaturze prawniczej. Nie jest to dziwne, gdyż w polskim systemie prawnym zrzeszenia tego rodzaju funkcjonują dopiero od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych². Postrzeganie omawianego zagadnienia jedynie z perspektywy obowiązujących przepisów nie byłoby jednak właściwe. Towarzystwa ogrodów działkowych, pełniące funkcje analogiczne do tych przypisanych obecnie stowarzyszeniom ogrodowym, działały bowiem na terenie Polski już około 120 lat temu, a ustawowa identyfikacja ich specyficznych cech i zadań nastąpiła po raz pierwszy w 1946 r.³ Przymusowa likwidacja takich towarzystw w 1949 r.⁴, położyła kres spontanicznemu rozwojowi ruchu działkowego, który przez ponad 40 lat na stałe wpisał się w tkankę społeczną polskich miast. Korzystanie z działek nadal było popularne, jednak realizować musiało się w ramach narzuconego, centralistycznego modelu ich organizacji, który w 1981 r. przybrał formę włączenia wszystkich działkowców w struktury Polskiego Związku Działkowców – organizacji utworzonej uchwaloną wówczas ustawą⁵.

Byt stowarzyszeń ogrodowych nierozzerwalnie związany jest z istnieniem ogrodów działkowych. Niezbędne jest zarazem doprecyzowanie, że mowa tu o współczesnej formie zbiorowej aktywności tego typu, która stała się popularna pod koniec drugiej połowy XIX wieku. Ogrody takie charakteryzują się równorzędnym znaczeniem funkcji ogrodniczych i społeczno-rekreacyjnych, a także sposobem zorganizowania, który uwzględnia ich kooperacyjną naturę⁶. Odkąd bowiem grunty okoliczne, przeznaczone wcześniej na indywidualną produkcję rolno-ogrodniczą, zaczęły służyć również ideom „zdrowego trybu życia, należytego wychowania dzieci i zapewnienia opieki socjalnej”⁷ a ich rozwój „ujęto w pewną formę organizacyjną, pielęgnującą i realizującą tę ideę”⁸, uzyskały one całkiem nowy

² T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2176.

³ Dekret z dnia 25 czerwca 1946 r. o ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 34 poz. 208 ze zm.).

⁴ Nastąpiło to na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 marca 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 18 poz. 117 ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 12 poz. 58 ze zm.).

⁶ A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów działkowych w Polsce*, Gdynia 2010, s. 15.

⁷ E. Jankowski, *Dzieje ogrodnictwa, t. 2. Od początku wieku XIX do roku 1930*, Kraków 1938, s. 411-413.

⁸ W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych w Polsce: z okazji dziesięciolecia Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych, Przydomowych, Małych Osiedli i Hodowli Drobnej Inwentarza Rzeczypospolitej Polskiej: uzupełnione do 1939r.*, Warszawa 1939 r., s.9. Tak samo: J. Kowalski, *Czasopisma działkowe do roku 1949*, Kwartalnik Historii Prasy Polskiej 1988, Nr 27/3, s. 98.

charakter, wynikający zarówno z ich funkcji, jak i ze sposobu ukształtowania zasad korzystania z nieruchomości.

Warto podkreślić, że omawiane zagadnienie dotyczy aktualnie nie tylko niemal miliona polskich działkowców⁹, lecz także i ich rodzin korzystających na co dzień z działek, a liczbę tę szacuje się na blisko 3,5 miliona osób¹⁰. W roku 2015 powierzchnia gruntów zajmowanych przez blisko 4929 rodzinnych ogrodów działkowych szacowana była na ponad 43 000 ha¹¹ położonych głównie w dużych miastach. W okresie ostatnich kilkunastu lat, zarówno w Polsce, jak i w wielu innych krajach, ponownie narasta zainteresowanie tą formą spędzania czasu, a na możliwość uzyskania „własnej” działki czeka się wiele lat¹². Nie ulega zatem wątpliwości, że kwestia zasad organizacji ogrodów działkowych, a w szczególności roli stowarzyszeń ogrodowych w procesie ich zakładania i prowadzenia, jest zagadnieniem istotnym społecznie i dotyczącym praw bardzo dużej grupy obywateli. Również z tego względu warto podjąć dyskurs prawny w powyższym zakresie.

Stan badań w omawianym obszarze pozostawia jednak dużo do życzenia, nawet jeśli ujmijemy problematykę stowarzyszeń ogrodowych szeroko, poprzez włączenie w jej zakres zagadnień dotyczących regulacji prawnych istniejących przed wejściem w życie obowiązującej ustawy. Odnotować można zaledwie pojedyncze wypowiedzi doktryny, które albo były formułowane na marginesie rozważań dotyczących natury stosunków prawnych pomiędzy organizacją społeczną a jej członkiem i co do dopuszczalności drogi sądowej w tym zakresie, albo inspirowane były kolejnymi wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, mającymi za przedmiot przepisy ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych z 1981 r. oraz ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z 2005 r. Jedynym autorem, który kilkakrotnie poświęcił swoje publikacje problematyce ogrodów działkowych, a przy tym odnosił się do statusu ówczesnej organizacji działkowców tj. Polskiego Związku Działkowców, był Romuald Waśniewski¹³. Nowa ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych z 2013 r. doczekała się

⁹ W grudniu 2008 r. w zrzeszającym wówczas wszystkich działkowców w Polsce Polskim Związku Działkowców było 964 682 działek (dane ze strony PZD – <http://pzd.pl/archiwum/strona.php?31> [dostęp: 29.04.2019]), a uwzględnić trzeba, że część z nich przysługiwała obojgu małżonkom (§ 11 ust. 2 statutu PZD uchwalonego przez VII Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Działkowców w dniu 6 kwietnia 2006 roku).

¹⁰ A. Pawlikowska-Piechotka, *Ogrody działkowe w rozwoju zrównoważonym współczesnego miasta*, Problemy Ekologii vol. 13, Nr 2, marzec-kwiecień 2009, s. 108.

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych*, Warszawa 2010 r., s. 5.

¹² H. Bonnavaud, *France: The future of allotment gardens*, Hyphen 2010, Nr 74, s. 16-18 (bruszura Międzynarodowego Biura Ogrodów Działkowych i Rodzinnych – Office International du Coin de Terre et des Jardins Familiaux a.s.b.l.); P. Divínová: *Zahrádkové osady, zahrádkaření a samozásobitelství: mikroregionální sonda*, Praga 2015, s. 33, R. Wiltshire, D. Burn, *Growing in the community*, Londyn 2009, s. 2.

¹³ Zob. R. Waśniewski, *Problematyka prawna pracowniczych ogrodów działkowych*, Palestra 1986, Nr 3, s. 39-56, R. Waśniewski, *Pracownicze ogrody działkowe w prawie cywilnym i rolnym*, PiP 2000, Nr 5, s. 75-85, R. Waśniewski, *Glosa do wyr. z 20 II 2002, K 39/00, PiP 2003, Nr 5, s. 130-131*.

jednego komentarza¹⁴ oraz kilku krótkich omówień wybranych zagadnień tematycznych. Znacznie więcej opracowań, w tym monograficznych, dotyczy problematyki Prawa o stowarzyszeniach. Są one rzecz jasna pomocne w badaniach dotyczących stowarzyszeń ogrodowych, jednak zupełnie nie pozwalają na uchwycenie cech szczególnych tych podmiotów, na których to cechach praca ta w istocie ma się koncentrować. Uznać należy zatem, że nauka prawa nie poświęcała dotąd dostatecznie wiele uwagi funkcjonowaniu zrzeszeń działkowców i istnieje w tym zakresie luka, wymagająca wypełnienia.

Przyjęty tytuł pracy wyznacza główny przedmiot zainteresowania rozprawy. Koncentruje się ona na zagadnieniach związanych ze statusem stowarzyszeń ogrodowych oraz stosunkami cywilnoprawnymi, w których podmioty te uczestniczą ze względu na ich substrat członkowski, zadania i cele określone ustawą. Z uwagi na fakt, że zadania tych podmiotów ściśle związane są z pozyskiwaniem praw do gruntów przeznaczonych na rodzinne ogrody działkowe oraz udostępniania ich działkowcom, znaczna część omawianej problematyki dotyczy podstaw prawnych korzystania z nieruchomości: użytkowania, użytkowania wieczystego, a także dzierżawy działkowej – umowy nazwanej wykreowanej na gruncie ustawy z 2013 r.

Celem prowadzonych badań jest rozstrzygnięcie podstawowego problemu związanego z zasadnością utworzenia przez ustawę szczególnej kategorii stowarzyszeń ogrodowych oraz określenia ich szczególnej pozycji w ustroju ogrodów działkowych. W pracy niniejszej zamierza się bowiem wykazać, że wyodrębnienie stowarzyszeń ogrodowych, jako ustawowego podtypu stowarzyszeń zrzeszających działkowców, uzasadnione jest potrzebą przekazywania tym podmiotom praw do nieruchomości rodzinnych ogrodów działkowych dla wykonywania – w interesie działkowców – działań związanych z zakładaniem i prowadzeniem takich ogrodów, w tym zawieraniem umów dzierżawy działkowej. Oznacza to nie tylko, że zasadne było wyodrębnienie przez ustawodawcę takiego rodzaju stowarzyszeń i przyznanie im uprawnień w procesie funkcjonowania ogrodów działkowych, lecz także, iż to właśnie szczególne zadania stowarzyszeń ogrodowych – oparte na konstrukcji korzystania przez działkowców z nieruchomości za „pośrednictwem” zrzeszeń, które realizują ich prawne interesy – usprawiedliwiają decyzję o ich wyodrębnieniu na gruncie ustawy z 2013 r. Tworzenie kategorii normatywnej stowarzyszeń ogrodowych, bez powierzania im zadań w zakresie pozyskiwania praw do gruntów ROD i prowadzenia ogrodów, nie miałyby w istocie głębszego uzasadnienia.

¹⁴ O. Kuc, A. Jakowlew, *Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych. Komentarz*, Warszawa 2014.

Tak określony przedmiot badań nakazuje rozpatrzyć wiele zagadnień szczegółowych związanych ze statusem i funkcjami stowarzyszeń ogrodowych. Wymienić pośród nich można następujące kwestie: jakie znaczenie dla wyodrębnienia stowarzyszeń ogrodowych na gruncie ustawy z 2013 r. ma ustawowe wyznaczenie ich celów, zadań i warunków nabywania członkostwa; czy podmioty te są odrębnym typem osoby prawnej, czy też rodzajem stowarzyszenia; jak ukształtowane są relacje prawne pomiędzy działkowcami a stowarzyszeniem prowadzącym ogród działkowy; czy istnieją zależności, i jakie, pomiędzy stosunkami wynikającymi z członkostwa w stowarzyszeniu a stosunkami dotyczącymi korzystania z działki; czy forma prawna stowarzyszenia jest odpowiednia dla działalności, którą stowarzyszeniom ogrodowym powierza ustawa; czy stowarzyszenia ogrodowe powinny być podmiotami praw do gruntów, na których położone są ROD i dlaczego, a także, czy nabywane przez te organizacje prawa do gruntów ROD są odpowiednie dla wypełniania zadań związanych z prowadzeniem ROD i pośredniczeniem w przekazywaniu działkowcom uprawnień do korzystania z działki; jakie (i czy adekwatne) instrumenty zapewnienia wpływu działkowców na sposób prowadzenia ROD oraz kontroli nad działaniami stowarzyszeń ogrodowych zastosował ustawodawca.

Szczególne znaczenie dla przedmiotowych zagadnień ma fakt, że ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. uchwalona została w wyjątkowych okolicznościach. Prawie półtora roku wcześniej Trybunał Konstytucyjny uznał zdecydowaną większość przepisów ustawy z 2005 r., regulującej wcześniej funkcjonowanie rodzinnych ogrodów działkowych, za sprzeczne z Konstytucją¹⁵. Uprawnione jest stwierdzenie, że dotychczasowy ustrój ogrodów działkowych opierał się na niedopuszczalnych w demokratycznym państwie prawnym założeniach i dla usunięcia wskazanych przez Trybunał nieprawidłowości konieczne było dokonanie fundamentalnych zmian w tym zakresie. Zadanie to udało się wykonać jedynie połowicznie, co również domaga się stosownego omówienia w niniejszej pracy.

Rozprawa nie ogranicza się bowiem do ustalenia statusu stowarzyszeń ogrodowych i oceny obowiązującej regulacji. W toku prowadzonych analiz ujawnił się szereg wewnętrznych niespójności ustawy z 2013 r., które prowadzić mogą do niekorzystnych – z punktu widzenia funkcji ogrodów działkowych – zjawisk, w szczególności odseparowania interesów stowarzyszeń ogrodowych od interesów działkowców. Pośrednio powodować to może, jeśli nie naruszenie praw działkowców, to co najmniej utratę przez nich wpływu na sposób funkcjonowania ROD oraz spadek ich zaangażowania w działalność rodzinnego ogrodu działkowego, co jest sprzeczne z istotą tego rodzaju aktywności i celami ustawy. Z tego względu w pracy sformułowano szereg postulatów *de lege ferenda*, zmierzających do

¹⁵ Wyr. TK z 11.07.2012 r., K 8/10, OTK-A 2012/7/78.

zapewnienia działkowcom należytego wpływu na ogród działkowy, w którym posiadają oni działki, oraz umożliwienia im kontroli nad stowarzyszeniem go prowadzącym. Wnioski, jakie płyną z przeprowadzonych rozważań, mogą zarówno mieć znaczenie dla problematyki zasad funkcjonowania ogrodów działkowych, jak i służyć szerszym celom, a mianowicie dać podstawę dla zdefiniowania zasad współzależności pomiędzy stosunkiem członkostwa w stowarzyszeniu a równoległym stosunkiem umownym, nawiązywanym pomiędzy stowarzyszeniem a jego członkiem w związku z postanowieniami statutu lub ustawy.

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

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

¹⁶ S. Grzybowski, *Problematyka cywilnoprawna instytucji stowarzyszeń*, Stud. Pr. 1973, Nr 36, s. 18-22, S. Grzybowski, *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 1962 r.*, 1 CR 277/62, OSPiKA 7-8/1963.

Umożliwiło to zidentyfikowanie roli zrzeszeń w tworzeniu i prowadzeniu ogrodów działkowych przed wejściem w życie ustawy z 13 grudnia 2013 r.

W rozdziale drugim przedstawiono konstytucyjny kontekst funkcjonowania stowarzyszeń ogrodowych, bazując m.in. na zawartych w kilku kolejnych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego wypowiedziach odnoszących się do zasad organizacji ogrodów działkowych w latach 1981-2012. Problematykę tę przedstawiono po pierwsze w kontekście zagadnień związanych z realizowaniem wolności zrzeszania się działkowców, po drugie – omawiając wzajemną pozycję stowarzyszeń ogrodowych względem siebie, a po trzecie – w odniesieniu do zasad korzystania przez stowarzyszenia ogrodowe z gruntów Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Uchwycono w tym rozdziale również wskazówki, których w swoich orzeczeniach Trybunał udzielił prawodawcy co do reguł, jakim powinna zadośćuczynić nowa regulacja ustroju ogrodów działkowych.

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

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

Rozdział piąty przedstawia szczegółowe omówienie wyznaczonych przez ustawę z 2013 r. obowiązków oraz uprawnień stowarzyszeń ogrodowych na poszczególnych etapach istnienia rodzinnych ogrodów działkowych, a więc przede wszystkim podczas realizacji zadań związanych z założeniem oraz prowadzeniem ROD. Zwrócono przy tym uwagę na to, jakie zdarzenie powoduje objęcie terenu przeznaczonego na ogród działkowy szczególnym reżimem prawnym wynikającym z ustawy, a także jakie jest źródło i zakres obowiązku prowadzenia ROD. Odrębną część rozdziału poświęcono roli stowarzyszeń ogrodowych w procesie likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych. Mimo że istotną część zadań stowarzyszeń ogrodowych stanowią działania podejmowane w sferze pozaprawnej (m.in.

społecznej, edukacyjnej, wychowawczej, ochrony przyrody), to ze względu na przedmiot analizowanych zagadnień rozdział ten poświęcono jedynie ich działalności formalno-organizatorskiej.

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

Rozdział siódmy porusza szczegółowo sposób uregulowania stosunków prawnych między stowarzyszeniem ogrodowym a działkowcami. Odrębnie omawiane tu są stosunki członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym prowadzącym ROD, a także stosunki wynikające z przysługujących działkowcom praw do działki. Na koniec rozważono, czy sposób ustawowego ukształtowania tych relacji prawnych zapewnia działkowcom należyty wpływ na decyzje stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ich ogród, oraz zidentyfikowano problem braku zrównoważenia gwarancji niezależności stowarzyszeń ogrodowych (wynikających m.in. z trwałości przyznanych im praw do gruntów ROD) oraz postanowień zapewniających wpływ działkowców na te stowarzyszenia.

Kluczowe znaczenie mają rozważania przedstawione w rozdziale ósmym pracy, w którym zaprezentowano ocenę obowiązujących rozwiązań ustawowych, zasadnicze wnioski pracy oraz postulaty *de lege ferenda*. W pierwszym rzędzie oceniono, czy konieczne i właściwe było uregulowanie zasad organizacji rodzinnych ogrodów działkowych w ustawie szczególnej i czy nie wystarczyłoby oparcie aktywności działkowców na przepisach Prawa o stowarzyszeniach. Następnie zweryfikowano, czy z punktu widzenia regulacji prawnych istnieje uzasadnienie dla powołania odrębnego rodzaju stowarzyszeń w postaci stowarzyszeń ogrodowych i powierzenia im zadań w zakresie organizacji ogrodów działkowych. Potwierdzenie tej tezy dało podstawę do oceny prawidłowości przyznania stowarzyszeniom ogrodowym na gruncie ustawy z 2013 r. szczególnej, nienaruszalnej pozycji i daleko idącej niezależności w zakresie prowadzenia ROD, a także do weryfikacji, czy właściwe jest przekazywanie im użytkowania i użytkowania wieczystego gruntów ROD oraz jakie wiąże się z tym ryzyko, a także czy umowa dzierżawy działkowej jest właściwą podstawą korzystania z

gruntów ROD przez działkowców. Kolejną część rozdziału ósmego poświęcono zagadnieniu relacji pomiędzy stosunkiem członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym a prawem do działki w rodzinnym ogrodzie działkowym. Wykazano najpierw niekonsekwencje aktualnego ukształtowania stosunków pomiędzy stowarzyszeniami ogrodowymi a działkowcami oraz zaproponowano powiązanie korzystania z działki w ROD i przynależności do stowarzyszenia ogrodowego. Omówiono następnie możliwe współzależności pomiędzy tymi stosunkami prawnymi oraz sposoby, które ustawodawca mógłby zastosować, by zapewnić ich ustawowe związanie. Odrębnie oceniono też, czy proponowana konstrukcja byłaby dopuszczalna w świetle Konstytucji. Na koniec przeanalizowano zasadność wyodrębnienia stowarzyszeń ogrodowych jako podtypu ogólnej formy stowarzyszenia.

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

Dla weryfikacji postawionej tezy, zastosowana została przede wszystkim metoda dogmatyczna. Zidentyfikowanie treści rozważanych norm prawnych wymagało niejednokrotnie zastosowania różnych metod wykładni, w tym systemowej i funkcjonalnej; przepisy ustawy z 2013 r. niepozbawione są bowiem nieścisłości, przy których sama analiza językowa zawodzi. Uwzględniono przy tym dorobek piśmiennictwa oraz orzecznictwa sądowego, w tym orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odnoszącego się do funkcjonowania ogrodów działkowych. Niezbędne było też dokonanie próby ustalenia *ratio legis* przyjętych na gruncie ustawy z 2013 r. rozwiązań, w szczególności celów i wartości, jakim służyć ma normatywne wyodrębnienie kategorii stowarzyszeń ogrodowych. Posłużyło temu m.in. przeprowadzenie analizy przebiegu prac legislacyjnych prowadzących do uchwalenia obowiązującej ustawy.

Mimo podstawowego charakteru metody dogmatycznej, została ona uzupełniona zastosowaniem metody historycznej w celu ukazania zmian zachodzących w sposobie określania zasad korzystania z gruntów przez działkowców, a w szczególności roli stowarzyszeń ich zrzeszających. Podejście to zostało uznane za szczególnie ważne, po pierwsze ze względu na fakt, że obecna ustawa stanowi powrót do rozwiązań, które legły u podstaw organizacji ogrodów działkowych w okresie, gdy nastąpił ich spontaniczny rozwój, a po drugie – ze względu na kluczowe dla prowadzonych rozważań znaczenie wyroków Trybunału Konstytucyjnego, odnoszących się do dwóch obowiązujących wcześniej w

omawianym zakresie ustaw. Rozstrzygnięcia te – odnoszące się do ustaw z 1981 oraz 2005 r. – zawierają szereg istotnych wskazówek, zarówno co do zadań organizacji działkowców, jak i zasad korzystania przez działkowców z gruntów przeznaczonych na ogrody działkowe.

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

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

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

Należy w tym miejscu poczynić również kilka uwag terminologicznych. Na określenie zasad organizacji i funkcjonowania ogrodów działkowych zamiennie stosowany będzie termin „ustrój ogrodów działkowych” lub „organizacja ogrodów działkowych”. Z uwagi na

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

fakt, że niezręczne językowo jest ciągle powtarzanie podobnych sformułowań, takich jak „działka”, „działkowiec”, „rodzinny ogród działkowy”, będą one zastępowane synonimami. W przypadku działkowca – do niedawna najczęściej stosowanym określeniem był „użytkownik działki”, co współgrało z ustawowym sformułowaniem rodzaju prawa przysługującego działkowcowi na gruncie ustawy z 1981 oraz 2005 r. Obecnie termin ten może być mylący, zatem w kontekście aktualnej ustawy stosowane będzie raczej określenie „korzystający z działki”. Rodzinny ogród działkowy określane będzie skrótowo jako ROD (zgodnie z konwencją przyjętą na gruncie ustawy z 2013 r.) lub „ogród działkowy”, należy jednak zwrócić uwagę, że w starszym piśmiennictwie oraz w literaturze niemieckojęzycznej równolegle stosowane jest pojęcie „ogródek działkowy”, które jest synonimem pojedynczej działki. Na ogólne określenie ustaw regulujących zagadnienia funkcjonowania ogrodów działkowych stosowane będzie sformułowanie „ustawodawstwo działkowe” lub „ustawa działkowa”. Kolejne polskie ustawy o ogrodach działkowych, oprócz oznaczania ich przyjętymi w niniejszej pracy skrótami, odróżniane również będą odniesieniem do roku uchwalenia - jako „ustawa z 1949 r.”, „ustawa z 1981 r.”, itd. Gdy użyty zostanie termin „organizacja działkowców”, obejmować on będzie każdy rodzaj zrzeszenia łączącego działkowców, w tym podmioty podobne do stowarzyszeń ogrodowych działające za granicą. Zaznaczyć także trzeba, że – zgodnie z terminologią ustawową – sposoby realizacji celów stowarzyszeń ogrodowych przewidziane ustawą z 2013 r. i wyznaczające konkretny przedmiot ich działalności, ujmowane będą w formule zadań tych organizacji (zob. art. 46 RodzOgrU).

Rozdział I. Stowarzyszenia działkowców na ziemiach polskich w ujęciu historycznym

I.1. Uwagi ogólne

Analizując aktualne przepisy określające organizację ogrodów działkowych i pozycję prawną stowarzyszeń działkowców, warto prześledzić proces kształtowania się zasad wspólnego wykorzystywania gruntów na cele ogrodów działkowych. Dla prowadzonych w dalszej części pracy rozważań szczególnie interesujące jest ustalenie rozwiązań przyjmowanych w okresie spontanicznego rozwoju form wspólnego korzystania z gruntów przez działkowców poprzedzającym przymusową likwidację samodzielnych towarzystw ogrodów działkowych (rozdział I.3). Pozwalają one dostrzec powody, dla których zawiązywane były organizacje działkowców, oraz sposób, w jaki kształtowały się pierwotnie więzi prawne pomiędzy właścicielami nieruchomości, stowarzyszeniami prowadzącymi ogrody działkowe a użytkownikami działek. Formalno-prawna perspektywa badania historii ruchu działkowego pozwala skoncentrować się na analizie tego, na bazie jakich instytucji prawnych kształtowane były stosunki prawne w organizacjach tworzonych w celu prowadzenia ogrodów działkowych. Również doświadczenia okresu pomiędzy 1949 a 2013 rokiem przynoszą spostrzeżenia przydatne dla dalszych rozważań (rozdział I.4). Mimo że wdrożono wówczas model centralnego zarządzania ogrodami, który nie przystaje do współczesnych wymagań demokratycznego państwa, to zasady korzystania z gruntów przeznaczonych na ten cel zachowały swoją podstawową specyfikę, co pośrednio potwierdza wnioski prezentowane w dalszej części niniejszej pracy. Cenne poznawczo są również konkluzje wynikające z negatywnej oceny modelu obowiązującego do 2013 r. sformułowane w kolejnych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Dla ukazania charakteru współczesnych ogrodów działkowych, warto też krótko wspomnieć o szerszych zjawiskach społecznych, które poprzedzały i wpłynęły na ich powstanie (rozdział I.2).

I.2. Geneza współczesnych ogrodów działkowych

Już w epoce przedprzemysłowej wydzielanie obszarów gruntów do prowadzenia ogrodów warzywno-owocowych było zjawiskiem charakterystycznym dla skupisk ludności nieposiadającej własnej ziemi – pracowników najemnych na wsi, a także mieszkańców miast.

Tradycja podmiejskich ogrodów dla mieszczan oraz zbiorowych „zagonów” dla biednych sięga wiele wieków wstecz¹⁸. Zapisy historyczne na temat takich ogrodów na ziemiach polskich datowane są na XVII wiek¹⁹. Zwykle uprawy takie prowadzone były na działkach wydzielonych dla potrzebujących przez osobę dysponującą znacznymi, niewykorzystanymi zasobami ziemi²⁰.

Postępująca w XVIII i XIX wieku industrializacja i masowe przenoszenie się ludności ze wsi do miast powodowały rosnący popyt na żywność i wzrost jej cen, a zarazem wpływały na zwyczaje i sposób spędzania czasu przez ludność miejską. Oddawanie ziemi w celach upraw warzywno-ogrodowych pracownikom najemnym żyjącym w bardzo trudnych warunkach w miastach i na ich przedmieściach zaczęło być postrzegane wówczas nie tylko jako działalność socjalna mająca ułatwić wyżywienie warstw robotniczych, lecz także jako sposób na kształtowanie postaw użytkowników działek. Dostrzegano pozytywne skutki zarówno zdrowotne, jak i społeczne zaangażowania w prace na działce całych rodzin. W tamtym okresie ogrody zakładane i prowadzone były przez filantropów (niekiedy wspólnoty parafialne lub miejskie), którzy angażowali się w ten sposób w akcje dobroczynne na rzecz warstw najuboższych²¹. Grunty oddawane na uprawy tego typu dzielone były na wiele stosunkowo niewielkich parceli udostępnianych potrzebującym przez właściciela najczęściej na podstawie umów dzierżawy²². Stosunki dzierżawy miały jednak charakter indywidualnej relacji pomiędzy właścicielem gruntu a użytkownikiem i nie wiązały się z tworzeniem jakichkolwiek organizacji, czy form współdziałania działkowców. Cele dzierżawy były jedynie produkcyjne²³. Jeśli określone były zasady użytkowania działek, to wyznaczane one były zwykle przez właściciela i określały obowiązki użytkownika działki (w tym niezwiązane bezpośrednio z korzystaniem z działki), których musiał on dochować, by zachować prawo

¹⁸ Zob. Ł. K. Netczuk, *Historia ogrodnictwa i ruchu działkowego na ziemiach polskich. Zarys problematyki badań i studiów źródłowych* w: Biuletyn Informacyjny Polskiego Związku Działkowców 2016, Nr 5, s. 47-48, W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 9; także: *Dwa wieki tradycji*, <http://pzd.pl/artykuly/20406/188/Dwa-wieki-tradycji.html> [dostęp: 02.06.2019] oraz *Brief History of Allotments in England*, <https://bkthisandthat.org.uk/brief-history-of-allotments-in-england> [dostęp: 02.06.2019].

¹⁹ Ł. K. Netczuk, *Historia ogrodnictwa...*, s. 48-49.

²⁰ G. Aikin, *No. II. Cottage Allotments*, Transactions of the Society, Instituted at London, for the Encouragement of Arts, Manufactures, and Commerce, Vol. 49, PART I (1831-1832), s. 14-17; Zob. też K. Neumann, *Allotment Gardens and Allotment Gardeners Through the Ages – From Gardens for the Poor to Factor of Wealth in Urban Culture of a Country*, International Seminar of the Office International Berlin, 22 - 25 August 2013, s. 19-20.

²¹ Tego rodzaju działalność opisywał w pierwszej połowie XIX wieku G. Aikin, *No. II. Cottage Allotments...*, s. 14-17; Zob. też K. Neumann, *Allotment Gardens...*, s. 19-20; Procesy te przedstawiają też: H. Weckwerth, *Znaczenie i korzyści ogrodów działkowych dla miasta i jego mieszkańców* w: *Kształtowanie, pielęgnacja i ochrona zieleni miejskiej* (red. F. Gospodarczyk, J. Weber, M. Siewniak), Wrocław 1999, s. 85-89; A. Pawlikowska-Piechocka, *Tradycja ogrodów...*, s. 14-17 oraz W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 15, a także P. Divínová, *Zahrádkové osady...*, s. 14.

²² Wielkość działki miała to znaczenie, że zgodnie z założeniami osób oddających grunty pod takie uprawy, działka nie powinna odciążać użytkownika od jego codziennej pracy, miała też ona mieć charakter socjalny, tj. zaspokajając potrzeby własne użytkownika, a nie służyć prowadzeniu przez niego działalności zarobkowej (co niewątpliwie nastąpiłoby przy większej skali działalności ogrodniczej) - zob. W. D. C. Cooper, *No. III. Cottage Allotments*, Transactions of the Society, Instituted at London, for the Encouragement of Arts, Manufactures, and Commerce, Vol. 50, PART II (1834-1835), s. 19.

²³ G. Aikin, *No. II. Cottage Allotments...*, s. 14-17; Ł. K. Netczuk, *Historia ogrodnictwa...*, s. 47 i nast., BK, *Brief History of Allotments in England*, <https://bkthisandthat.org.uk/brief-history-of-allotments-in-england> [dostęp: 02.06.2019].

korzystania z gruntu²⁴. Tego rodzaju uprawy, mimo że – tak jak późniejsze działki – również dotyczyły niewielkich parceli i zaspakajały częściowo zbliżone potrzeby – nie były jeszcze ogrodami działkowymi w formie, jaką znamy obecnie (choć przyczyniły się one do zrodzenia tej idei).

Tym, co wyróżnia zapoczątkowany w drugiej połowie XIX wieku współczesny ruch działkowy, jest połączenie praktyki prowadzenia upraw ogrodniczych z ideą zdrowego trybu życia, wypoczynku na świeżym powietrzu, należytego wychowania dzieci i zapewnienia im opieki socjalnej, a także koncepcją wspólnego realizowania tych celów przez użytkowników działek. Proces ten początkowo inspirowany był przez społeczników, spośród których najbardziej znanymi byli – w Niemczech – dr Ernst Hausschild (zakładający tzw. ogródki schreberowskie²⁵), a we Francji – ksiądz J. Lemire i notariusz M. Renaudin²⁶. Do zrealizowania tych celów ogródki były starannie projektowane i oparte na przemyślanym planie funkcjonalno-przestrzennym²⁷. Za istotne uważano, by w ogrodach działkowych, poza indywidualnymi działkami, tworzyć także odpowiedniej wielkości tereny przeznaczone na wypoczynek i sport. Ogrody działkowe miały być bowiem miejscem wspólnego spędzania czasu – znaczną ich część z góry przeznaczano na tereny wspólnej rekreacji: place zabaw dla dzieci, fontanny, trawniki i ławeczki dla dorosłych, budynki pełniące funkcje sal zebrań, wspólnej jadalni²⁸.

Ówczesny format ogrodów działkowych służył już zatem nie samym uprawom, ale również wielu innym celom. Szczególnie podkreślano „dobroczynność aktywnego wypoczynku na świeżym powietrzu, do którego obligują zajęcia ogrodnicze, rozwijania szacunku dla świata przyrody wśród dzieci i młodzieży, kształtowania postaw społecznych, umiejętności współpracy”²⁹. Działalność na działce miała stwarzać „spoiwo społeczne w środowisku wspólnych interesów działkowiczów, zacierając różnice społeczne między różnymi kategorjami pracowników-sąsiadów”³⁰. Produkcja ogrodnicza była w tym przypadku

²⁴ G. Aikin, *No. II. Cottage Allotments...*, s. 17, H. Bonnavaud: *France: The future of allotment...*, s. 14.

²⁵ Nazywane tak dla upamiętnienia dr Daniela Schrebera (zm. 1861), który propagował wśród miejskich dzieci i młodzieży zdrowy tryb życia i gimnastykę pod gołym niebem i w tym celu postulował zakładanie ogrodów działkowych. Najstarszy ogród schreberowski powstał w 1865 r. w Lipsku.

²⁶ A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 16, W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 21, E. Jankowski, *Dzieje ogrodnictwa...*, s. 411.

²⁷ K. Gryniwicz-Balińska, *Historyczne Ogrody działkowe Wrocławia jako element planowego systemu zieleni miejskiej*, *Kwartalnik Architektury i Urbanistyki* 2015, T. 60, Nr 1, s. 46.

²⁸ H. Weckwerth, *Znaczenie i korzyści ogrodów...*, s. 86-90.

²⁹ A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 15 i 18.

³⁰ O tak zdefiniowanych i propagowanych celach ruchu działkowego patrz m.in. Manifest Związku Naturalnego Sposobu Życia i Leczenia - za A. Pawlikowską-Piechotką, *Tradycja ogrodów...*, s. 13-22, a także E. Jankowski, *Dzieje ogrodnictwa...*, s. 411-413, Z. Grzegorzewski, *Opis projektu ustawy o ogrodach działkowych*, *RPEiS* 1933, Nr 13(1), s. 221-223, S. Wilczyński, *Ogródki działkowe jako zagadnienie społeczne*, Poznań 1927, s. 3-4, 11-24, Z. Kossowski, *Ogrody działkowe we Włocławku i okolicy*, *Życie Włocławka i okolicy* 1929, Nr 10, podobnie Kurowski, *Ogrodnictwo działkowe jako czynnik społeczny*, *Śląski Działkowiec* 1935, Nr 17, s. 190-193.

środkiem realizacji tych celów, a nie celem samym w sobie³¹, choć zawsze miała niebagatelne znaczenie, zyskując szczególną wagę w okresie I Wojny Światowej oraz kryzysu lat 30-tych XX wieku, kiedy występowały niedobory żywności, a wiele osób pozostawało bez pracy³².

Już w pierwszych ogrodach tego typu podstawowe znaczenie miało zaangażowanie w ich funkcjonowanie użytkowników działek. Stawali się oni już nie tylko biernymi adresatami pomocy, lecz także aktywnie brali współodpowiedzialność za prowadzenie ogrodów. Na takich właśnie założeniach opierał się jeden z pierwszych ogrodów działkowych zorganizowany w latach 60-tych XIX w. w Lipsku, gdzie działki zostały zorganizowane przez rodziców wokół wspólnego placu zabaw dla dzieci i młodzieży³³. W efekcie, wraz ze wzrostem popularności ogrodów, zawiązywane zaczęły być przez użytkowników działek – czy to z inicjatywy własnej³⁴, czy też społeczników³⁵ lub władz miejskich³⁶ – formalne zrzeszenia mające na celu krzewienie idei ogrodnictwa działkowego oraz tworzenie i zagospodarowywanie ogrodów. Jak pisał u zarania II Rzeczypospolitej W. Kubik, „zwiedzając w ciągu kilkunastu lat różne ogrody robotnicze za granicą, stwierdziłem, że tajemnicą powodzenia jest połączenie się robotników w związki, stowarzyszenia lub kółka, które popierając zasadę współdzielczości, starają się razem o działki robotnicze, nasiona, nawozy, przyrządy i urządzenia”³⁷.

Dość szybko idea ogrodów działkowych została zaakceptowana przez władze miejskie oraz pracodawców, którzy przekazywali działkowcom w użytkowanie grunty na te cele³⁸. Część miast podejmowała się również organizowania terenów ogrodu, formując działki, alejki i place do wspólnej rekreacji, doprowadzając do nich wodę³⁹. Również w takich wypadkach, najczęściej właściciel oddawał nieruchomość w dzierżawę organizacji zrzeszającej działkowców, a ta poddzierżawiała wydzielone działki swoim członkom.

Wpływ na utrwalenie się nowych funkcji ogrodów oraz zasad ich zagospodarowania miało wydłużenie okresów ich dzierżawy oraz dopuszczenie posadowienia na nich trwalszych budynków (altan) – działki mogły wówczas w większej mierze nabrać charakteru rekreacyjnego, a ich użytkowanie stało się przede wszystkim formą spędzania wolnego czasu,

³¹ Pierwsze ogródki szeberowskie zakładane były dla dzieci; w ogrodach tych obok placów i boisk do zabaw wydzielano dzieciom kawałki gruntu pod uprawy. Dopiero sukces tych działań skłonił organizatorów i rodziców do powiększenia ogrodów o działki dla dorosłych, a następnie do samo-zorganizowania działkowców w stowarzyszenia (*Ogrodnictwo działkowe w świetle faktów historycznych*, Śląski Działkowiec 1936, Nr 12, s. 221-223).

³² Zob. więcej: W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 10-11 i 26.

³³ A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 15, E. Jankowski, *Dzieje ogrodnictwa...*, s. 411.

³⁴ W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 19 i nast.

³⁵ Przykład ogrodu działkowego w Lipsku w Niemczech - zob. A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 15 oraz ogrodu w Grudziądzu – <http://kapielesloneczne.pl/tl/Historia-Ogrodu.htm> [dostęp: 02.06.2019].

³⁶ Z. Kossowski, *Ogrody działkowe...*, *Życie Włocławka i okolicy* 1929, Nr 10.

³⁷ W. Kubik, *Warzywne ogrody na działkach*, Lwów 1918, s. 20.

³⁸ E. Jankowski, *Dzieje ogrodnictwa...*, s. 413; A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 20-21.

³⁹ S. Wilczyński, *Ogródki działkowe...*, s. 4-6, W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 12 i nast.

a nie jedynie sposobem na polepszenie bytu rodziny przez tanie pozyskanie uprawianej żywności⁴⁰. Wydłużenie okresów dzierżawy działek umożliwiło większe związanie użytkowników z wykorzystywanym przez nich gruntem oraz zachęcało ich do poważniejszych inwestycji.

W 1927 r. liczbę działek w ogrodach działkowych w Europie szacowano na ponad milion: najwięcej było ich w Niemczech – 407 000, Danii – 156 000, Anglii – 60 000⁴¹. Szybki rozwój i popularność, a także dostrzegane przez państwo korzyści społeczne tej formy spędzania czasu, doprowadziły do wprowadzenia w wielu państwach Europy w pierwszych dekadach XX w. prawodawstwa regulującego zasady przeznaczenia gruntów na ogrody działkowe oraz zasady ochrony ich trwałości⁴². Również w Polsce prowadzono dyskusje na ten temat i pracowano nad projektem ustawy regulującej działanie ogrodów działkowych, prace te jednak przerwała wojna⁴³.

W efekcie w pierwszej połowie XX wieku ogrody działkowe stały się jednym z charakterystycznych elementów zagospodarowania gruntów miejskich i podmiejskich w Europie, włączanym do planów rozwoju miast, a dla ich mieszkańców „cenionym miejscem rekreacji i wypoczynku rodzinnego – i to dla wielu grup społecznych, bez względu na ich status materialny, wykształcenie i pozycję zawodową”⁴⁴. Nie budziło już wówczas wątpliwości, że ogród działkowy to nie tylko zespół wielu autonomicznych działek, ale zorganizowana całość, obejmująca też wykorzystywane wspólnie tereny i urządzenia, zarządzana zwykle przez organizację, której członkiem jest każdy posiadacz działki⁴⁵. Z tej przyczyny postrzegane są one jako „część historii i tradycji nowożytnej cywilizacji miejskiej”⁴⁶.

⁴⁰ Wpływ wydłużenia okresów dzierżawy dla popularności ogrodów był powszechnie podkreślany – zob. np. E. Jankowski, *Dzieje ogrodnictwa...*, s. 413-415, W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 16, M. Kuropatwińska, *Ogródki i ogrody działkowe*, [w] *Województwo lubelskie a ogrody działkowe*, Lublin 1935, s. 7. Zob. też K. Neumann, *Allotment Gardens...*, s. 18 i nast.; H. Bonnavaud: *France: The future of allotment...*, s. 14.

⁴¹ A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 20.

⁴² Np. w Republice Weimarskiej - ordynacja z 31.06.1919 r. o ogródkach działkowych i dzierżawie działek (Die Kleingarten- und Kleinpachtlandordnung vom 31. Juli 1919 (Reichsgesetzbl. S. 1371), w Anglii i Walii - ustawa z 1.08.1908 o małych gospodarstwach i ogrodach działkowych (The Smallholding and Allotment Act 1907 (1908 CHAPTER 36 8 Edw 7), Irlandii - ustawa z 6.03.1926 r. o nabywaniu gruntów na cele ogrodów działkowych (Acquisition of Land (Allotments) Act, 1926 (S.I. No 8 of 1926)).

⁴³ Postulat przyjęcia ustawy przedstawił już w 1927 r. S. Wilczyński (S. Wilczyński, *Ogródki działkowe...*, s. 24). Projekt takiej ustawy omówiony został w 1933 r. przez Z. Grzegorzewskiego (Z. Grzegorzewski, *Opis projektu...*, s. 221-223). Jeden z projektów ustawy, opisany poniżej, dołączony został do publikacji W. Lubawego wydanej w 1939 r. (W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 15).

⁴⁴ A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 9-14.

⁴⁵ M. Kuropatwińska, *Ogródki i ogrody...*, s. 7.

⁴⁶ A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 9.

I.3. Okres samoistnego rozwoju ogrodów działkowych i zrzeszeń działkowców w Polsce do roku 1949

I.3.1. Okres przed odzyskaniem polskiej państwowości

Ogrody działkowe na terenie Polski rozpoczęły rozwijać się jeszcze w warunkach podziału kraju między zaborców, a przyczyny ich powstawania i popularności były podobne jak w innych krajach europejskich.

Za najstarszy polski ogród działkowy współczesnego typu uznaje się najczęściej⁴⁷ ogród „Kąpiele Słoneczne” w Grudziądzu, utworzony w 1897 r. przez Towarzystwo Naturalnego Sposobu Życia, powstałe z inicjatywy lekarza i dietetyka dra Jana Jalkowskiego⁴⁸. Na początku XX wieku powstały podobne ogrody działkowe w Bydgoszczy (w 1903 r. „Ogród Swoboda”)⁴⁹, Chorzowie (w 1905 r. Ogród w Królewskiej Hucie)⁵⁰, w Poznaniu (w 1906 „Ogród im. Karola Marcinkowskiego”)⁵¹, w Katowicach (w 1909 „Ogród Kościuszki”) oraz w Rudzie Śląskiej (w 1910 r.) i w Giszowcu (w 1910 r.)⁵². W 1907 roku zorganizowano pierwszy ogród działkowy w Warszawie przy ul. Odyńca⁵³. Tworzenie w owym czasie ogrodów działkowych na terenach zamieszkiwanych przez Polaków zależało od uwarunkowań politycznych danego zaboru. Najwięcej ogrodów przed I Wojną Światową powstało na terenach ówczesnych Niemiec, niejednokrotnie były to jednak ogrody zakładane i użytkowane jedynie przez Niemców⁵⁴.

Przykładem takiego ogrodu był założony w 1905 r. ogród działkowy w miejscowości Królewska Huta (*Königshütte*) – obecnie części Chorzowa, która przyłączona została do Polski w 1922 r. Miasto to miało charakter niemiecki, a ogród założony został przez

⁴⁷ Niekiedy podaje się starsze przykłady ogrodnictwa działkowego w Polsce, wskazując na historię ogrodu działkowego w Koźminie Wielkopolskim, który wyewoluował z dzierżawnych ogrodów miejskich funkcjonujących jako forma pomocy najuboższym mieszkańcom (zob. np. Ł. K. Netczuk, *Historia ogrodnictwa...*, s. 47 i nast., niemniej jednak w prowadzeniu tych ogrodów nie uczestniczyły jeszcze współczesne zrzeszenia samych działkowców i miały one głównie produkcyjno-socjalny charakter.

⁴⁸ J. Kowalski, *Czasopisma działkowe...*, s.97, Tak E. Kondracki, *Rodzinne ogrody działkowe w miastach dzisiaj i jutro - wyzwania i funkcje*, w: *Ogród za oknem. Przyszłość ogrodów działkowych w miastach* (red. B. J. Gawryszewska), Sztuka ogrodu sztuka krajobrazu 2015, Nr 3(13), Warszawa 2015, s. 25; M. Madejewska, *Rodzinny Ogród Działkowy "Kąpiele słoneczne" w Grudziądzu*, w: *Jak powstawały ogrody działkowe? Prace konkursowe* (red. K. Kowalska), Warszawa 2011, s. 14-15.

⁴⁹ Pełna nazwa pierwotna: *Schreibergarten-Freiheit, gegründet im Jahre 1903*, <http://swoboda-bydgoszcz.pl/historia/>, [dostęp: 02.06.2019].

⁵⁰ Pełna nazwa pierwotna: *Schreibergartenverein eingetragene Genossenschaft mit beschränkter Haftpflicht, Königshutte O/S* – zob. poz. 5 wykazu TOD dołączonego do pracy.

⁵¹ W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s.10.

⁵² A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 23.

⁵³ http://www.rodzakowiec.pl/onas_pliki/historia.pdf [dostęp: 12.07.2015]

⁵⁴ Tak było np. w przypadku ogrodu prowadzonego po I Wojnie Światowej przez Towarzystwo Ogrodu Działkowego Przyroda w Poznaniu, założonego pierwotnie w 1914 r. jako „Schebengarten” dla rodzin niemieckich. Początkowo jedynie niektórzy z zatrudnionych do zarządzania ogrodu Polacy otrzymali małe działki dla swoich potrzeb, jednak w latach następnym na wydzielonym terenie zaczęły gospodarować polskie rodziny, zajmując w 1918 r. praktycznie cały teren, zob. więcej <http://www.poznan.pzd.pl/ogrody.php?body=article&name=100-lecie-rod-nowa&lang=pl>, [dostęp: 02.06.2019].

etnicznych Niemców. Szczególna była też forma prawna, którą działkowcy wybrali do założenia i prowadzenia wspólnego przedsięwzięcia – była to bowiem spółdzielnia o nazwie „Stowarzyszenie Przyjaciół Ogródków Spółdzielnia z ograniczoną odpowiedzialnością w Królewskiej Hucie” (*Schrebergartenverein eingetragene Genossenschaft mit beschränkter Haftpflicht, Königshutte*). Wraz z przyłączeniem miasta do Polski zmieniły się władze stowarzyszenia, a z działek zaczęli korzystać Polacy⁵⁵. Głównymi celami spółdzielni było wydzierżawianie gruntów pomiędzy członków „celem ich doskonałej uprawy” oraz „troska około fizycznego i duchowego wychowania dzieci”. Mimo że organizacja ta działała w formie spółdzielni, to praktyka jej działalności nie odbiegała od funkcjonowania towarzystw ogrodów działkowych funkcjonujących jako stowarzyszenia. Ze swojej zasadniczej działalności nie uzyskiwała ona zysków (dochód przynosiło jedynie wydzierżawienie gruntu pod prowadzoną na terenie ogrodu restaurację), jej aktywność koncentrowała się wokół administrowania ogrodem i wydzierżawiania działek członkom⁵⁶.

Całkowicie inne cechy miało utworzone w 1905 r. Towarzystwo Ogródków Robotniczych i prowadzone przez nie ogrody. Działo ono na terenie Królestwa Polskiego pod zaborem rosyjskim, gdzie zakładanie ogrodów stało się możliwe na skutek ogłoszenia w 1906 r. (na fali tymczasowych reform po rewolucji 1905 r.) ukazu cara Mikołaja II „O tymczasowych przepisach o stowarzyszeniach i związkach” (*Временные правила об обществax и союзax*), liberalizującego regulacje prawne dotyczące zrzeszeń. Towarzystwo Ogródków Robotniczych zarejestrowane zostało w rejestrze stowarzyszeń Guberni Warszawskiej w kwietniu 1909 r. Zakładało ono ogrody robotnicze w różnych miastach, a jednym z nich był pierwszy ogród działkowy w Lublinie, który rozpoczął działalność w 1909 r. Celem Towarzystwa było udzielanie pomocy niezamożnym rodzinom poprzez oddanie im do użytku ogrodów owocowych, kwiatowych i warzywnych, zwiększanie produktywności kraju, rozpowszechnianie wiedzy teoretycznej i praktycznej w dziedzinie ogrodnictwa (§ 1 statutu). Towarzystwo organizowało ogrody, zarządzało nimi i oddawało do korzystania położone na nich działki na cele upraw ogrodowych. Towarzystwo miało za zadanie nie tylko umożliwienie osobom ubogim pozyskiwania pożywienia z upraw ogrodniczych, ale też kształcenie ich wiedzy i umiejętności praktycznych w zakresie ogrodnictwa oraz np. czytania. Umowy z działkowcami zawierane były wyłącznie na czas określony i przewidywały zakaz podnajmu oraz zakaz sprzedaży owoców uzyskanych z upraw, co podkreślało ich socjalny charakter. Towarzystwo to, założone przez Polaków, nie zrzeszało jednak użytkowników działek, lecz osoby zaangażowane – z racji pełnionych funkcji i posiadanego majątku – w

⁵⁵ Wprowadzono do statutu nawet postanowienie mówiące o tym, że „członkiem może być każdy Polak, który jest w posiadaniu praw obywatelskich” (§ 4 statutu spółdzielni).

⁵⁶ Zob. akta archiwalne spółdzielni dostępne pod sygnaturą wskazaną pod poz. 7 wykazu towarzystw ogrodów działkowych dołączonego do pracy.

działalność dobroczynną. Statut Towarzystwa nie wiązał w żaden sposób członkostwa w stowarzyszeniu z prawem do używania działki⁵⁷. Z tego też względu podmiot ten i prowadzone przez niego ogrody nie mogą być zakwalifikowane do kategorii stowarzyszeń ogrodowych, analizowanych w dalszej części pracy.

Ogrody działkowe tworzone przed I Wojną Światową na terenie Galicji nie były wspierane przez państwo, ich rozwój zależał jedynie od „dobrej woli i ofiarności dobroczynnych jednostek”⁵⁸. W okresie wojny liczba takich ogrodów znacznie się zwiększyła, tworzone je głównie w celach aprowizacyjnych miast, miały one jednak często charakter niezorganizowany i tymczasowy⁵⁹.

I.3.2. Okres II Rzeczypospolitej

I.3.2.1. Uwagi ogólne

W momencie odzyskania niepodległości idea ogrodów działkowych w Polsce miała swoich zwolenników przede wszystkim na terenach byłego zaboru pruskiego. Szybko jednak, dzięki zaangażowaniu lokalnych aktywistów⁶⁰, zaczęła się ona upowszechniać w pozostałych częściach kraju. W. Lubawy wskazywał przy tym, że w latach 20. XX w. socjalno-ekonomiczne znaczenie ogrodów działkowych było mniejsze, nie było bowiem dużego bezrobocia i większą rolę odgrywały względy rekreacyjno-rodzinne⁶¹. Zmienił to kryzys lat 30. i bardzo duży wzrost bezrobocia, skutkujący ubóstwem znacznej części społeczeństwa⁶². Wówczas też zaczęto uzyskiwać dzierżawę działek na dłuższe okresy czasu, co umożliwiło związanie użytkowników z wykorzystywanym przez nich gruntem oraz zachęcało ich do poważniejszych inwestycji w jego zagospodarowanie. Była to istotna zmiana, gdyż początkowo na działkach nie wznoszono altan, po pierwsze ze względu na krótkie okresy dzierżawy, po drugie ze względu na umowną tego niedopuszczalność⁶³.

Od samego początku powstawanie ogrodów działkowych było ściśle związane z tworzeniem lokalnych Towarzystw Ogrodów Działkowych (dalej nazywanych w skrócie: TOD), „które postawiły sobie za zadanie tworzenie ogrodów działkowych dla dobra tych

⁵⁷ Zob. poz. 56 wykazu TOD dołączonego do pracy.

⁵⁸ W. Kubik, *Warzywne ogrody na...* s. 29.

⁵⁹ W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 9.

⁶⁰ Zob. np. przytaczana praca W. Kubika, *Warzywne ogrody na..., passim*; zob. też także opis historii tworzenia ogrodów działkowych w Polsce, w tym w poszczególnych województwach, autorstwa W. Lubawego, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 13 i nast.

⁶¹ W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 15.

⁶² A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 28 i 30.

⁶³ E. Jankowski, *Dzieje ogrodnictwa...*, s. 413.

wszystkich, którzy przebywając w ciasnych, niezdrowych mieszkaniach pragnęli mieć dużo słońca i świeżego powietrza⁶⁴. „Ogrodami administrowały demokratycznie powoływane towarzystwa działkowców⁶⁵, a poszczególne zarządy ogrodów wybierane były spośród jego członków. Sposób zarządzania ogrodami „opierał się na zasadach demokracji i samorządności⁶⁶. Wiązało to się z istotnym zaangażowaniem samych działkowców w funkcjonowanie TOD. Niekiedy w skład ich organów wchodziły też inne osoby, np. właściciel gruntów, na których prowadzony był ogród⁶⁷, burmistrz lub przedstawiciele miasta wspierającego powstawanie ogrodów działkowych⁶⁸. Członkowie Towarzystw angażowali się we wspólne inicjatywy takie jak prowadzenie działki wzorcowej, szkolenia ogrodnicze, budowa boisk i pawilonów do wspólnego użytku.

Tworząc stowarzyszenia, działkowcy korzystali z prawa koalicji gwarantowanego im w art. 108 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.⁶⁹. Wolność zrzeszeń deklarował również art. 5 ust. 2 Konstytucji z 1935 r.⁷⁰ Do czasu wydania rozporządzenia z dnia 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. 1932 Nr 94, poz. 808 ze zm.) TOD działały na podstawie właściwych przepisów państw zaborczych, przy uwzględnieniu fragmentarycznych polskich regulacji, dotyczących głównie zasad rejestracji⁷¹. Po wejściu w życie ww. aktu nastąpiła masowa rejestracja TOD jako stowarzyszeń zarejestrowanych, o których mowa w rozdziale III tegoż rozporządzenia⁷².

Początkowo stowarzyszenia działkowców były tworzone samodzielnie i nie czerpały z wcześniej ustalonych wzorców, jednak wkrótce działania konsolidujące ruch działkowy (założenie związków ogólnopolskich oraz okręgowych), a także zaangażowanie w powstawanie ogrodów władz miejskich i Funduszu Pracy, spowodowało wypracowanie w miarę jednolitego modelu funkcjonowania. W efekcie, poza szczególnymi przypadkami

⁶⁴ W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 10.

⁶⁵ A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 24 oraz Z. Kossowski: *Ogrody działkowe...*, *Życie Włocławka i okolicy 1929*, Nr 10.

⁶⁶ A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 21; S. Wilczyński, *Ogródki działkowe...*, s. 18.

⁶⁷ Tak np. w statucie Stowarzyszenia Ogródków Działkowych w Środzie - zob. poz. 6 wykazu towarzystw ogrodów działkowych dołączonego do pracy.

⁶⁸ Np. zgodnie ze statutem Towarzystwa Ogródków Działkowych we Lwowie (poz. 53 wykazu TOD) do 20 osobowego zarządu tego Towarzystwa wchodziło dwóch delegatów miasta Lwowa dysponujących prawem sprzeciwu wobec uchwał Zarządu, o których ważności w przypadku takiego sprzeciwu decydowało Walne Zgromadzenie Członków Towarzystwa. Dodatkowo wybór Zarządu stawał się prawomocny z chwilą zatwierdzenia go przez magistrat miasta Lwowa, a w razie niezatwierdzenia przeprowadzano nowe wybory. Zgodnie ze statutem Towarzystwa Ogródków Działkowych w Krośniewicach (poz. 51 wykazu) w skład 7 osobowego Zarządu wchodziło z urzędu 4 przedstawiciele miasta: burmistrz lub jego delegat, członek Magistratu, opiekun społeczny oraz kierownik plantacji miejskich.

⁶⁹ Dz.U. Nr 44, poz. 267. Zgodnie z przepisem Konstytucji: „Obywatele mają prawo koalicji, zgromadzania się i zawiązywania stowarzyszeń i związków. Wykonanie tych praw określają ustawy”.

⁷⁰ Dz. U. nr 30 poz. 227. Przepis ten stanowił, że „Państwo zapewnia obywatelom możliwość rozwoju ich wartości osobistych oraz wolność sumienia, słowa i zrzeszeń”.

⁷¹ Zob. na temat regulacji prawa koalicji w ustawodawstwie państw zaborczych obowiązujących na terenie Polski do 1932 r. - J. Langrod, *Polskie prawo o stowarzyszeniach. Uwagi krytyczne*, Kraków 1934, s. 1-22, P. Suski, *Stowarzyszenia w prawie polskim*, Warszawa 2002, s. 19-20 oraz s. 13-19.

⁷² Zob. protokół Nadzwyczajnego Walnego Zebrania Towarzystwa Ogródków Działkowych im. H. Sienkiewicza w Poznaniu z dn. 3.03.1934 r., na którym podjęto decyzję o rejestracji stowarzyszenia prowadzącego ogród od wielu lat na podstawie dotychczasowych przepisów (poz. 44 wykazu TOD).

oryginalnej regulacji postanowień statutowych, dostrzec można kopiowanie rozwiązań organizacyjnych i powielanie treści statutów przez kolejno rejestrowane towarzystwa ogrodów działkowych. Zaobserwować można też pewne, nie przesądzające wszakże o istocie modelu, odrębności pomiędzy statutami organizacji funkcjonujących na terenie poszczególnych dawnych zaborów⁷³. Zostaną one opisane poniżej.

Wyjaśnić tu trzeba, że poniższe rozważania wynikają z analizy 59 statutów towarzystw prowadzących ogrody działkowe w Polsce utworzonych przed 1949 r. Jak już wskazano, ich wykaz został dołączony do niniejszej pracy⁷⁴. Wykaz ten wskazuje nazwę TOD oraz dane jednostki archiwalnej lub innego źródła, pod którym można odnaleźć tekst statutu danego podmiotu. W badaniach wykorzystano również statuty stowarzyszeń tworzonych po wojnie, w tym po wydaniu dekretu z 25 czerwca 1946 r. o ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 34, poz. 208), który co do zasady (z drobnym wyjątkiem wynikającym z art. 12 i 13 tegoż dekretu) nie wpływał na treść statutów TOD. Ponadto zastrzec należy, że część statutów przedwojennych stowarzyszeń dostępna jest jedynie w wersji odtworzonej po wojnie w toku ich wtórnej rejestracji (o czym w dalszej części pracy).

I.3.2.2. Cele TOD

Celem działania TOD było zaspokojenie potrzeb ich członków związanych z funkcjonowaniem ogrodu działkowego i korzystaniem z działek. Jak wskazywano w publikacjach popularyzujących ruch działkowy: „działkowcy z jednej kolonii tworzą »Towarzystwo«, które załatwia wszystkie sprawy, związane z prowadzeniem kolonii, oraz udziela swym członkom wskazówek i porad fachowych przy uprawie działek”⁷⁵. Cele te różnie były jednak opisywane w statutach tych organizacji.

Zwykle jako podstawowy cel Towarzystw działających na terenie Małopolski wskazywano „zakładanie ogrodów działkowych i zarządzanie nimi”, a dodatkowo m.in. pomoc członkom przy organizowaniu i utrzymaniu działek, szerzenie wiedzy ogrodniczej,

⁷³ Do zobrazowania charakterystyki poszczególnych typów statutów TOD, w załączeniu do wykazu TOD dołączonego do niniejszej pracy przedstawiono kopie wybranych statutów TOD. Do wzbogacenia tego przeglądu, oprócz przykładów statutów typowych, zamieszczono statuty podmiotów ukształtowanych w sposób szczególny, tj. Towarzystwa Ogródków Robotniczych w Warszawie (poz. 56 wykazu), które nie zrzeszało działkowców a inicjatorów tego charytatywnego przedsięwzięcia oraz Stowarzyszenia Przyjaciół Ogródków Spółdzielnia z ograniczoną odpowiedzialnością w Królewskiej Hucie (poz. 5 wykazu) – ukształtowanego na bazie spółdzielni.

⁷⁴ Wykaz wymienia dodatkowo (poz. 60) przywołane w dalszej części pracy Towarzystwo Osiedle Ogród w Junikowie (wraz z wskazaniem danych archiwalnych), mimo że formalnie nie prowadziło ono ogrodu działkowego.

⁷⁵ Opracowanie Okręgowego Związku Towarzystw Ogródów Działkowych w Warszawie zatytułowana: *Kilka słów o ogrodach działkowych*, Warszawa 1937, s. 4.

utrzymywanie działek i ogrodu w możliwie wysokiej kulturze oraz budzenie zamiłowania do przyrody. Pośród celów wymieniano również organizowanie półkolonii dla dzieci i utrzymywanie współzycia towarzyskiego członków. Konsekwentnie jako środki działania wskazywano dzierżawienie gruntów państwowych, gminnych i prywatnych (niekiedy dodatkowo deklarowano też nabywanie gruntów na własność), urządzenie na tych gruntach ogrodów działkowych i wykonywanie w tym celu potrzebnych urządzeń, a także wydzierżawianie swoim członkom działek „na ogródki”.

Na Śląsku cele TOD było określone ogólnie, jako „wspieranie sprawy ogródków działkowych”, natomiast fakt tworzenia i zarządzania ogrodem, w tym określania regulaminów ogrodowych, wyrażania zgody na przeniesienie na inną osobę prawa korzystania z działki, wynikał z dalszych postanowień statutu określających szczegółowe formy działania organizacji oraz kompetencje ich organów. Również w Łódzkiem tworzenie ogrodów i zarządzanie nimi było wskazywane w statutach bądź jako cel, bądź jako sposób realizacji celów TOD.

Stosowane w Wielkopolsce wzory statutu towarzystw ogrodów działkowych dość często nie odnosiły się do zakładania i prowadzenia ogrodów działkowych⁷⁶. Powtarzającą się najczęściej w tamtym rejonie formuła celu stowarzyszenia mówiła, że „celem stowarzyszenia jest szerzenie wiedzy ogrodniczej i należyte utrzymywanie działek ogrodowych oraz budzenie zamiłowania do przyrody”. Nie oznaczało to, że Towarzystwa tak definiujące swoje cele statutowe nie były zaangażowane w zarządzanie ogrodem i pozyskiwanie terenów na ten cel, świadczy o tym bowiem powszechna praktyka ich działania⁷⁷. Zarządzanie ogrodem przez stowarzyszenie rejestrowe było warunkiem uzyskania dotacji ze środków Funduszu Pracy na cele ogrodów dla bezrobotnych⁷⁸.

Niezależnie od przywołanych różnic w konstrukcji statutów stowarzyszeń działkowców z poszczególnych regionów Polski generalną zasadą działania TOD –

⁷⁶ Choć były i przypadki przeciwne – np. Towarzystwo Ogródków Działkowych przy „Bielnikach” w Poznaniu (poz. 50 wykazu) lub Towarzystwo Ogródków Działkowych im. X Arcybiskupa Leona Przyłuskiego przy parafii sołackiej w Poznaniu (poz. 48 wykazu), Towarzystwo Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobnego Inwentarza im. B. Chrobrego we Wronkach (poz. 15 wykazu), Towarzystwo Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobnego Inwentarza im. Dr K. Marcinkowskiego w Poznaniu (poz. 16 wykazu), Stowarzyszenie Ogródków Działkowych w Środzie (poz. 6 wykazu), Towarzystwo Ogrodu Działkowego im. 3 Maja w Poznaniu (poz. 27 wykazu), Towarzystwo Ogrodu Działkowego im. Św. Marcin w Poznaniu (poz. 33 wykazu).

⁷⁷ Np. mimo braku wskazania, jako celu zarządzania ogrodem – Towarzystwo Ogródków Działkowych przy Parku 3 Maja w Ostrowie Wielkopolskim (poz. 49 wykazu) zajmowało się utrzymaniem ogrodu „w możliwie wysokiej kulturze” oraz tworzyło i ubezpieczało urządzenia wspólne ogrodu, a Towarzystwo Osiedla Działkowego i Hodowli Drobnego Inwentarza im. Ks. Skorupki wydzierżawiało od osoby prywatnej grunty na cele ogrodu (poz. 57 wykazu). Potwierdza to także A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 24, czy broszura Okręgowego Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych w Warszawie, *Kilka słów o...*, s. 4.

⁷⁸ Warunki szczegółowe dotowania ogrodów działkowych dla bezrobotnych – Załącznik do pisma Funduszu Pracy F.P.Nr9753/III.Sp/35 (Archiwum Narodowe w Krakowie, Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole).

wyznaczając pośrednio też jego cel – było wydzierżawianie od właściciela nieruchomości przeznaczonej na ogród, a następnie oddawanie swoim członkom do używania odpowiednio wydzielonych na tej nieruchomości działek na podstawie umowy dzierżawy⁷⁹. Zarazem Towarzystwo przeznaczało część nieruchomości na użytek wspólny. W sposób najbardziej bezpośredni powyższy sposób działania wyrażały statuty śląskich TOD – np. statut Towarzystwa Ogrodów Działkowych w Katowicach przy ul Raciborskiej wskazywał, że „Towarzystwo bierze w dzierżawę jako dzierżawca główny od władz zakładów przemysłowych i właścicieli prywatnych odpowiednie tereny na ogrody działkowe i oddzierżawia je swoim członkom i przeprowadza w tym celu odpowiednie urządzenia np. opłotowanie itp.”⁸⁰.

Zgodnie z charakterystyką współczesnego ruchu działkowego we wszystkich badanych statutach towarzystw ogródków działkowych, prócz celów związanych stricte z prowadzeniem ogrodów i uprawą działek, deklarowano również cele dodatkowe, takie jak: budzenie zamiłowania do przyrody, szerzenie wiedzy ogrodniczej, organizowanie wycieczek i półkolonii letnich dla dzieci, pielęgnowanie wychowania fizycznego i moralnego młodzieży, dążenie do podniesienia poziomu etycznego i moralnego członków, czy utrzymywanie współzycia towarzyskiego członków. Jak podkreślał W. Lubawy, to czy z punktu widzenia użytkowników przewagę uzyskiwało gospodarcze, czy wypoczynkowe wykorzystanie ogrodów działkowych, zależało jedynie do lokalnych warunków⁸¹.

Zaznaczyć jednocześnie należy, że pod koniec lat 30. oraz po wojnie, próbowano niekiedy rozszerzać zakres działalności towarzystw ogrodów działkowych również na ogrody przydomowe – stanowiące własność ich użytkowników (zob. np. zmiany wprowadzone do statutu Towarzystwa Ogrodów Działkowych w Chrzanowie w 1947 r.⁸²). W takich przypadkach członkami zwyczajnymi towarzystwa stać się mogły również osoby nie dzierżawiące działek, lecz będące ich właścicielami. Nie był to jednak trend powszechny. Inną inicjatywą było planowane objęcie aktywnością Towarzystw również budowy tzw. „osiedli działkowych”, co wiązać się miało z oddawaniem działek nie tylko pod uprawy ogrodniczo-warzywne, ale też pod budowę domów i przyznawaniem tym członkom gruntów „na podstawie prawa wieczystej dzierżawy”⁸³. Propozycje takie zamieszczano m.in. we

⁷⁹ Wyjątkowe były sytuacje odmienne, jak np. przypadek Towarzystwa Ogrodu Działkowego im. St. Przybyszewskiego w Poznaniu (poz. 32 wykazu), którego członkiem stawał się „każdy dzierżawca ogródka działkowego z chwilą podpisania umowy dzierżawnej ze spółdzielnią budowlano-mieszkaniową Polskich Urzędników Państwowych w Poznaniu”.

⁸⁰ Zob. poz. 7 wykazu TOD.

⁸¹ W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 9.

⁸² Poz. 46 wykazu TOD.

⁸³ Inną inicjatywą było tworzenie stowarzyszeń łączących ideę ogrodnictwa z tworzeniem osiedli i prowadzeniem upraw ogrodniczych przez właścicieli domów jednorodzinnych (zob. np. statut Towarzystwa Osiedle Ogród w Junikowie – poz. 60 wykazu) – jednak cel tych organizacji był zasadniczo inny niż cel stowarzyszeń zrzeszających działkowców, albowiem nie

wzorcowych statutach towarzystw ogródków działkowych rozpowszechnianych po wojnie przez organizacje zrzeszające stowarzyszenia działkowców⁸⁴. Pomysły te nie zyskały jednak na popularności, a wobec likwidacji niezależnych stowarzyszeń działkowców w 1949 r. i przekazania istniejących ogrodów pod zarząd Zrzeszenia Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisji Centralnej Związków Zawodowych) zostały całkowicie odrzucone.

I.3.2.3. Członkostwo w TOD i jego związanie z dzierzawą działki

Inną charakterystyczną cechą ówczesnych TOD był ścisły związek pomiędzy członkostwem (zwyczajnym, nazywanym też czynnym) a dzierzawą działki w ogrodzie prowadzonym przez daną organizację. Najczęściej bez uzyskania statusu członka danego towarzystwa niemożliwe było korzystanie z działki, niekiedy związek ten przebiegał w przeciwnym kierunku. W statutach stowarzyszeń małopolskich zwiázek pomiędzy nabyciem członkostwa a możliwością korzystania z działki wyrażony był poprzez wskazanie, że realizują one swoje cele poprzez wydzierżawianie działek swoim członkom oraz że członkami czynnymi są osoby dzierzawiące działkę w prowadzonym przez towarzystwo ogrodzie działkowym⁸⁵. W tym wypadku warunkiem decyzji Zarządu TOD o podpisaniu umowy dzierzawy działki było wcześniejsze lub równoczesne przyjęcie w poczet członków zwyczajnych towarzystwa. Statuty stowarzyszeń w Wielkopolsce regulowały tę kwestię przeciwnie, albowiem stosownie do ich treści, członkiem danego towarzystwa stawał się „każdy dzierzawca ogródka działkowego z chwilą podpisania umowy dzierzawnej”⁸⁶. W tym zatem przypadku uzyskanie członkostwa uzależnione było od podpisania umowy dzierzawy działki. Tożsame postanowienia zawarte były w statutach organizacji łódzkich. Na Śląsku zwiázek pomiędzy dzierzawą działki a członkostwem wynikał ze statutu w sposób najbardziej widoczny, albowiem prócz postanowień wiązających nabycie członkostwa z dzierzawą działki położonej na terenie dzierzawionym przez Stowarzyszenie (np. „wszyscy dzierzawcy ogródków działkowych zdobywają z chwila przejęcia przez nich działki pod uprawę ogródka wszystkie prawa i obowiązki czynnych członków Towarzystwa”), statuty wprost do obowiązków członkowskich zaliczały przestrzeganie regulaminów ogrodowych oraz

wiązał się z oddawaniem przez stowarzyszenie działek do korzystania swoim członkom, a członkostwo w takim stowarzyszeniu było jedynie wyrazem zainteresowań danej osoby i nie miało na celu uzyskania działki ogrodniczej.

⁸⁴ Zob. dodatek do *Rocznika Działkowca* 1946.

⁸⁵ Zob. np. statuty Towarzystwa Gorlickie Ogrody Działkowe (poz. 6 wykazu), Towarzystwa Ogrodu Działkowego w Oświęcimiu (poz. 11 wykazu), Towarzystwa Ogrodu Działkowego w Bochni (poz. 37 wykazu), Towarzystwa Ogrodu Działkowego w Leszczynach (poz. 41 wykazu), Towarzystwa Ogrodu Działkowego w Olkuszu (poz. 10 wykazu) czy Towarzystwa Ogrodu Działkowego Płaszów w Krakowie (poz. 8 wykazu). Statut Towarzystwa Ogródków Działkowych we Lwowie (poz. 53 wykazu) przewidywał, że „Członkiem czynnym Towarzystwa staje się każdy użytkowca ogródka działkowego z chwila przydzielenia mu tegoż przez Towarzystwo, a przestaje być członkiem z chwila odstąpienia ogródka”.

⁸⁶ Zob. np. statuty Towarzystwa Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobnego Inwentarza im. B. Chrobrego we Wronkach (poz. 15 wykazu), Towarzystwa Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobnego Inwentarza im. Dr K. Marcinkowskiego w Poznaniu (poz. 16 wykazu), Stowarzyszenia Ogródków Działkowych w Środzie (poz. 6 wykazu), Towarzystwa Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobnego Inwentarza w Koninie (poz. 25 wykazu). Podobnie statut Towarzystwa Ogrodu Działkowego im. Św. Marcina w Poznaniu (poz. 33 wykazu).

regulowanie czynszu dzierżawnego i opłat związanych z korzystaniem z działki, a niekiedy regulowały też ogólne zasady korzystania z działek⁸⁷.

Na skutek wzajemnego powiązania członkostwa i prawa do korzystania z działki utrata tego pierwszego skutkowałą ustaniem dzierżawy, choć przyjmowano w tym zakresie różne rozwiązania szczegółowe. Np. w Małopolsce skutek „wygaśnięcia praw wynikających z umowy dzierżawy” po ustaniu członkostwa następował zwykle z końcem roku, choć Zarząd dysponował możliwością wcześniejszego rozwiązania umowy w wypadku „czynów nieuczciwych lub uwłaczających honorowi”, bądź „działania na szkodę Towarzystwa lub jego członków” (w takim jednak przypadku statut zwykle przewidywał przyznanie byłemu członkowi odszkodowania wynikającego z utraty plonów).⁸⁸ W Polsce centralnej powiązanie członkostwa z prawem korzystania z działki było mocniejsze, bowiem członek wykluczony oraz występujący ze stowarzyszenia tracił prawo do dalszej dzierżawy działki odpowiednio – „z dniem wykluczenia” lub „z dniem zgłoszenia wystąpienia”, a umowa dzierżawna „automatycznie rozwiązywała się”⁸⁹. Jeszcze bardziej bezpośrednio związek dzierżawy z członkostwem w stowarzyszeniu wyrażał statut Towarzystwa Ogródków Działkowych w Krośniewicach stanowiący, że „Członkowie czynni obowiązani są do uprawiania przydzielonych im działek oraz do racjonalnego ich utrzymania przez cały sezon pod rygorem wykluczenia z towarzystwa, a tem samym utraty działki”. Na tym tle odróżnia się przypadek towarzystw wielkopolskich, pośród których większość nie zawierała w statucie regulacji skutków utraty członkostwa dla prawa korzystania z działki⁹⁰.

Badając zależność przeciwną, a mianowicie wpływ rozwiązania (lub naruszenia) umowy dzierżawy działki na członkostwo w TOD, dojść należy do wniosku, że zwykle również zakończenie stosunku dzierżawy skutkowało utratą członkostwa. Pośrednio wynikało to z powiązania statusu członka zwyczajnego z faktem dzierżawienia działki w ogrodzie, jednak niekiedy było wyrażone w statucie wprost. Np. statut Towarzystwa Ogrodu Działkowego im. St. Przybyszewskiego w Poznaniu stanowił, że „członkostwo ustaje przez wystąpienie z chwilą sprzedaży działki”, natomiast statut Towarzystwa Ogródków

⁸⁷ Statuty Towarzystwa Ogródków Działkowych w Katowicach przy ul. Raciborskiej (poz. 7 wykazu), Towarzystwa Ogródków Działkowych im. ks. Stabika w Chorzowie II (poz. 47 wykazu), Polskiego Stowarzyszenia Ogródków Działkowych im. Juliusza Ligonja w Katowicach (poz. 3 wykazu).

⁸⁸ Tak np. statuty Towarzystwa Ogrodu Działkowego Grzegórzki (poz. 13 wykazu), Towarzystwa Ogrodu Działkowego Krowodrza (poz. 35 wykazu), Towarzystwa Ogrodu Działkowego w Andrychowie (poz. 36 wykazu), Towarzystwa Ogrodu Działkowego w Szczakowej (poz. 42 wykazu), Towarzystwa Gorlickie Ogrody Działkowe w Gorlicach (poz. 6 wykazu) oraz Towarzystwa Ogrodu Działkowego w Bochni (poz. 37 wykazu).

⁸⁹ Zob. np. statut Towarzystwa Ogródków Działkowych w Łodzi (poz. 52 wykazu), statut Pabianickiego Towarzystwa Ogródków Działkowych w Pabianicach (poz. 1 wykazu), Towarzystwo Ogródków Działkowych „Olza” w Kaliszu (poz. 55 wykazu), Towarzystwo Ogródków Działkowych „Legionowo” w Kaliszu (poz. 54 wykazu).

⁹⁰ Zdarzały się jednak i przypadki przeciwnie – np. statut Towarzystwa Ogrodu Działkowego im. Św. Marcin w Poznaniu przewidywał, że „Członek występujący samowolnie, względnie wykluczony, traci prawo do kapitału Towarzystwa i zajmowanej przez niego działki” (poz. 33 wykazu).

Działkowych im. X Arcybiskupa Leona Przyłuskiego przy parafii sołackiej w Poznaniu przewidywał wykreślenie członka „w razie niedotrzymania warunków umowy dzierżawnej”, a członkostwo ustawało „z chwilą wykreślenia z listy dzierżawców lub odstąpienia za zgodą Zarządu swojego ogródka”. Statut TOD we Lwowie wskazywał, że użytkownik ogródka działkowego „przestaje być członkiem z chwilą odstąpienia ogródka”. Oryginalnie wzajemną zależność przynależności do stowarzyszenia i korzystania z działki w ogrodzie przez nie prowadzonym deklarowały statuty organizacji śląskich wskazując np. że „Zarząd Towarzystwa ma prawo wykreślić każdego członka przez wypowiedzenie umowy dzierżawy (...) w wypadku niezapłacenia składek lub czynszu dzierżawnego (...) lub też w wypadku nieprzestrzegania porządku ogrodowego” (podkr. JL)⁹¹. Nawet jednak tam, gdzie statuty nie zawierały postanowienia jednoznacznie wiążącego rezygnację z prowadzenia działki (lub rozwiązanie umowy dzierżawy) z utratą członkostwa, to przewidywały one możliwość usunięcia członka w razie uchybienia jego obowiązkom, do których należało zwykle m.in. „należyte gospodarowanie na dzierżawionej działce” lub „praca nad należyтым utrzymaniem działki”⁹². Zarządy Towarzystw były zatem uprawnione do wykluczenia z szeregów organizacji osób nie uprawiających działek.

Statuty dużej części towarzystw przewidywały również możliwość przystąpienia do organizacji członków wspierających, tj. nie dzierżawiących działki w ogrodzie prowadzonym przez dane towarzystwo. Ich status był różny, przy czym wyróżnić można rozwiązania typowe dla poszczególnych regionów Polski. W Wielkopolsce najczęściej członkami wspierającymi mogły być pełnoletnie osoby fizyczne, a ich wpływ na działalność towarzystwa był ograniczony do prawa udziału w posiedzeniach władz z głosem doradczym (nie przysługiwało im ani czynne, ani bierne prawo wyboru do organów stowarzyszenia). W Małopolsce członkiem wspierającym mogła być również osoba prawna, a członkowie wspierający prócz dysponowania głosem doradczym mogli również piastować funkcje w organach stowarzyszenia. Co ciekawe, w Łódzkiem preferowano rozwiązanie przeciwne – czynne prawo wyborcze do władz Towarzystwa przysługiwało często również członkom wspierającym, choć pozbawieni oni byli prawa wybieralności⁹³. W pojedynczych przypadkach statuty przyznawały członkom wspierającym takie same prawa jak zwykłym⁹⁴. Z kolei typowe dla całego kraju było to, że członkowie wspierający wnosili wyższe składki niż

⁹¹ Np. statuty Towarzystwa Ogródków Działkowych w Katowicach przy ul. Raciborskiej (poz. 7 wykazu), Towarzystwa Ogródków Działkowych im. ks. Stabika w Chorzowie II (poz. 47 wykazu), Polskiego Stowarzyszenia Ogródków Działkowych im. Juliusza Ligonja w Katowicach (poz. 3 wykazu).

⁹² Tak statut Towarzystwa Ogródków Działkowych im. T. Kościuszki w Poznaniu (poz. 34 wykazu).

⁹³ Tak statuty Towarzystwa Ogródków Działkowych w Łodzi (poz. 52 wykazu), Pabianickiego Towarzystwa Ogródków Działkowych w Pabianicach (poz. 1 wykazu), Piotrkowskiego Towarzystwa Ogródków Działkowych (poz. 2 wykazu).

⁹⁴ Zob. statuty Towarzystwa Ogródków Działkowych Krowodrza (poz. 35 wykazu), Towarzystwa Ogródków Działkowych w Krośniewicach (poz. 51 wykazu), Towarzystwa Ogródków Działkowych we Lwowie (poz. 53 wykazu).

członkowie zwykli i adresowane do nich było ogólne zobowiązanie wspierania organizacyjnego i finansowego działalności towarzystwa.

I.3.2.4. Zakres terytorialny działalności TOD

Z treści analizowanych statutów oraz protokołów walnych zebrań członków wynika, że najczęściej zrzeszały one (jako członków zwyczajnych) wyłącznie użytkowników jednego ogrodu działkowego – tego, do którego prowadzenia powołane zostało stowarzyszenie, a wymienionego w statucie z nazwy, ewentualnie poprzez wskazanie określonej lokalizacji, np. „Członkami zwyczajnymi są dzierżawcy ogródków działkowych Św. Wojciecha” (Towarzystwo Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobnego Inwentarza im. św. Wojciecha w Poznaniu), „członkami czynnymi są osoby fizyczne i prawne dzierżawiące i uprawiające działki w ogrodzie działkowym Dębni w Krakowie” (Towarzystwo Ogrodu Działkowego Dębni), „Członkami czynnymi są osoby fizyczne i prawne dzierżawiące i uprawiające działki w ogrodzie działkowym w Kętach” (Towarzystwo Ogrodu Działkowego w Kętach), „Celem Towarzystwa jest (...) zarządzanie ogrodem działkowym przy ul. Srebrzyńskiej”, „(...) Członkami rzeczywistymi są osoby dzierżawiące działki pod ogródki” (Towarzystwo Ogrodu Działkowego w Łodzi)⁹⁵. Również broszury kolportowane przez Okręgowe Związki TOD potwierdzają, że co do zasady dla każdego ogrodu działkowego zakładane było odrębne Towarzystwo⁹⁶.

Niekiedy statut Towarzystwa nie ograniczał jego działalności do jednego, określonego z nazwy ogrodu (co umożliwiło formalnie prowadzenie większej ich liczby)⁹⁷, bądź wprost przewidywał prowadzenie kilku ogrodów działkowych w danej miejscowości⁹⁸. Zdarzała się również konstrukcja prowadzenia przez stowarzyszenie jednego ogrodu, ale w kilku „koloniach” na terenie danego miasta⁹⁹.

⁹⁵ Poz. 52 wykazu TOD.

⁹⁶ Opracowanie Okręgowego Związku Towarzystw Ogródów Działkowych w Warszawie, *Kilka słów o...*, s. 4.

⁹⁷ Np. statut Towarzystwa Ogrodu Działkowego im. 3 Maja w Poznaniu (poz. 27 wykazu).

⁹⁸ Np. statut Towarzystwa Gorlickie Ogrody Działkowe w Gorlicach (poz. 6 wykazu), które prowadziło ogrody w różnych lokalizacjach w tym mieście na gruntach dzierżawionych i od miasta i przez powiat. Członkami Towarzystwa były osoby dzierżawiące i uprawiające działki w ogrodach działkowych w Gorlicach.

⁹⁹ Niekiedy do tworzenia i zarządzania koloniami ogrodu działkowego odnosiły się wprost statuty, np. statuty Towarzystwa Ogródków Działkowych w Krośniewicach (poz. 51 wykazu), Piotrkowskiego Towarzystwa Ogródków Działkowych (poz. 2 wykazu), czy Towarzystwa Ogródków Działkowych we Lwowie (poz. 53 wykazu), prowadzącego kolonie ogródków działkowych w różnych dzielnicach Lwowa, niekiedy natomiast wynikało to z praktyki działania TOD, np. Towarzystwa Ogródów Działkowych Płaszów (poz. 8 wykazu), którego działalność w zakresie prowadzenia kolonii ogrodów działkowych opisana była w sprawozdaniach Towarzystwa, np. Sprawozdaniu z akcji ogrodów działkowych dla bezrobotnych za rok budżetowy 1936/37 z dn. 5 kwietnia 1937 r.

I.3.2.5. Zasady korzystania z nieruchomości przez TOD i działkowców

Tereny na ogrody działkowe stanowiły bardzo często własność gmin (miast) lub powiatów (szczególnie w przypadku Towarzystw zakładanych w latach 30. XX wieku, gdy w pomoc bezrobotnym i rozwój ogrodów działkowych zaangażowały się władze państwowe), ale w braku dostępności tychże, uzyskiwane były również od podmiotów prywatnych¹⁰⁰. Podstawą używania gruntu były przede wszystkim umowy dzierżawy zawierane pomiędzy właścicielem a towarzystwem ogrodów działkowych¹⁰¹, okręgowym zrzeszeniem towarzystw ogrodów działkowych funkcjonującym na terenie danego województwa¹⁰², a niekiedy nawet z ogólnopolskim Związkiem Towarzystw Ogrodów Działkowych, Przydomowych, Małych Osiedli i Hodowli Drobnej Inwentarza Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰³. Zdarzało się, że umowy dzierżawy działek zawierane były bezpośrednio pomiędzy ich użytkownikami a właścicielem – gminą lub Skarbem Państwa, nie były to jednak częste przypadki¹⁰⁴. Jak już wskazywano, początkowo umowy miały charakter krótkoterminowy, lecz stopniowo – w celu zachęcenia działkowców do większego zaangażowania w należyte zagospodarowanie ogrodów – miasta zaczęły oddawać grunty w dzierżawę na dłuższe okresy (15-20 lat)¹⁰⁵. Grunty publiczne oddawane były w dzierżawę często na warunkach finansowo preferencyjnych, jednak z zakazem wykorzystywania ich na cele inne niż ogrodnictwo działkowe¹⁰⁶. Zdarzało się nawet,

¹⁰⁰ Na gruntach prywatnych prowadzone były np. ogrody Towarzystwa Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobnej Inwentarza im. Antoniego Andrzejewskiego w Poznaniu (poz. 14 wykazu), Towarzystwa Ogrodu Działkowego im. 3 Maja w Poznaniu (poz. 27 wykazu), Towarzystwa Ogrodu Działkowego w Leszczynach (poz. 41 wykazu), Towarzystwa ogródków działkowych i miłośników przyrody w Chrzanowie (poz. 46 wykazu). Zob. też W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 15.

¹⁰¹ Np. umowy zawierane przez Towarzystwo Gorlickie Ogrody Działkowe w Gorlicach z miastem Gorlice (poz. 6 wykazu).

¹⁰² Np. umowy zawierane przez Okręgowy Związek Towarzystw Ogrodów Działkowych Województwa Krakowskiego dla pozyskania gruntów dla ogrodów działkowych w Gorlicach, Żywcu, Krakowie (Płaszów, Grzegórzki), czy w Białej. Zob. umowa dzierżawy z dnia 9 września 1937 r. pomiędzy Zarządem Miejskim w Żywcu a Okręgowym Związkiem Towarzystw Ogrodów Działkowych Województw Krakowskiego w Krakowie (Archiwum Narodowe w Krakowie, Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie »Seria»: bezpośrednio w zespole Jednostka: 947), umowa dzierżawy z 18 grudnia 1937 r. pomiędzy Gminą Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa a Okręgowym Związkiem Towarzystw Ogródków Działkowych, umowa dzierżawy z 15 listopada 1935 r. pomiędzy Gminą Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa a Okręgowym Związkiem Towarzystw Ogródków Działkowych (Archiwum Narodowe w Krakowie, Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie »Seria: bezpośrednio w zespole »Jednostka: 905), umowa dzierżawy z 18 grudnia 1937 r. pomiędzy Gminą Miasta Białej krakowskiej a Okręgowym Związkiem Towarzystw Ogrodów Działkowych Województw Krakowskiego w Krakowie (Archiwum Narodowe w Krakowie, Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie »Seria: bezpośrednio w zespole »Jednostka: 1054), umowa dzierżawy z 15 listopada 1935 r. pomiędzy Gminą Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa a Okręgowym Związkiem Towarzystw Ogródków Działkowych (Archiwum Narodowe w Krakowie, Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie »Seria: bezpośrednio w zespole »Jednostka: 905).

¹⁰³ Protokół z V Wszepolskiego Kongresu Delegatów Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych, Przydomowych, Małych Osiedli i Hodowli Drobnej Inwentarza Rzeczypospolitej Polskiej s. 31 i 47, <https://polona.pl/item/protokol-z-v-ogowo-wszepolskiego-kongresu-delegatow-zwiazku-towarzystw-ogrodow,NzYwMzA4Nzk/0/#item> [dostęp: 02.06.2019].

¹⁰⁴ S. Wilczyński, *Ogródki działkowe...*, s. 12-13; potwierdza to M. Chmieleńska, *Ogrody działkowe w Polsce*, Warszawa 1933, s. 11.

¹⁰⁵ W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 16.

¹⁰⁶ Np. Umowa z dnia 15 września 1937 r. pomiędzy Okręgowym Związkiem Towarzystw Ogrodów Działkowych Województw Krakowskiego w Krakowie a Powiatem Gorlickim (Archiwum Narodowe w Krakowie, Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie »Seria: bezpośrednio w zespole »Jednostka: 904), czy umowa z 15 listopada 1935 r. pomiędzy Gminą Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa a Okręgowym Związkiem Towarzystw Ogródków Działkowych (Archiwum Narodowe w Krakowie, Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie »Seria: bezpośrednio w zespole »Jednostka: 905), oraz umowa dzierżawy z dnia 9 września 1937 r. pomiędzy Zarząd Miejskim w Żywcu a Okręgowym Związkiem Towarzystw Ogrodów Działkowych Województw Krakowskiego w

że w umowach tych zastrzegano odszkodowania dla użytkowników działek w przypadku ewentualnej likwidacji ogrodu działkowego¹⁰⁷. Był to zresztą jeden z postulatów przedstawicieli ruchu działkowego¹⁰⁸.

Indywidualne umowy dzierżawy (w zasadzie poddzierżawy) pomiędzy TOD a użytkownikami działek podpisywane były wraz z przyjęciem wnioskodawcy do Towarzystwa. Okres poddzierżawy korespondował z okresem, na który nieruchomość została przyznania TOD w dzierżawę. Użytkownik działki zobowiązany był uiszczać czynsz oraz opłaty związane z korzystaniem z działki, np. za wodę. Umowa nakładała na użytkowników działek obowiązek przestrzegania Regulaminu ogrodu ustanawianego przez TOD¹⁰⁹. Niekiedy umowa przewidywała możliwość przyznania działkowcowi odszkodowania, gdyby umowa została rozwiązana przed upływem okresu, na jaki została zawarta (w razie gdy grunt stałby się niezbędny właścicielowi lub Towarzystwu)¹¹⁰.

I.3.2.6. Zrzeszenia towarzystw ogrodów działkowych a także inicjatywy zmierzające do wprowadzenia regulacji ustawowej funkcjonowania ogrodów działkowych

Jak sygnalizowano powyżej, towarzystwa ogrodów działkowych zaczęły w połowie lat 20. XX wieku nawiązywać współpracę z innymi towarzystwami o tym samym celu. Początkowo regionalna kooperacja przekształciła się wkrótce w ogólnopolską, gdy w 1927 utworzony został Związek Towarzystw Ogrodów Działkowych, Przydomowych, Małych Osiedli i Hodowli Drobного Inwentarza Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Związek Towarzystw Ogrodów Działkowych RP lub Związek Krajowy) zrzeszający większość lokalnych i regionalnych Towarzystw Ogrodów Działkowych. Tworzone po tej dacie TOD często deklarowały członkostwo w Związkach Okręgowych i Krajowym już w swoim

Krakowie (Archiwum Narodowe w Krakowie, Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie »Seria: bezpośrednio w zespole »Jednostka: 947), umowa dzierżawy z 18 grudnia 1937 r. pomiędzy Gminą Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa a Okręgowym Związkiem Towarzystw Ogródków Działkowych (Archiwum Narodowe w Krakowie, Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole »Jednostka: 905), umowa dzierżawy z 15 listopada 1935 r. pomiędzy Gminą Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa a Okręgowym Związkiem Towarzystw Ogródków Działkowych (Archiwum Narodowe w Krakowie, Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie »Seria: bezpośrednio w zespole »Jednostka: 905), umowa dzierżawy z 18 grudnia 1937 r. pomiędzy Gminą Miasta Białej krakowskiej a Okręgowym Związkiem Towarzystw Ogrodów Działkowych Województw Krakowskiego w Krakowie (Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie »Seria: bezpośrednio w zespole »Jednostka: 1054).

¹⁰⁷ Zob. np. umowa dzierżawy z 18 grudnia 1937 r. pomiędzy Gminą Miasta Białej krakowskiej a Okręgowym Związkiem Towarzystw Ogrodów Działkowych Województw Krakowskiego w Krakowie (Archiwum Narodowe w Krakowie, Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie »Seria: bezpośrednio w zespole »Jednostka: 1054); na ten temat też: W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s.23.

¹⁰⁸ Protokół z V Wszeczpolskiego Kongresu Delegatów Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych, Przydomowych, Małych Osiedli i Hodowli Drobного Inwentarza Rzeczypospolitej Polskiej s. 28-30.

¹⁰⁹ Niekiedy (np. w towarzystwach funkcjonujących na Śląsku) obowiązek ten wynikał też wprost ze statutu TOD.

¹¹⁰ Zob. wzór umowy dzierżawy stosowany przez Towarzystwo Ogrodów Działkowych Płaszów (poz. 8 wykazu).

statucie, regulując tam również np. zasady uiszczania składek na rzecz tych organizacji, zasad delegowania swoich przedstawicieli na spotkania i zjazdy delegatów TOD, a niekiedy przyznając np. Związkowi Okręgowemu uprawnienia do zwoływania Walnych Zgromadzeń czy rozstrzygnięcia sporów w Towarzystwie¹¹¹.

Związek Towarzystw Ogrodów Działkowych RP odpowiadał za wiele inicjatyw mających na celu wzmocnienie i upowszechnienie „ruchu działkowego”. Promując tzw. „akcję działkową” ukuto następujący postulat (dewizę): „Miasta budują ogrody działkowe, Towarzystwa je administrują, a Państwo ochrania”¹¹². Działalność promująca ogródki była skuteczna – liczba i obszar ogrodów działkowych przyrastał z roku na rok, zyskały one też przychylność władz, szczególnie jako narzędzie zwalczania skutków kryzysu gospodarczego lat 30.

Już podczas pierwszych zjazdów Związku akcentowano potrzebę ochrony terenów ogrodów działkowych przed zabudową komercyjną ze względów urbanistycznych i społecznych¹¹³. Powołując się na przykład państw ościennych (głównie Niemiec), skutecznej ochrony ogrodów działkowych upatrywano w uchwaleniu ustawy regulującej zasady funkcjonowania ogrodów działkowych¹¹⁴. Podejmowano wobec tego, we współpracy z Ministerstwem Opieki Społecznej, próby przygotowania projektu ustawy o ogrodach działkowych¹¹⁵, który jednak mimo starań Związku nie został uchwalony przez Sejm przed wybuchem II Wojny Światowej¹¹⁶. Do najważniejszych założeń projektu Związku w wersji z 1939 r. zaliczyć można następujące postanowienia:

– zadaniem ogrodów działkowych jest zaspakajanie potrzeb gospodarczych, zdrowotnych, kulturalnych i społecznych działkowców z wyłączeniem celów zarobkowych;

¹¹¹ Postanowienia takie odnaleźć można w statutach TOD z różnych części kraju, np. statucie Towarzystwa Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobego Inwentarza im. J. Chociszewskiego w Poznaniu, statucie Towarzystwa Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobego Inwentarza w Koninie (poz. 25 wykazu), statucie Towarzystwa Gorlickie Ogrody Działkowe w Gorlicach (poz. 6 wykazu), Towarzystwa Ogrodu Działkowego w Kętach, statucie Towarzystwa Ogródków Działkowych im. ks. Stabika w Chorzowie II (poz. 47 wykazu), Statucie Polskiego Stowarzyszenia Ogródków Działkowych im. Juliusza Ligonia w Katowicach (poz. 3 wykazu).

¹¹² W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 19, tak samo: Z. Kossowski, *Ogrody działkowe...*, *Życie Włocławka i okolicy 1929*, Nr 10.

¹¹³ A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 9.

¹¹⁴ Zob. Protokół z V Wszechpolskiego Kongresu Delegatów Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych, Przydomowych, Małych Osiedli i Hodowli Drobego Inwentarza Rzeczypospolitej Polskiej s. 22, 27-33, 65, 68-69. Jako ciekawostkę wskazać można, że na terenie Śląska obowiązywała ordynacja z 31.06.1919 r. o ogródkach działkowych i dzierżawie działek (Die Kleingarten- und Kleinpachtlandordnung vom 31. Juli 1919 (Reichsgesetzbl. S. 1371), jednak z uwagi na brak przepisów wykonawczych wskazywano, że jest ona „tylko martwą literą” (zob. wypowiedź delegata TOD ze Śląska podczas obrad V Wszechpolskiego Kongresu Delegatów Związku TOD, s. 68 przywołanego Protokołu).

¹¹⁵ Zob. na temat koncepcji takiego projektu: S. Wilczyński, *Ogródki działkowe...*, s. 24, Z. Grzegorzewski, *Opis projektu...*, s. 221-223, W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 15 oraz M. Kuropatwińska, *Ogródki i ogrody...*, s. 8.

¹¹⁶ Zob. W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 20, s. 25-27, s. 85 i nast. Przytoczona publikacja zawiera tekst przygotowanego przez Związek projektu ustawy o ogrodach działkowych z 1939 r.

- obowiązek zakładania ogrodów działkowych ciąży na wszystkich większych gminach, które powinny przeznaczać tereny na ogrody działkowe w planach rozbudowy miast i ośrodków przemysłowych;
- gmina może przekazać zarząd ogrodem działkowym „spółdzielniom, związkom i stowarzyszeniom”, wydzierżawiając im nieruchomości, na której położony jest ogród (wówczas działkowcom przysługuje prawo poddzierżawy), bądź samodzielnie administrować ogrodem, przy czym pierwszeństwo ma mieć sprawowanie zarządu przez organizację działkowców;
- spółdzielniom, związkom i stowarzyszeniom powstałym wyłącznie dla celów ogrodnictwa działkowego przysługuje pierwszeństwo w zawarciu umowy dzierżawy ogrodu działkowego;
- ogrody działkowe winny mieć charakter stały, względnie powinny być zakładane na okres co najmniej 20-letni;
- przeniesienie ogrodu działkowego na inny teren wiąże się z obowiązkiem pokrycia związanych z tym szkód i strat dzierżawców działek oraz zwrotu kosztów poniesionych przez dzierżawców inwestycji.

Mimo nieskuteczności starań o przyjęcie w Polsce ustawy dotyczącej ogrodów działkowych, państwo wspierało organizację działkowców finansowo i organizacyjnie¹¹⁷.

Inna jeszcze inicjatywa Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych RP jest ciekawa z punktu widzenia rozważań przedstawionych w niniejszej pracy. Zgodnie z wypowiedzią W. Lubawego Związek planował na zjeździe, który odbyć się miał we wrześniu 1939 r., debatę na temat konsolidacji struktur Związku i ściślejszego ujednoczenia i podporządkowania lokalnych towarzystw „centrali”. Jak wskazuje autor „dotychczasowy ustrój organizacyjny polega na tym, że każda organizacja tj. Centrala, Okręgi i Towarzystwa Ogrodów Działkowych rządzą się na podstawie odrębnych statutów dowolnie ujętych i że każdy odrębnie jest zarejestrowany pod nazwą odnośnego zrzeszenia. Jest oczywistym, że główne zasady statutu są w każdej organizacji jednolite, choćby z tego względu, że inaczej być nie może, zważywszy, że każda organizacja ogrodów działkowych czy osiedli służy jednemu celowi, jednakże zadania i cele w tych statutach są różnolicie interpretowane ze szkodą nieraz głównego, właściwego celu. Np. w statutach niektórych organizacji ogrodów działkowych jako główny cel przewidziane jest uprawianie sportów, ćwiczeń gimnastycznych, różnych imprez, gier towarzyskich itp. Są to niewątpliwie rzeczy dobre, lecz powinny się znajdować na drugim miejscu w statutach, na pierwszym zaś miejscu powinna

¹¹⁷ W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s.20,40,72-73.

być przewidziana idea ogrodu działkowego dla samej idei”. W ocenie autora, który wyrażał zapewne troskę większej liczby aktywistów Związku, niekorzystnie na znaczenie i siłę oddziaływania Związku wpływało zarówno zróżnicowanie statutów poszczególnych Towarzystw Ogrodów Działkowych, jak i swoboda uczestnictwa lub występowania przez każde z Towarzystw ze Związku lub Związków Okręgowych. „Należy sobie bowiem uprzytomnić, że tylko w silnie skonsolidowanych organizacjach panuje porządek i rygor organizacyjny oraz, że władze i wszelkie instytucje czy to finansowe, czy gospodarcze, odnoszą się z pełnym zaufaniem tylko do silnych, dobrze zgranych zrzeszeń, ponieważ takie tylko organizacje budzą zaufanie i mają wyrobiony autorytet”¹¹⁸. Jak widać, zrealizowana w PRL koncepcja centralizacji i monopolizacji ruchu działkowego (o czym dalej), nie narodziła się dopiero w roku 1949. Jednocześnie podkreślić należy, że przywołany postulat nie znalazł odzwierciedlenia w projektowanym przez Związek (omówionym wyżej) projekcie ustawy o ogrodach działkowych oraz że miał on zostać dopiero poddany pod dyskusję delegatów lokalnych Towarzystw Ogrodowych, którzy mieli przedstawić swoją jego ocenę. W 1949 roku szansy na taką dyskusję i ocenę już nie było.

I.3.2.7. Podsumowanie

Przeprowadzone badania prowadzą do wniosku, że przedwojenne ogrody działkowe najczęściej zorganizowane były w następujący sposób:

- teren, na którym prowadzony był ogród działkowy, pozyskiwany był przez towarzystwo organizujące ogród od osób prywatnych, gminy bądź Skarbu Państwa na podstawie umowy dzierżawy;
- ogród i jego infrastruktura tworzone były przez towarzystwo (w latach trzydziestych często przy współudziale – w szczególności finansowym – władz lokalnych, Funduszu Pracy, lub właściwego Okręgowego Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych);
- umowy dzierżawy zawierane były przez użytkowników działek z towarzystwem prowadzącym ogród działkowy;
- zwykle towarzystwo było powoływane do prowadzenia konkretnego ogrodu działkowego (nazywanego kolonią), jednak istniały też towarzystwa prowadzące kilka (kolonii) ogrodów działkowych w danym mieście;

¹¹⁸ Tamże, s. 20, s. 25-27, s. 54-55. Podobny postulat wysnuł S. Wilczyński, *Ogródki działkowe...*, s. 24.

- zarząd ogrodem sprawowało towarzystwo zrzeszające wszystkich użytkowników działek w danym ogrodzie;
- prawo korzystania z działki w ogrodzie było ściśle związane z członkostwem w towarzystwie go prowadzącym, przy czym różne były kierunki tej zależności.

Zdecydowanie dominujący charakter uzyskał model ogrodów działkowych prowadzonych przez organizacje zrzeszające działkowców. Rozpowszechnienie się tego modelu nie było efektem regulacji normatywnej, lecz naturalnych, wynikających z potrzeb ludności, procesów społecznych. Ruch ten miał zatem ze swej istoty charakter, który współcześnie określilibyśmy jako „obywatelski”. Narodził się on bowiem w efekcie spontanicznej, przekraczającej podziały zawodowe, polityczne i religijne aktywności jednostek i ich grup; realizował cele zbiorowe, uwypuklając przy tym godność pracy ludzkiej i indywidualną godność każdego człowieka (np. osób bezrobotnych, którym umożliwiano prowadzenie działki, w celu wsparcia socjalnego i moralnego w tym trudnym okresie); podkreślał zarazem wspólnotowy wymiar funkcjonowania człowieka i znaczenie więzi międzyludzkich, w tym tych realizowanych w ramach towarzystw ogródków działkowych, dla kształtowania rzeczywistości społecznej w nowoczesnym społeczeństwie¹¹⁹.

I.3.3. Okres odtwarzania ogrodów działkowych i zrzeszeń działkowców w warunkach regulacji w latach 1946–1949

Terror okresu okupacji oraz *zakaz działalności stowarzyszeń na terenach okupowanych*¹²⁰ uniemożliwił zwykłą działalność towarzystw ogrodowych, nie powstrzymał jednak użytkowników działek od wykorzystywania ich w celach ogrodniczych¹²¹. Co więcej, niedobór produktów żywnościowych spowodował nieformalne zajmowanie dodatkowych terenów pod działki, co spowodowało znaczny przyrost ich ogólnej powierzchni¹²².

Okres względnej stabilizacji po zakończeniu okupacji niemieckiej w Polsce był czasem gwałtownego odrodzenia się ruchu działkowego. Spowodowane to było zarówno potrzebą powrotu do normalności po latach wojny, jak i zwykłym dążeniem do zaspokojenia

¹¹⁹ O przejawach i znaczeniu społeczeństwa obywatelskiego w wolności zrzeszania się - zob. Ł. Pisarczyk, *Komentarz do art. 12 Konstytucji RP* w: M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Nb 24-32.

¹²⁰ Zob. rozporządzenie o stowarzyszeniach w Generalnym Gubernatorstwie z dnia 23 lipca 1940 r. opubl. w *Dzienniku Rozporządzeń Generalnego Gubernatora dla Okupowanych Polskich Obszarów (Verordnungsblatt des Generalgouverneurs für die Besetzten Polnischen Gebiete, Teil I, Nr 48 (1 August 1940)*

<http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication?id=11603&tab=3> [dostęp: 02.06.2019]

¹²¹ Bywały one również miejscem działalności konspiracyjnej: ze wspomnień J. Korytkowskiego, strona www ROD Sady Żoliborskie - http://rodsadyzoliborskie.pl/?page_id=122 [dostęp: 02.06.2019].

¹²² Tamże.

podstawowych potrzeb żywieniowych w zrujnowanym, niezdolnym do likwidacji deficytu towarowego państwie. Niebagatelne znaczenie miał też niewielki związek ogrodów działkowych z bieżącą działalnością polityczną, co umożliwiała społeczną aktywizację obywateli w umiarkowanie „bezpiecznej” niszy¹²³.

Mimo to proces odradzania się ogrodów działkowych po latach wojny nie mógł następować w całkowitym oderwaniu od ówczesnej rzeczywistości polityczno-społecznej. Ogrody działkowe istniały w świadomości nowego prawodawcy od zarania powojennej państwowości, będąc elementem nowej wizji państwa i rozbudowy miast¹²⁴. Mimo dopuszczenia w pierwszych latach po zakończeniu okupacji hitlerowskiej do odrodzenia się przedwojennych stowarzyszeń i przyjęcia przez PKWN dekretu o ogrodach działkowych bazującego na założeniach projektów opracowanych przed 1939 rokiem, co sugerowało zgodę na względną autonomię ruchu działkowego, ostatecznie zjawiska towarzyszące umacnianiu władzy ludowej nie ominęły również tej sfery aktywności społecznej, prowadząc do likwidacji TOD i przejęcia przez państwo pełnej kontroli również nad ogrodami (o czym dalej).

Pierwszym nawiązaniem nowego ustawodawcy do idei ogrodów działkowych – jeszcze w okresie kończącym II Wojnę Światową – było zadeklarowanie ich jako elementu nowego ustroju Polski w dekreście Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej¹²⁵. Ten fundamentalny dla tworzonego od 1944 r. państwa akt prawny, który bez odszkodowania pozbawiał własności rzeszę obywateli, przewidywał jednocześnie, że przeprowadzenie reformy rolnej obejmuje m.in. „tworzenie w pobliżu miast i ośrodków przemysłowych (...) **ogródków działkowych robotniczych, urzędniczych i rzemieślniczych**” (tak tekst pierwotny)¹²⁶. Po nowelizacji w styczniu 1945 r. dekret stanowił, że reforma obejmuje „zarezerwowanie odpowiednich terenów pod rozbudowę miast, kolonii mieszkaniowych i **ogródków działkowych** oraz terenów na potrzeby wojskowe, komunikacji publicznej lub melioracji”¹²⁷. W owym czasie wciąż podkreślany był kluczowy udział istniejących i nowozakładanych „towarzystw działkowych” w rozwoju ogrodów¹²⁸.

¹²³ Podobne mechanizmy wpłynęły na udział szerokich warstw społeczeństwa w działalności ogrodów działkowych w Czechach: E. Rolfova, *Případová Studie Zahrádkářské Osady Jenerálka*, Praga 2012, s. 19-20.

¹²⁴ Zob. przywołany niżej dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (t.j. Dz.U. z 1945 r. poz. 3, Nr 9).

¹²⁵ Dz.U. z 1945 Nr 3, poz. 9 ze zm.

¹²⁶ Jako ciekawostkę należy podać, że przewodniczący PKWN Edward Osóbka-Morawski był w okresie okupacji sekretarzem Okręgowego Związku Towarzystw Ogródków Działkowych w Warszawie: J. Kowalski, *Czasopisma działkowe...*, s. 111-112.

¹²⁷ Zmiana dokonana nowelizacją z 19 stycznia 1945 r. (Dz.U. Nr 3, poz. 9).

¹²⁸ *Ogródki działkowe aktualnym zagadnieniem w Polsce*, Działkowiec Polski, Organ Zw. Ogrodów i Osiedli Działkowych Okręgu Śląsko-Dąbrowskiego, Katowice kwiecień 1946 r., Nr 4.

Nowe władze urzeczywistniły powyższą deklarację w wydanym 25 czerwca 1946 r. dekrete o ogrodach działkowych (dalej: dekret z 1946 r.)¹²⁹. Akt ten nawiązywał do rozwiązań proponowanych w przygotowywanych przed wojną projektach ustawy. W swoim pierwszym artykule dekret definiował cel prowadzenia ogrodów działkowych w następujący sposób: „celem ogrodów działkowych jest spożytkowanie wolnego czasu ludzi pracy umysłowej i fizycznej oraz ich rodzin przez umożliwienie im zajęcia w zdrowotnych warunkach na działce ziemi i ułatwienie uzyskania tą drogą płodów ogrodnich dla zaspokojenia własnych potrzeb i podniesienia w ten sposób swego poziomu zdrowotnego i gospodarczego”. Tworzenie ogrodów działkowych oraz wyposażenie ich w odpowiednią infrastrukturę było odtąd obowiązkiem gmin i zakładów pracy (art. 6 i 10), a ogrody uznane zostały za urządzenia użyteczności publicznej (art. 4). Ogrody winny być tak położone, aby odległość ich od dzielnic, dla których są przeznaczone, nie powodowała zbytnej straty czasu dla użytkowników i nie zniechęcała ich do pracy w ogrodzie (art. 9 ust 2 dekretu).

Dekret respektował kluczową rolę zrzeszeń działkowców w organizacji ogrodów działkowych i nie ograniczał istotnie ich samorządności. Dekret zrzeszenia te określił wspólną nazwą *towarzystwa ogrodów działkowych*, jednak – poza określeniem ogólnych reguł korzystania z ogrodów – nie ingerował w ich wewnętrzną organizację i zasady funkcjonowania. Zgodnie z art. 12 dekretu do towarzystw ogrodów działkowych należało prowadzenie stałych ogrodów. Towarzystwa dzierżawić miały grunty ogrodów od gmin¹³⁰ i zakładów pracy, a następnie oddawać w poddzierżawę swoim członkom poszczególne działki. Użytkownikami działek mogły być tylko osoby, które nie posiadały gruntu do uprawy w obrębie osiedla i należały do miejscowego towarzystwa ogrodów działkowych (art. 13 dekretu). Działkowcy mieli obowiązek uprawiać działki jedynie na potrzeby własne i swej rodziny oraz nie mogli wykonywać pracy na działce przy pomocy sił najemnych (art. 13 dekretu). Dzierżawa działki była odpłatna, jednak kwoty czynszów, pobrane przez gminę z tytułu wydzierżawienia gruntów pod ogród, mogły zostać użyte wyłącznie na cele ogrodnictwa działkowego (art. 19 dekretu). Likwidacja ogrodu przed zakończeniem terminu dzierżawy wiązała się z koniecznością wypłacenia działkowcom odpowiednich odszkodowań (art. 20 dekretu). Przepisy porządkowe o sposobie użytkowania ogrodów działkowych wydawane być miały przez zarządy miejskie i gminne, lecz bazować one miały na regulaminie wzorowym, opracowanym przez związek ogrodów działkowych i zatwierdzonym przez Ministra Odbudowy w porozumieniu z Ministrem Administracji Publicznej, Ministrem Ziem Odzyskanych oraz innymi właściwymi Ministrami (art. 22 dekretu).

¹²⁹ Dz.U. Nr 34 poz. 208 ze zm.

¹³⁰ Co ciekawe, dekret przewidywał możliwość założenia ogrodu na gruncie nie stanowiącym własności gminy, a jedynie przez nią na ten cel wydzierżawionym (art. 7 ust. 1 dekretu).

Jedynym narzuconym przez dekret rozwiązaniem dotyczącym działalności towarzystw ogrodów działkowych był obowiązek zrzeszenia się ich w jeden związek towarzystw ogrodów działkowych (art. 21 dekretu). Nadal jednak powstawały i rozwijały się lokalne stowarzyszenia ogrodów działkowych, choć stopniowo również ich działalność poddana została naciskowi ideologicznemu i politycznemu¹³¹. Pewną zapowiedzią zmian zmierzających do likwidacji wielości i niezależności stowarzyszeń prowadzących ogrody działkowe były występujące po 1946 roku utrudnienia rejestracji stowarzyszeń zakładanych przez działkowców¹³².

W wydanym przez ministerstwo Odbudowy, a kierowanym do Urzędów Wojewódzkich i Zarządów Miast okólniku z dnia 24 czerwca 1947 r. dotyczącym dekretu o ogrodach działkowych określono praktykę zakładania i prowadzenia ogrodów działkowych, dzieląc obowiązki w tym zakresie pomiędzy gminy i zakłady pracy (do ich obowiązków należało rozplanowanie ogrodów działkowych i wyposażenie ich w niezbędne urządzenia (np. wodne, sanitarne, ogrodzenie, pawilon ogólny, boisko dla dzieci) oraz TOD, które miały administrować terenem ogrodu i poddzierżawiać działki swoim członkom. Co ciekawe, okólnik wskazywał, że bezpośrednio wydzierżawianie działek przez gminy i zakłady pracy „pojedynczym osobom” „nie powinno mieć miejsca”¹³³.

Ostatecznie jednak towarzystwa ogrodów działkowych nie uniknęły losów innych organizacji społecznych tego okresu, które funkcjonowały w swoim przedwojennym kształcie najdłużej do 1950 r., kiedy to „zlikwidowano wszystkie świeckie i kościelne organizacje społeczne”, a „państwo socjalistyczne przyjęło na siebie ciężar zaspokojenia potrzeb zarówno ekonomicznych, jak i społecznych obywateli”¹³⁴.

I.4. Okres centralnego zarządzania ogrodami działkowymi: lata 1949–2013

I.4.1. Ustawa z dnia 9 marca 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych

¹³¹ Wobec konieczności ponownej rejestracji wszystkich stowarzyszeń w kraju, zasadność ich rejestracji, a także postawa obywatelska członków stowarzyszenia oraz piastunów ich władz poddawana była weryfikacji Urzędu Bezpieczeństwa (zob. kolejny przypis). Narastający wpływ polityki na działalność działkowców zaobserwować można również na przykładzie zmian treści publikacji zawartych w wydawnictwach branżowych wydawanych przez związki działkowców zob. A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 36.

¹³² W przypadku np. Towarzystwa Ogródków Działkowych i Miłośników Przyrody w Chrzanowie (poz. 46 wykazu) procedura rejestracji przedłużyła się wobec sprzeciwu Urzędu Bezpieczeństwa, które „nie uważało za wskazane istnienie Towarzystwa” (nie podając uzasadnienia) oraz wydania przez Urząd Wojewódzki decyzji odmownej w przedmiocie rejestracji „z uwagi na istnienie już towarzystw działkowych na terenie Szczakowej i Oświęcimia”. Decyzja odmowa została jednak uchylona przez Ministerstwo Administracji Publicznej, które nakazało zmienić decyzję i zarejestrować Towarzystwo „ze względu na to, że Urząd Bezpieczeństwa nie ma już zastrzeżeń” (zob. Archiwum Narodowe w Krakowie, jednostka 29/691/0/5.11/UW II 1118 – Nadzór nad działalnością stowarzyszeń i związków).

¹³³ Archiwum Państwowe w Krakowie – Zespół: 29/691/0 Urząd Wojewódzki Krakowski »Seria: 31.1 A.1. Oddział Ogólny i Administracji Budowlanej – sprawy ogólne »Jednostka: UW II 3554, s. 181 i nast.

¹³⁴ K. Kietlińska, *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 2010, s. 181.

Sytuacja ogrodnictwa działkowego uległa diametralnie zmianie z chwilą wejścia w życie nowej ustawy z dnia 9 marca 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (dalej: „ustawa z 1949 r.”)¹³⁵. W duchu wdrażania centralistycznego systemu zarządzania państwem i eliminacji samodzielności różnego rodzaju zrzeszeń i samorządów¹³⁶ zdecydowano, że wszystkie ogrody działkowe (nazywane odtąd *pracowniczymi ogrodami działkowymi*, dalej: POD) podlegać będą Zrzeszeniu Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisji Centralnej Związków Zawodowych) (dalej: ZPZZ)¹³⁷. Ustawa przekazywała tej jednostce zarząd ogrodami „na zasadach wyłączności”. Zarazem ustawodawca w radykalny sposób zakończył byt dotychczasowych, działających niejednokrotnie od kilkudziesięciu lat, stowarzyszeń prowadzących ogrody działkowe. W myśl art. 13 ustawy podmioty te ulegały likwidacji, którą przeprowadzało ZPZZ. „Wszystkie agendy oraz cały majątek ruchomy i nieruchomy” tych towarzystw „przechodził” z mocy ustawy na ZPZZ. Ogrody działkowe, istniejące w dniu wejścia w życie ustawy, przeszły natomiast w zarząd i „bezpłatne użytkowanie” tegoż Zrzeszenia. Stosunki członkostwa w dotychczasowych towarzystwach ogrodów działkowych po ich likwidacji wygasły.

Zgodnie z uchwalonym przez ZPZZ Regulaminem pracowniczych ogrodów działkowych prawo korzystania z działki było powiązane z „przynależnością do pracowniczego ogrodu działkowego”. Sąd Najwyższy rozpatrując spory pomiędzy użytkownikami działek a ZPZZ potwierdził cywilnoprawną naturę prawa korzystania z działki, odróżniając je od „stosunku członkowskiego” łączącego tegoż użytkownika z pracowniczym ogrodem działkowym, który SN uznał za pozbawiony cech cywilnoprawnych¹³⁸. Stanowisko to zbieżne było z rozpowszechnionym w latach PRL poglądem, zgodnie z którym relacje między członkiem a stowarzyszeniem miały szczególny, społeczno-organizacyjny, a nie cywilnoprawny, charakter¹³⁹ (choć w przypadku pracowniczych ogrodów działkowych (POD) Sąd Najwyższy nieprecyzyjnie utożsamiał je ze

¹³⁵ Dz.U. Nr 18 poz. 117 ze zm.

¹³⁶ Szczegółowy, krytyczny opis zachodzących wówczas zmian przedstawia E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992 r., s. 34-49.

¹³⁷ O roli i statusie Zrzeszenia Pracowniczych Związków Zawodowych zob. E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się...*, s. 47-49, gdzie autor podkreśla, że ze względu na ukształtowanie zadań związków zawodowych i nałożony na nie obowiązek współdziałania z organami administracji państwowej, pełniły one rolę „pomocników administracji państwowej”, będąc dodatkowo ściśle powiązane (szczególnie kadrowo) z PZPR (tamże s. 48 i 49).

¹³⁸ Zob. uchwała SN z dnia 7.06.1960 r. (2 CO 12/60, OSNCK 1961 Nr 2, poz. 57), w której stwierdzono, że dla dochodzenia opartego na art. 451 d.KPC roszczenia użytkownika działki w POD „przeciwko” Pracowniczemu Ogrodowi Działkowemu o przywrócenie utraconego posiadania przysługuje droga sądowa oraz wyr. SN z dnia 29.06.1973 r. (I CR 301/73, OSPiKA 1974 Nr 10, poz. 200), w którym SN wskazał, że „spory powstające na tle tego (tj. w POD, przyp. JL) członkostwa nie mają charakteru spraw cywilnych, których rozpoznanie należy do sądów powszechnych” (art. 2 par. 1 KPC). Podobnie uch. SN z 30.05.1983 r. (III CZP 21/83, OSNCP 1983 Nr 12, poz. 191) dotycząca już powołanego ustawą z 1981 r. zrzeszenia użytkowników działek – Polskiego Związku Działkowców.

¹³⁹ Zob. np. wyr. SN z 21.12. 1970 r., I CR 517/70, OSPiKA 1972 Nr 1, poz. 4, czy głosę M. Wierzbowskiego do wyr. SN z 7.12.1979 r. (I CR 371/79, OSP 1981/1/5). Polemizował z takim poglądem S. Grzybowski, zob. S. Grzybowski, *Problematyka cywilnoprawna...*, s. 3-39.

stowarzyszeniem, mimo że POD nie miały takiego statusu i nie stanowiły organizacji mającej osobowość prawną, czy zdolność sądową, co słusznie podkreślał J. Łętowski¹⁴⁰).

Przedstawiciele działkowców dopuszczono formalnie do udziału w zarządzeniu pracowniczym ogrodem działkowym na zasadach określonych w przyjętym przez ZPZZ Regulaminie pracowniczych ogrodów działkowych (art. 3 ustawy). W 1957 r. na mocy uchwały Prezydium Centralnej Rady Związków Zawodowych powołano wojewódzkie zarządy pracowniczych ogrodów działkowych koordynujące działalność wszystkich POD na terenie województwa, utworzono też Krajową Radę Pracowniczych Ogrodów Działkowych działającą pod auspicjami Centralnej Rady Związków Zawodowych, co przedstawiano jako „oparcie działalności pracowniczych ogrodów działkowych na zasadach samorządu”¹⁴¹. Ówczesne ogrody nadal jednak działały pod zwierzchnictwem ZPZZ i były zarządzane w sposób scentralizowany, a ich zakładanie i prowadzenie objęte było reglamentacją państwa i wyłączone z zakresu swobody działania obywateli.

Mimo że to ZPZZ przejęło funkcję zarządzania ogrodami, to obowiązek ich zakładania nałożono na gminy i zakłady pracy (art. 5 ustawy). Podmioty te musiały przekazywać odpowiednie grunty na ten cel. Ustawa nie określała podstaw prawnych korzystania przez ZPZZ i działkowców z gruntów pracowniczych ogrodów działkowych. W praktyce jednak grunty te były oddawane ZPZZ w użytkowanie¹⁴² początkowo w oparciu o przepisy dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych¹⁴³, a następnie na podstawie ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach¹⁴⁴). Dekret z 26 kwietnia 1949 r. przewidywał w art. 3, że nieruchomości, stanowiące własność Skarbu Państwa bądź osób prawnych wymienionych w art. 2 (m.in. zakładów i instytucji państwowych, przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni) lub znajdujące się w ich zarządzie bądź użytkowaniu, niezbędne dla realizacji narodowych planów gospodarczych, będą przekazywane właściwym wykonawcom tych planów na własność bądź w zarząd i użytkowanie. Przekazywanie to mogło polegać m.in. na ustanowieniu bądź przeniesieniu praw rzeczowych ograniczonych na nieruchomościach, w szczególności prawa użytkowania uregulowanego przepisami dekretu z dnia 11 października 1946 r. o prawie rzeczowym

¹⁴⁰ J. Łętowski, *Glosa do wyr. SN z 29 VI 1973*, OSPIKA 1974, nr 10, poz. 200.

¹⁴¹ J. Rozkosz, W. Lenkiewicz, *Pracownicze ogrody działkowe*, Warszawa 1962, s. 9 i s. 26.

¹⁴² J. Rozkosz i W. Lenkiewicz opisywali odrzucanie przez CRZZ kierowanych niekiedy do tej instytucji przez rady narodowe propozycji „wykupowania odpowiednich gruntów” na potrzeby ogrodów działkowych, a argumentem, jaki CRZZ powoływała w takich wypadkach, była konieczność oddawania tych gruntów jedynie w użytkowanie (J. Rozkosz, W. Lenkiewicz, *Pracownicze ogrody...*, s. 12-13). O użytkowaniu gruntów POD na gruncie ustawy z 1949 r. patrz także wyr. SN z 29.06.1973, I CR 301/73, OSPIKA Nr 10/1974 poz 200 oraz wyr. WSA w Warszawie z 3.07. 2009 r. (IV SA/Wa 638/09, Legalis 249100).

¹⁴³ Dz.U. Nr 27, poz. 197 ze zm.

¹⁴⁴ Dz. U. Nr 22, poz. 159 ze zm.

(Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm.)¹⁴⁵. Zgodnie z tymi przepisami użytkowanie było prawem używania rzeczy cudzej i pobierania jej pożytków, z obowiązkiem zachowania substancji i dotychczasowego przeznaczenia (art. 130 ww. dekretu). Było to prawo – tak jak obecnie – niezbywalne, użytkownik mógł jednak wykonywać swe prawo przez osoby trzecie, w szczególności mógł oddać rzecz w najem lub w dzierżawę (art. 134 § 1 i 2 ww. dekretu). Użytkowanie, ustanowione na rzecz osoby prawnej, nie mogło trwać dłużej niż lat trzydziści ani dłużej niż sama osoba prawna (art. 133 § 2 ww. dekretu).

W ustawie z 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych brak było jakichkolwiek przepisów przejściowych regulujących kwestię losów dotychczasowych stosunków umownych pomiędzy towarzystwami ogrodów działkowych i właścicielami nieruchomości, na których prowadzone były istniejące ogrody działkowe. Postanowienie ustawy statuujące „przejście” całego majątku dotychczasowych towarzystw na ZPZZ można byłoby interpretować jako wejście ZPZZ w prawa dotychczasowych TOD do użytkowanych przez działkowców gruntów, jednak ustawa stanowiła zarazem, że ZPZZ „nie przejmie zobowiązań dotychczasowych dzierżawców z tytułu dzierżawionych przez nich ogrodów działkowych” (art. 12 ust. 2 ustawy).

Wskazane niejasności ustawy z 1949 r. w znacznej mierze utrudniały określenie statusu prawnego gruntów zajmowanych przez POD, o czym świadczy m.in. zawarcie w uchwale Rady Ministrów i Centralnej Rady Związków Zawodowych z dnia 21 lutego 1961 r. w sprawie dalszego rozwoju pracowniczych ogrodów działkowych w latach 1961–1965¹⁴⁶ postanowienia zobowiązującego prezydium właściwych rad narodowych do uregulowania w terminie do dnia 31 grudnia 1962 r. stanu prawnego użytkowania terenów wszystkich istniejących ogrodów działkowych. W kolejnej uchwale Rady Ministrów i Centralnej Rady Związków Zawodowych z dnia 21 czerwca 1966 r. w sprawie rozwoju pracowniczych ogrodów działkowych w latach 1966–1970¹⁴⁷ ponowiono to zobowiązanie, wyznaczając prezdyiom rad narodowych kolejny termin (do dnia 31 grudnia 1967 r.) na zakończenie prac mających na celu uregulowanie stanu prawnego użytkowania terenów wszystkich istniejących ogrodów działkowych.

Z uwagi na uznanie przez ustawę z 1949 r. pracowniczych ogrodów działkowych za urządzenia użyteczności publicznej (art. 1 ust. 4 ustawy), gminom (radom narodowym) przysługiwało prawo nabywania gruntów na ten cel w drodze wywłaszczenia (art. 7 ust. 3 ustawy). Art. 4 i 5 ustawy z 1949 r., a także przyjmowane przez ówczesne władze plany,

¹⁴⁵ Pogląd o nabywaniu na cele ogrodów działkowych w tym okresie ograniczonego prawa rzeczowego na podstawie art. 12 ustawy z 1949 r. wyraził pośrednio też WSA w Warszawie w wyr. z 3.07. 2009 r. (IV SA/Wa 638/09, Legalis 249100).

¹⁴⁶ M.P. Nr 26, poz. 122.

¹⁴⁷ M.P. Nr 32, poz. 168.

wymuszały szybki przyrost liczby i powierzchni ogrodów działkowych. Z uwagi na brak odpowiednich terenów pozyskiwanie gruntów pod pracownicze ogrody działkowe następowało niejednokrotnie z powołaniem się na niezbędność dla realizacji celów użyteczności publicznej, w trybie przepisów ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości¹⁴⁸.

Od momentu wejścia w życie ustawy z 1949 roku to do ZPZZ należało zakładanie pracowniczych ogrodów działkowych na terenach przygotowanych przez gminy (rady narodowe) i zakłady pracy oraz ustalanie warunków użytkowania działek oraz zasad ich przydziału. Prawo do otrzymania działki mieli jedynie tzw. „ludzie pracy” (art. 1 ust. 2 i 3 ustawy¹⁴⁹). Nastąpiło jednocześnie daleko idące „upolitycznienie upraw działkowych”, które przejawiało się nie tylko w specjalnym kluczu przyznawania ogrodów, włączeniu kwestii ogrodów do strefy ideologii, realizacji planu 6-letniego, ale także w nawoływaniu do „socjalistycznej dyscypliny pracy”¹⁵⁰ oraz zmuszaniu działkowców do zakładania tzw. „kółek miczurinowskich”¹⁵¹.

Uchwalenie ustawy z 1949 r. zakończyło okres oddolnego, samorządnego tworzenia ogrodów działkowych przez działkowców i ich zrzeszenia. Sposób ingerencji przez państwo ludowe w dotychczasowy ruch działkowców wpisywał się w ogół procesów społeczno-politycznych zachodzących w tym czasie w Polsce¹⁵². W systemie socjalistycznym „nie było bowiem miejsca na organizacje niepubliczne, bo państwo wzięło na siebie odpowiedzialność za zaspokojenie wszystkich potrzeb, w tym społecznych, obywateli, likwidując większość świeckich i kościelnych organizacji społecznych”¹⁵³. Prowadzone dotąd przez stowarzyszenia

¹⁴⁸ Dz.U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94. Zob. wyr. WSA w Warszawie z 8.12. 2017 r. (IV SA/Wa 2218/17, Legalis 1728311), wyr. WSA w Warszawie z 28.11.2007 r. (I SA/Wa 1385/06, Legalis 839488), oraz wyr. NSA z 28.06.2007 r. (I OSK 1249/06, Legalis 119150).

¹⁴⁹ „Pracownicze ogrody działkowe mogą być użytkowane przez pracowników, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub stosunku służbowego, osoby pobierające z tytułu takiego stosunku bądź innego szczególnego tytułu zaopatrzenie z ubezpieczenia społecznego, z funduszy Skarbu Państwa bądź z innych funduszy publicznych oraz przez osoby korzystające ze świadczeń społecznych”.

¹⁵⁰ A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 43-44.

¹⁵¹ Kółka były częścią ruchu miczurinowskiego, którego postulaty dotyczące kształtowania natury, m.in. poprzez otrzymywanie krzyżówek metodą szczepienia, opierały się w znacznej mierze na założeniach ideologicznych. Jak wskazuje F. Gończyński-Jussis: „Nad hodowaniem nowych odmian ciążyły próby wprowadzenia do praktyki agrarnej paranaukowych tez wywodzonych z dogmatycznej wersji formułowanego z myślą o naukach społecznych marksizmu. Przeświadczenie o braku walki wewnątrzgatunkowej zaowocowało wdrażaniem gniazdowej metody sadzenia drzew, a teoria mentora zakładała możliwość narzucania cech własnych jednej z zaszczepianych roślin drugiej. Wraz z podobnymi poglądami popularyzowano szereg metod zwiększających odporność upraw i inwentarza na trudne warunki (F. Gończyński-Jussis, *„Przeobraziciele przyrody”*. *Motyw kształtowania środowiska naturalnego przez „ludzi radzieckich” i ich polskich naśladowców w propagandzie stalinizmu*, *Historyka. Studia Metodologiczne* 2016 T. 46, s. 117-118 i s. 129-130). Do takich inicjatyw zobowiązywał działkowców Regulamin Pracowniczych Ogrodów Działkowych zatwierdzony uchwałą Sekretariatu Centralnej Rady Związków Zawodowych z dnia 16 stycznia 1953 r.: A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 42-43; zob. też: *Nad czym będą pracować koła miczurinowskie, Przed wiosennymi pracami*: poradnik aktywisty POD wydany przez Prezydium W.R.Z.Z. w Stalinogrodzie Luty-Marzec 1956, s. 1 i 3.

¹⁵² J. Romul, *Państwo a stowarzyszenia w Polsce Ludowej*, Poznań 1969 r., s. 37-41, a także s. 49 i nast.

¹⁵³ K. Kietlińska: *Rola trzeciego sektora...*, s. 177 i 181, Por. P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 2000 r., s. 120.

ogrody działkowe zostały włączone do centralno-nakazowego systemu zarządzania państwem. Uznane za masowe organizacje ludu pracującego stały się one „pasmem transmisyjnym” woli partii do społeczeństwa¹⁵⁴. Również po okresie stalinowskim państwo rościło sobie prawo do kierowniczego wpływu na działalność stowarzyszeń¹⁵⁵.

I.4.2. Ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych

Opisany stan prawny utrzymywał się bez istotnych zmian aż do 12 maja 1981 r. kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (dalej: ustawa z 1981 r. lub PracOgrU)¹⁵⁶. Akt ten, podobnie jak wcześniejsza ustawa, opierał się na modelu centralnego zarządzania wszystkimi ogrodami działkowymi w Polsce (art. 4 PracOgrU), powierzał jednak kompetencje w tym zakresie powołanej ustawą ogólnopolskiej organizacji działkowców – Polskiemu Związkowi Działkowców (PZD). Zakładanie i prowadzenie ogrodów działkowych przekazano zatem w ręce wyspecjalizowanej instytucji, zrzeszającej osoby będące użytkownikami działek w pracowniczych ogrodach działkowych (POD) i mającej być, zgodnie z deklaracją ustawową, „samodzielną i samorządną organizacją społeczną”. PZD zagwarantowano zarazem pozycję monopolistyczną w obszarze organizowania i prowadzenia ogrodów działkowych oraz zaspokajania potrzeb ludności w zakresie korzystania z działek w ogrodach działkowych¹⁵⁷. Ta szczególna pozycja PZD wynikała nie tylko z tego, że żadna inna organizacja działkowców nie mogła prowadzić pracowniczych ogrodów działkowych, ale też z tego, że po wejściu w życie ustawy z 1981 r. „ani przedsiębiorstwa ani inne jednostki organizacyjne dysponujące mieniem państwowym nie mogły utworzyć bezpośrednio ogrodu działkowego w rozumieniu ustawy bez udziału jedynie wówczas istniejącej organizacji zrzeszającej działkowców tj. PZD”¹⁵⁸. Deklarowana w ustawie „samorządność” Związku wyrażała się w utworzeniu organizacji składającej się z użytkowników działek w ogrodach działkowych, jak również m.in. w uprawnieniu do samodzielnego decydowania przez organy Związku (zarząd pracowniczego ogrodu działkowego lub zarząd oddziału terenowego) o przyjmowaniu w poczet Związku (co powiązane było z decyzją o przydzieleniu działki) oraz o pozbawianiu członkostwa i prawa

¹⁵⁴ W. Chrzanowski, *Zarys prawa korporacji*, Warszawa 1997, s. 7-8 i 51.

¹⁵⁵ J. Romul, *Państwo a stowarzyszenia...*, s. 49-57.

¹⁵⁶ Dz.U. Nr 12, poz. 58 ze zm.

¹⁵⁷ O tym, że było to rozwiązanie nie tylko godzące w wolność zrzeszania się, ale również dysfunkcjonalne, niezależnie od panujących wówczas warunków ustrojowych, świadczy występujące w znacznej skali zjawisko zakładania tzw. „dzikich” ogrodów działkowych w okresie kryzysu lat 80. ubiegłego stulecia (J. Grocholska, F. Plit, *„Dziki” ogrody działkowe – nowe zjawisko w zagospodarowaniu przestrzennym polskich miast*, Przegląd geograficzny LVII, Warszawa 1985, Nr 1-2, s. 157-167).

¹⁵⁸ Por. uzasadnienie wyr. SN z 26.11.1987 r., III ARN 29/87, Legalis 26069.

użytkowania działki (art. 25 ust. 1 i 28 ust. 1 ustawy). Jednocześnie ustawa stanowiła, że uchwały ww. organów w sprawie członkostwa Związku nie podlegają orzecznictwu sądów.

Z chwilą wejścia w życie ustawy Polski Związek Działkowców przejął nieodpłatnie majątek, należności i zobowiązania działających dotychczas jednostek organizacyjnych pracowniczych ogrodów działkowych, a urządzenia służące do wspólnego użytku użytkowników działek stały się własnością Związku (art. 32 PracOrgU). W przypadku zatem już istniejących ogrodów PZD nabywał te prawa do gruntów, które przysługiwały jego poprzednikowi¹⁵⁹. Do przyjęcia, że miał w sprawie zastosowanie art. 32 powołanej ustawy i Polski Związek Działkowców skutecznie nabył związany z ogrodem majątek, w tym potencjalne prawa do gruntu, niezbędne było spełnianie przez istniejący w dniu 12 maja 1981 r. ogród warunków uznania za pracowniczy ogród działkowy, określonych w ustawie z dnia 9 marca 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych, pod rządami której ogród ten funkcjonował¹⁶⁰.

Grunty przeznaczone pod pracownicze ogrody działkowe miały być nieodpłatnie przekazywane przez terenowe organy administracji państwowej w użytkowanie PZD¹⁶¹. Przekazanie następowało – w myśl obowiązujących wówczas przepisów ustawy z 14 lipca 1961 r. – o gospodarce terenami w miastach i osiedlach¹⁶² – na podstawie decyzji administracyjnej¹⁶³. Użytkowanie to miało charakter ograniczonego prawa rzeczowego, o którym mowa w art. 252 i nast. kc¹⁶⁴. Zwrócić należy uwagę, że oddane PZD w użytkowanie

¹⁵⁹ Jak wskazał NSA w wyr. z 6.07.2006 r. (I OSK 1050/05, orzeczenia.nsa.gov.pl): „To, że istniejące dotychczas pracownicze ogrody działkowe stały się z dniem wejścia w życie ustawy z 6 maja 1981 r. pracowniczymi ogrodami działkowymi w jej rozumieniu nie stanowi o tym, że z mocy prawa Polski Związek Działkowców uzyskał w każdym przypadku automatycznie tytuł prawny do gruntu zajętego pod te ogrody, bo nic takiego z treści ust. 1 art. 32 nie wynika. Polski Związek działkowców przyjął nieodpłatnie majątek dotychczasowych jednostek organizacyjnych pracowniczych ogrodów działkowych, a więc ogół praw majątkowych (aktywa i pasywa) przysługujących określonym podmiotom. Zatem Polski Związek działkowców na podstawie omawianego art. 32 mógł nabyć tylko to, co posiadał jego poprzednik. Jeżeli dotychczasowa jednostka organizacyjna pracowniczych ogrodów działkowych nie legitymowała się tytułem prawnym do gruntu, na którym urządzony był ogród działkowy, to również i Polski Związek Działkowców z dniem wejścia w życie ustawy z 6 maja 1981 r. tytułu tego automatycznie nie uzyskał i winien był kwestię tę uregulować zgodnie z zasadami określonymi w obowiązujących w tym zakresie przepisach prawa”. Podobnie – wyr. WSA w Warszawie z 12.06.2007 r. (I SA/Wa 239/07, Legalis 96459), wyr. WSA w Warszawie z 18.04.2007 r. (I SA/Wa 344/07, Legalis 92244).

¹⁶⁰ Por. wyr. NSA z 17.04. 2002 r., I SA 2893/01, Legalis 76654, wyr. WSA w Warszawie z 11.03. 2005 r., I SA 1602/03, Legalis 99844, wyr. WSA w Warszawie z 14.04. 2005 r., I SA/WA 245/05 i wyr. NSA z 6.07.2006 r., I OSK 1050/05, orzeczenia.nsa.gov.pl.

¹⁶¹ Zastrzec należy, że jak wynika z art. 8 w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy z 1981 r., powstanie tymczasowego pracowniczego ogrodu działkowego nie wymagało przekazania Polskiemu Związkowi Działkowców użytkowania gruntów, a jedynie założenia go i prowadzenia przez tę organizację (tak też: wyr. SN z dn. 5.08.2004 r., III CK 348/03, Legalis 76044).

¹⁶² Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159.

¹⁶³ Taka była praktyka przekazywania prawa użytkowania gruntów pracowniczych ogrodów działkowych PZD, co potwierdza też R. Waśniewski (R. Waśniewski, *Glosa do wyroku...*, s. 130-131) oraz E. Kremer, *Problematyka prawna użytkowania gruntów w pracowniczych ogrodach działkowych*, KPP Rok VII, 1998, Nr I, s. 152. Na taki też tryb ustanawiania prawa użytkowania na rzecz PZD na gruncie ustawy z 1981 r. wskazywał SN w wyr. z dnia 5.08.2004 r., III CK 348/03, Legalis 76044, a także WSA w Warszawie w wyr. z 14.04. 2005 r., I SA/Wa 245/05, Legalis 101621. W orzecznictwie sądu administracyjnego wyrażono również odmienny pogląd, wskazując że użytkowanie na rzecz PZD ustanawiane być powinno na mocy umowy cywilnoprawnej, a nie decyzji administracyjnej (zob. wyr. NSA z 21.05.2010 r., I OSK 1052/09, Legalis 271774).

¹⁶⁴ Prawnorzeczowy charakter tego prawa nie budzi wątpliwości (tak: R. Waśniewski, *Glosa do wyroku...*, s. 130-131, także:

grunty zostały w 1990 r. na podstawie ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁶⁵ w znacznej części skomunalizowane¹⁶⁶.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 oraz art. 13 ust. 3 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych urządzenia pracowniczego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego korzystania przez użytkowników działek stanowiły własność Polskiego Związku Działkowców, zaś nasadzenia, urządzenia i obiekty wykonane lub nabyte ze środków finansowych użytkownika działki, stanowiły własność tego użytkownika. Ustawa wprowadziła zatem w celu wzmocnienia uprawnień PZD i użytkowników działek odstępstwo od zasady *superficies solo cedit*. Rozwiązanie to kontynuowane było (i jest nadal) w kolejnych ustawach regulujących funkcjonowanie ogrodów działkowych.

Ustawa z 1981 r. usankcjonowała związek pomiędzy prawem użytkowania działki a przynależnością do organizacji prowadzącej ogród działkowy tj. PZD, przewidując w art. 25 ust. 1, że członkostwo Związku nabywa się „jednocześnie z przydzieleniem działki w pracowniczym ogrodzie działkowym”. Zarazem statut PZD i regulamin pracowniczego ogrodu działkowego¹⁶⁷ uzależniały możliwość użytkowania działki w ogrodzie od złożenia wniosku w sprawie przyjęcia do PZD i od pozytywnej decyzji Związku w tym względzie. Również utrata członkostwa wiązała się z utratą działki¹⁶⁸. Jedynie członkowie PZD mogli być zatem „beneficjentami praw majątkowych związanych ze statusem członkostwa”, tj. uzyskać prawo użytkowania działek¹⁶⁹. Rozwiązanie to, w kontekście monopolistycznej pozycji PZD, jako jedynej organizacji prowadzącej rodzinne ogrody działkowe, zostało po latach zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny jako naruszające wolność zrzeszania się¹⁷⁰ (zob. więcej na ten temat w rozdziale II pracy).

wyr. SN z 6.07.2000 r., V CKN 988/00, Legalis 291943).

¹⁶⁵ Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

¹⁶⁶ Zob. wyr. NSA z 30.10. 1995 r., I SA 1381/94, niepubl. W związku z tym na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z 10 maja 1990 r., zapadały decyzje komunalizacyjne stwierdzające, iż grunty użytkowane przez PZD stanowiące mienie Skarbu Państwa, który w wykonywaniu uprawnień właścicielskich reprezentował terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego, stały się z dniem wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej mieniem właściwych gmin.

¹⁶⁷ Zob. np. § 23 ust. 1 statutu PZD uchwalonego na V Krajowym Zjeździe Delegatów Polskiego Związku Działkowców 6 września 1997 roku oraz § 62 regulaminu Pracowniczego Ogrodu Działkowego z 7 kwietnia 2004 r.

¹⁶⁸ Zgodnie z § 16 Statutu Polskiego Związku Działkowców uchwalonego na II Krajowym Zjeździe Polskiego Związku Działkowców w listopadzie 1985 r. (z późniejszymi zmianami) członkostwo w Związku oraz związane z nim prawo użytkowania ogrodu pracowniczego wygasało w przypadku nieuiszczenia przez działkowca składki członkowskiej lub innych należności na rzecz ogrodu do końca roku kalendarzowego. Podobnie sprawę regulował § 31 statutu PZD uchwalonego na V Krajowym Zjeździe Delegatów Polskiego Związku Działkowców 6 września 1997 roku, zgodnie z którym członkostwo Związku, „a wraz z nim prawo użytkowania działki” ustawało m.in. „na skutek pozbawienia” (m.in. w razie rażącego naruszenia przepisów ustaw, postanowień statutu, regulaminu pracowniczego ogrodu działkowego, zasad współżycia społecznego oraz działania na szkodę Związku) lub „wygaśnięcia” (m.in. w razie zrzeczenia się na piśmie dalszego użytkowania działki – § 33 ust. 1 statutu).

¹⁶⁹ Zob. wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4).

¹⁷⁰ Wyr. TK z 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK-A 2012/7/78).

Przyjmowanie w poczet członków Związku i przydzielanie działek należało do uprawnień zarządu pracowniczego ogrodu działkowego, a w ogrodach nowo zakładanych - do zarządu oddziału terenowego. W praktyce decyzja o przydziale działki i nadaniu członkostwa podejmowana była w jednej uchwale¹⁷¹. To z chwilą podjęcia tej uchwały kandydat na działkowca nabywał prawo użytkowania działki i członkostwo w PZD¹⁷². Również pozbawienie członkostwa i prawa użytkowania działki należało do zarządu pracowniczego ogrodu działkowego. Zgodnie z brzmieniem art. 28 ust. 2 ustawy z 1981 r. uchwały w sprawie członkostwa w Związku nie podlegały orzecznictwu sądów – przepis ten jednak utracił moc na skutek wydania przez TK wyroku z dnia 14 września 1999 r.¹⁷³, w którym uznano, że jest on jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że zamyka sądową drogę dochodzenia naruszonych wolności i praw.

Z mocy art. 34 ust. 1 ustawy z 1981 r. użytkownicy działek w pracownicznych ogrodach działkowych istniejących w dniu wejścia w życie ustawy stali się członkami Polskiego Związku Działkowców – powtórnie więc państwo zadecydowało arbitralnie o przynależności stowarzyszeniowej działkowców¹⁷⁴. Ta przymusowa przynależność działkowców do PZD dała m.in. asumpt do wyrażanych w doktrynie twierdzeń o pełnieniu przez tę organizację funkcji samorządu działkowców¹⁷⁵.

Mimo poszerzenia kręgu adresatów ustawy, nadal prawo do korzystania z działki w pracowniczym ogrodzie działkowym nie przysługiwało wszystkim obywatelom. Działka mogła być bowiem przydzielona jedynie osobie pozostającej w stosunku pracy, a także osobie prowadzącej zakład rzemieślniczy lub usługowy, osobie wykonującej pracę nakładczą oraz osobie pobierającej emeryturę lub rentę albo korzystającej z pomocy społecznej.

Zwrócić należy uwagę, że formalnie członkostwo w PZD uzyskać mogły również osoby nie korzystające z działki w pracownicznych ogrodach działkowych, lecz będące „użytkownikami ogrodów przydomowych i ogrodnicy amatorzy – w celu udzielania im pomocy w produkcji ogrodniczej” (art. 29 ustawy z 1981 r.). Rozwiązanie to nigdy jednak nie przyjęło się w praktyce, a statut PZD nie przewidywał członkostwa takich osób.

Chociaż ustawa odnosiła się do przydzielenia działki, nie ulegało wątpliwości, że na skutek takiego przydziału nawiązywany był stosunek cywilnoprawny pomiędzy działkowcem

¹⁷¹ Zob. § 23 i 24 statutu PZD uchwalonego w dniu 6 września 1997 r. i § 63 regulaminu Pracowniczego Ogrodu Działkowego uchwalonego przez Krajową Radę Polskiego Związku Działkowców w dniu 7 kwietnia 2004 r.

¹⁷² R. Waśniewski, *Pracownicze ogrody działkowe...*, s. 83.

¹⁷³ K 14/98, OTK 1999 Nr 6, poz. 115.

¹⁷⁴ TK określił to w uzasadnieniu wyr. z dnia 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4) dość jednoznacznie, jako przymusowe „wcielenie” użytkowników działek do PZD.

¹⁷⁵ E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się...*, s. 218-321-324), również B. Zdziennicki: *Ogrody działkowe w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2013, zeszyt 6, str. 74.

a PZD, nazywany przez ustawę „użytkowaniem” działki (art. 6 ustawy). Ponieważ do roku 1995 PZD dysponować mógł jedynie ograniczonym prawem rzeczowym użytkownika nieruchomości, na których prowadzone były ogrody działkowe, a prawo to charakteryzuje się niezbywalnością¹⁷⁶, wskazywano, że w ramach „użytkowania działki”, Związek dokonywał przeniesienia na działkowca uprawnienia do wykonywania użytkownika (eksploatacji) przydzielonego mu fragmentu gruntu¹⁷⁷. Natura tego prawa była zatem obligacyjna¹⁷⁸. Składało się na nie: uprawnienie do korzystania z działki, czerpania z niej pożytków oraz posiadania zależnego, w zakresie odpowiadającym treści prawa użytkownika tejże działki (art. 336 § 2 KC)¹⁷⁹.

Rozpoczęta w 1989 r. transformacja ustrojowa nie wpłynęła zasadniczo na sposób organizacji ogrodów działkowych i dotknęła ogrody działkowe jedynie w zakresie, w jakim komunalizacja gruntów państwowych spowodowała zmianę właściciela nieruchomości, na których ogrody były prowadzone. W orzecznictwie administracyjnym przesądzono, że grunty te również podlegają komunalizacji z mocy prawa, a stosunek między ustawą z 1981 r. a ustawą z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁸⁰ jest stosunkiem między ustawą wcześniejszą a ustawą późniejszą¹⁸¹. Podkreślano zarazem, że z decyzji komunalizacyjnych wynikać musi, że

¹⁷⁶ Użytkowanie przysługujące PZD było prawem niezbywalnym (art. 254 KC), a zatem niemożliwe było ustanowienie praworzecowego prawa użytkownika na tym prawie zgodne z wymogami wynikającymi z art. 265 § 1 w zw. z § 3 KC (o niedopuszczalności obciążania prawa użytkownika użytkownikiem - patrz np. P. Księżak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 265, teza 1.

¹⁷⁷ Tak np. TK w wyr. z 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4), SN w wyr. z dnia 18.03.2005 r. (II CK 526/04 (OSNC 2006, Nr 2, poz. 37), SN w wyr. z 22.04.2015 r., (III CSK 266/14, Legalis 1310207).

¹⁷⁸ Pogląd o obligacyjnym charakterze prawa, na podstawie którego użytkownicy działek korzystali z gruntów pracowniczych ogrodów działkowych, wyraził już w 1983 r. M. Iżykowski, opisując je jako szczególny typ pozakodeksowej umowy obligacyjnej, której treść i funkcje określa obok ustawy również statut PZD i regulamin Pracowniczych Ogrodów Działkowych (M. Iżykowski, *Glosa do uchwały...*, s. 293). Tożsame stanowisko wyraziła E. Kremer, *Problematyka prawna...*, s. 155-156 i 170, przedstawione ono było też m.in. w wyr. SN z 18.03.2005 r. (II CK 526/04, OSNC 2006 Nr 2, poz. 37, str. 91). W literaturze pojawiały się jednak również poglądy odmienne - przypisujące użytkownikowi przyznanemu działkowcom charakter praworzeczowy, z którymi jednak z powyższych względów nie można się zgodzić - zob. R. Waśniewski, *Glosa do wyroku...*, s. 131, oraz tenże autor, *Pracownicze ogrody działkowe...*, s. 78-79, także A. Dyoniak, *Ochrona rodziny w razie śmierci jednego z małżonków*, Warszawa - Poznań 1990, s. 136, podobnie na gruncie wcześniejszych regulacji - J. Łętowski, *Glosa do wyroku...*, s. 430. Również z treści uzasadnienia orz. TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50) wynika, że Trybunał wówczas przyjął, że prawo użytkownika z art. 12(1) ust. 1 ma charakter praworzeczowy, co zostało zakwestionowane m.in. w zdaniach odrębnych do tego orzeczenia (zob. zdanie odrębne sędziego TK Błażeja Wierzbowskiego do tego orz.). Stanowiska tego nie podzielił Trybunał w składzie rozpatrującym sprawę o K 39/00 (wyr. z 20.02.2002 r., K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4), przyjmując, że użytkownikom działek przysługuje prawo jedynie obligacyjne.

¹⁷⁹ Zob. wyr. TK z dnia 14.9.1999 r. (K 14/98, OTK Zb. Urz. 1999, Nr 6, poz. 115), wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4), uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3.5.1983 r., III CZP 21/83, OSNCP 1983, Nr 12, poz. 191 oraz wyr. Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 2005 r. (II CK 526/04, OSNC 2006 Nr 2, poz. 37, str. 91). Jak podkreślił SN w ostatnim z przywołanych orzeczeń, działkowiec korzystający z działki na podstawie „użytkowania” przyznanego mu przez PZD jest niewątpliwie posiadaczem zależnym, „który włada wydzieloną fizycznie częścią nieruchomości, wykonując uprawnienia użytkownika, którym jest Polski Związek Działkowców. Nie ma przeszkód, aby posiadacz zależny (Polski Związek Działkowców) oddał rzecz w dalsze posiadania zależne (działkowcom)”.

¹⁸⁰ Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

¹⁸¹ Zob. np. wyr. z 29.09.1994 r. (I SA 1181/93, OSP Nr 6/1995, poz. 127).

komunalizacją nie są objęte te urządzenia, nasadzenia i obiekty, które zgodnie z art. 13 PracOrgU stanowią własność PZD lub użytkowników działek¹⁸².

Pierwsza istotna modyfikacja reguł korzystania z gruntów pracowniczych ogrodów działkowych nastąpiła w 1995 r.¹⁸³ kiedy to PZD umożliwiono nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntów POD (o czym poniżej), a działkowcom uzyskanie, obok dotychczasowego – obligacyjnego prawa użytkowania działki (dalej: *użytkowanie działkowe*), drugiego rodzaju użytkowania – ustanawianego „w drodze umowy cywilnoprawnej zawartej w formie aktu notarialnego” i „ujawnianego w księdze wieczystej” (dalej: *użytkowanie kodeksowe*). Ten nowy rodzaj użytkowania miał zatem charakter ograniczonego prawa rzeczowego regulowanego przepisami Kodeksu cywilnego tj. art. 252 i nast. KC¹⁸⁴. Jego nabycie mogło nastąpić wówczas, gdy grunt POD, na którym położona była działka, znajdował się w użytkowaniu wieczystym PZD. Prawo to obciążało całą nieruchomości, chociaż jego wykonywanie ograniczone było do użytkowania fizycznie określonej działki zgodnie z art. 253 § 2 w zw. z art. 265 § 1 i 2 KC¹⁸⁵. Prawo to miało charakter niezbywalny (art. 254 KC w zw. z art. 265 § 1 i 2 KC), jako ściśle związane z osobą, na rzecz której zostało ustanowione.

Zgodnie z ustawą nowelizującą z 23.06.1995 r. PZD uprawnione było do nieodpłatnego nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, jeśli przeznaczone były one w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe. Na mocy art. 2 ustawy nowelizującej przyznano PZD roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego takich gruntów, jeżeli w dniu 5 grudnia 1990 r. i w dniu wejścia w życie ustawy Związek był użytkownikiem tych gruntów, a ogrody spełniały warunki, o których mowa w art. 10 lub art. 33 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (tj. były ogrodami stałymi założonymi na czas nieokreślony bądź istniały ponad 10 lat od wejścia w życie ustawy z 1981 r., a nie miały ustalonej lokalizacji), przy czym Związek został zwolniony¹⁸⁶ z opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów. Przepisy ustawy dawały też podstawę do nieodpłatnego zbycia na rzecz

¹⁸² Zob. przywołane w zdaniu odrębnym sędziego TK Błażeja Wierzbowskiego od orzeczenia TK z 20.11.1996 r., K. 27/95 wyroki NSA z 23.03.1994 r. (I SA 683/93, niepubl.) i z 6.12.1995 r. (I SA 1486/94, niepubl.).

¹⁸³ Zmiany te wprowadziła ustawa z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 99, poz. 486).

¹⁸⁴ E. Kremer, *Problematyka prawna...*, s. 170-171, A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2013, s. 393-397.

¹⁸⁵ Tak m.in. TK w wyr. z 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4).

¹⁸⁶ Jedynie gdyby PZD zbyło nabyte na tej podstawie prawo użytkowania wieczystego gruntu POD przed upływem 10 lat od jego ustanowienia, wówczas aktualizowałby się obowiązek uiszczenia przez Związek pierwszej opłaty rocznej w wysokości określonej w dniu zbycia, według przepisów rozdziału 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.). Obowiązek uiszczenia opłaty nie dotyczył nieodpłatnego przekazania przez PZD prawa użytkowania wieczystego gruntów na rzecz gminy, na obszarze której położone są te grunty, lub na rzecz Skarbu Państwa.

Polskiego Związku Działkowców prawa użytkowania wieczystego gruntów wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych przez państwowe i komunalne osoby prawne¹⁸⁷. Zawarcie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste następowało bez przetargu¹⁸⁸.

Już w roku 1996 opisane rozwiązania przewidziane w art. 2 ust. 1-3 oraz 5 i 6 ustawy nowelizującej z 23.06.1995 r. – w zakresie, w jakim wynikające z nich roszczenia dotyczyły gruntów stanowiących własność gminy – zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 20 listopada 1996 r. za niezgodne z art. 1 i art. 7 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹⁸⁹. Swoje rozstrzygnięcie Trybunał uzasadniał nadmierną, bo nieusprawiedliwioną względami interesu publicznego, ingerencją w uprawnienia własnościowe gmin, prowadzącą do naruszenia wynikających z przepisów konstytucyjnych zasad ochrony praw słusznie nabytych i proporcjonalności oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Za niezgodny z art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Małej Konstytucji uznany wówczas został również art. 8 ust. 1 ustawy z 1981 r. w zakresie, w jakim wynikający z niego obowiązek nieodpłatnego przekazania przez gminę gruntów w użytkowanie dotyczył jedynie Polskiego Związku Działkowców, ze względu na to, że przepis ten ustalił wyłączność w uzyskaniu tego prawa na rzecz jednej z organizacji zrzeszających działkowców oraz pozbawił obywateli prawa dobrowolnego zrzeszania się w celu użytkowania pracowniczych ogrodów działkowych, co naruszało zasady demokratycznego państwa prawnego¹⁹⁰. Orzeczenie to, na podstawie obowiązujących ówczesnie przepisów, tj. art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹⁹¹, zostało jednak przez Sejm oddalone i nie wywołało skutku¹⁹², a PZD nadal mógł dochodzić ustanowienia na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego. Przepisy art. 2 ust. 1 i 3 ustawy nowelizującej z dnia 23 czerwca 1995 roku, przyznające PZD roszczenie o oddania gruntów POD w użytkowanie wieczyste, zostały jednak ponownie zakwestionowane – tym razem już na gruncie nowouchwalonej Konstytucji

¹⁸⁷ Pracownicze ogrody działkowe mogły być prowadzone również na gruntach będących w użytkowaniu wieczystym takich podmiotów, a obowiązująca wówczas ustawa (w odróżnieniu od obecnej) nie wprowadzała ograniczeń w zakresie podmiotu będącego właścicielem nieruchomości (co wynika pośrednio również z orzecznictwa sądów, np. wyr. Sądu Najwyższego z dnia 28 lipca 2004 r. (III CK 302/03, Legalis 77079)).

¹⁸⁸ Ustawodawca założył jednocześnie, że roszczenie o ustanowienie na rzecz PZD nieodpłatnego prawa użytkowania wieczystego wygasa, jeżeli Związek nie złoży stosownego wniosku w tej sprawie do dnia 31. 12. 1996 r.

¹⁸⁹ Dz.U. Nr 84 poz. 426 ze zm.

¹⁹⁰ Orzeczenie TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50).

¹⁹¹ Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.

¹⁹² Zob. informacja dot. tego orzeczenia na stronie www Sejmu:

<http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/92C907041BD3A041C1257458002199C3?OpenDocument> [dostęp: 03.06.2019].

– w efekcie czego Trybunał Konstytucyjny uznał je za niezgodne z art. 165 ust. 1 oraz z art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP z 1997 r.¹⁹³

Przyjęta w 1995 r. nowelizacja ustawy z 1981 r. przyniosła jedną dość zaskakującą zmianę, a mianowicie wprowadziła do ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości¹⁹⁴ przepis mówiący, że „grunty przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe mogą być oddawane nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste *organizacjom zrzeszającym działkowców*” (art. 4 ust 6 ww. ustawy). Odniesienie w przywołanym przepisie do „organizacji zrzeszających działkowców” wskazywało na możliwość funkcjonowania nie jednej, a wielu organizacji tego typu, zarazem jednak nie uchylono zawartych w ustawie z 1981 r. rozwiązań gwarantujących wyłączność prowadzenia pracowniczych ogrodów działkowych przez PZD oraz nie określono w jakimkolwiek akcie prawnym zasad funkcjonowania ogrodów innych niż „pracownicze”. Niekonsekwencja ta, mająca również znaczenie dla rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących ogrodów działkowych, stanowiła przedmiot kontrowersji zarówno w doktrynie¹⁹⁵, jak i w samym Trybunale¹⁹⁶.

Pomijając inne, mniej znaczące zmiany ustawy z 1981 r.¹⁹⁷ oraz konsekwencje dwóch orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego¹⁹⁸ ustawa o pracowniczych ogrodach działkowych funkcjonowała w praktycznie niezmiennym kształcie aż do 21 września 2005 r. kiedy to w życie weszła nowa ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych¹⁹⁹ (dalej: RodzOgrU z 2005 r. lub ustawa z 2005 r.).

I.4.3. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych

Ustawa z 2005 r., na wzór swojej poprzedniczki, oparła ustrój ogrodów działkowych (odtąd nazywanych rodzinnymi) na trzech fundamentalnych założeniach, determinujących treść rozwiązań ustawowych: po pierwsze, organizację i prowadzenie rodzinnych ogrodów

¹⁹³ Wyr. TK z dnia 20.02.2002 r., K 39/00 (OTK ZU Nr 1/A/2002, poz. 4).

¹⁹⁴ Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.

¹⁹⁵ E. Kremer, *Problematyka prawna...*, s. 167-170.

¹⁹⁶ Zob. pkt 6 uzasadnienia orz. TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50), a także zdania odrębne sędziów W. Sokolewicz, S. Jaworskiego oraz B. Wierzbowskiego.

¹⁹⁷ Zob. Dz.U. z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Dz.U. z 2003r. Nr 110, poz. 1039, Dz.U. z 2002.nr 200 poz. 1683, Dz.U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984, Dz.U. z 2000 r. Nr 50, poz. 581, Dz.U. z 1997 r. Nr 141, poz. 943, Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668.

¹⁹⁸ Wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4) stwierdzający, że art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 roku o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 99, poz. 486) jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz z art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyr. TK z dnia 14.09.1999 r. (K 14/98, OTK 1999 Nr 6, poz. 115) orzekający, że art. 28 ust. 2 ustawy z 1981 r. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że zamyka sądową drogę dochodzenia naruszonych wolności i praw.

¹⁹⁹ Dz.U. 2005 Nr 169, poz. 1419 ze zm.

działkowych powierzono ustawowo umocowanemu Polskiemu Związkowi Działkowców; po drugie, przyjęto, że wszystkie osoby fizyczne użytkujące działki w rodzinnych ogrodach działkowych zrzeszone być muszą w tej organizacji; po trzecie, ograniczono maksymalnie rolę i uprawnienia właścicieli gruntów, na których prowadzone są ogrody (tj. głównie gmin), przy jednoczesnym nałożeniu na gminy licznych obowiązków w zakresie wsparcia funkcjonowania ogrodów działkowych.

Mimo że ustawa z 2005 r. nie zawierała analogicznego do art. 4 ustawy z 1981 r. zastrzeżenia, że PZD zakłada i prowadzi ogrody działkowe na zasadzie wyłączności, to interpretacja jej przepisów (w szczególności art. 6 w zw. z art. 13 ust. 1, art. 14 ust. 1-4, art. 15 ust. 1, art. 16, art. 17 ust. 2, art. 18, art. 20, art. 21 ust. 1, art. 25 ust. 1, art. 28 ust. 1) nie pozostawiała wątpliwości, że wyłączała ona możliwość prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych przez inne organizacje. Ocenę taką przedstawił również Trybunał w wyroku z 9 grudnia 2008 r.²⁰⁰ oraz w wyroku z dnia 11 lipca 2012 r.²⁰¹ Również funkcjonowanie ogrodów działkowych innych niż „rodzinne” nie było w praktyce możliwe, mimo istnienia odniesień do nich w obowiązującym prawie (art. 4 ust. 6 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a po jego uchyleniu – art. 68 ust 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁰² oraz art. 86 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁰³)²⁰⁴.

Ustawa określała w art. 30 organ właściwy do sprawowania nadzoru nad działalnością PZD, wskazując w tej mierze ministra właściwego do spraw środowiska, jednak już w 2008 r. przepis ten został uchylony ustawą z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw²⁰⁵, przy czym nie wprowadzono rozwiązania odmiennie regulującego tę kwestię. Zarazem ustawa zastrzegła, że PZD jest niezależny w wykonywaniu swych zadań i podlega tylko ustawom oraz że samodzielność PZD podlega ochronie sądowej (art. 25 ust 2). Doprowadziło to Trybunał Konstytucyjny do wniosku, że PZD pozostawał poza sferą nadzoru państwa²⁰⁶.

Na gruncie przepisów ustawy z 2005 r. Polski Związek Działkowców nie był zatem zwykłą, „niepubliczną” organizacją zrzeszającą obywateli zainteresowanych prowadzeniem ogrodów działkowych. Prócz zastrzeżonej powyżej niezależności PZD wyróżniał szczególny

²⁰⁰ K 61/07, OTK-A 2008/10/174. Zob. pkt 3.3 uzasadnienia wyroku.

²⁰¹ K 8/10, OTK-A 2012/7/78. Zob. pkt 10 uzasadnienia wyroku.

²⁰² Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

²⁰³ Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

²⁰⁴ Zob. pkt. 10.3.1. uzasadnienia wyroku TK z 11.07.2012 r.

²⁰⁵ Dz.U. Nr 201, poz. 1237.

²⁰⁶ Zob. pkt 3.3 uzasadnienia wyr. z 9.12.2008 r. (K 61/07, OTK-A 2008/10/174) oraz pkt 10.9 uzasadnienia wyr. TK z 11.07.2012 r. Na brak odpowiedniego nadzoru nad PZD zwracał uwagę już w 1992 r. E. Smoktunowicz (E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się...*, s. 323-324).

status wynikający z faktu powołania do istnienia na mocy ustawy. PZD nie mógł być zatem bez ustawowej regulacji zlikwidowany lub podzielony. Przynależność działkowców do PZD była przymusowa w tym sensie, że obywatel chcąc realizować prawo do działki w ROD, musiał zostać członkiem PZD. Związek korzystał z wielu wynikających z ustawy przywilejów organizacyjnych i finansowych²⁰⁷. Z tych przyczyn Trybunał uznał PZD za tzw. stowarzyszenie o specjalnym statusie prawnym, czyli za stowarzyszenie, którego działalność opiera się na ustawie szczególnej²⁰⁸, a nie na postanowieniach ustawy Prawo o stowarzyszeniach²⁰⁹.

Przyznanie PZD wyłączności w prowadzeniu rodzinnych ogrodów działkowych oznaczało w praktyce uzależnienie ustanowienia prawa do działki od uprzedniego przystąpienia do PZD. Osoby, które do PZD nie należały i nie chciały należeć, nie mogły uzyskać jakichkolwiek uprawnień do działek w rodzinnych ogrodach działkowych. Oznaczało to jednocześnie dla osób nie będących członkami PZD niemożność korzystania z gruntów przeznaczonych przez gminy na ogrody działkowe oraz konieczność ponoszenia obciążeń finansowych, z których działkowcy należący do PZD zostali zwolnieni. Rozwiązanie to zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 lipca 2012 r. za sprzeczne z art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponieważ to utworzonemu i regulowanemu ustawowo Związkowi przyznano kluczową rolę w zakresie organizacji ogrodów działkowych, kompetencje władz publicznych, w szczególności gmin – formalnie współodpowiedzialnych za rozwój ogrodów²¹⁰ – zostały istotnie ograniczone. To zatem PZD zakładał i prowadził poszczególne ogrody, ustanawiał na rzecz działkowców prawa do wykorzystywanych przez nich działek, określał wysokość ponoszonych opłat, dysponował, ustanowioną ustawą, Funduszem Rozwoju Ogrodów Działkowych, autonomicznie decydował o możliwości likwidacji ogrodu, miał też prawo żądania ustanowienia na swoją rzecz nieodpłatnego prawa użytkowania nieruchomości, na których posadowiony był ROD oraz uprawniony był do nieodpłatnego uzyskania prawa użytkowania wieczystego tych gruntów (art. 10 ust. 1 i 2 RodzOgrU z 2005 r.). Rola podmiotów, których nieruchomości wykorzystywane były jako ogrody, ograniczona była do realizacji funkcji służebnych wobec PZD: zapewnienia gruntów na potrzeby ROD (art. 7 i 8 oraz 19 RodzOgrU z 2005), rekultywacji i melioracji tych gruntów (art. 12 ust. 1 RodzOgrU z 2005), zapewnienia odpowiedniej infrastruktury (dróg, energii, wody: art. 12 ust. 2

²⁰⁷ Zob. wyr. SN z 29.06.2011 r. (III SK 12/11, OSNP 2012/15-16/209).

²⁰⁸ Szczególnym rodzajem podmiotów o specjalnym statusie prawnym regulowanym odrębną ustawą są podmioty „imiennie” wskazane w ustawie jak, prócz PZD, np. Polski Czerwony Krzyż czy Polski Związek Łowiecki.

²⁰⁹ Tak TK zarówno w wyr. z 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK-A 2012/7/78), jak i w wyr. z 9.12.2008 r. (K 61/07, OTK-A 2008/10/174).

²¹⁰ Zob. rozdział *Przepisy ogólne* RodzOgrU z 2005 r.

RodzOgrU z 2005) oraz utrzymania porządku i czystości na terenach przylegających do ogrodów (art. 12 ust. 3 RodzOgrU z 2005). Art. 26 ust. 2 ustawy z 2005 r. nakazywał organom administracji rządowej i samorządu terytorialnego wspierać realizację wszystkich zadań PZD. Co prawda art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym²¹¹ przewidywał (i przewiduje), że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, którymi – jak wynika z ust. 1 pkt 15 tegoż artykułu – jest m.in. utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (a więc również ROD – art. 2 w zw. z art. 3 RodzOgrU z 2005 r.), jednak gminom nie przyznano na gruncie omawianej ustawy żadnych uprawnień władczych lub nadzorczych, które dawałyby im wpływ na sposób funkcjonowania ogrodów działkowych.

Ustawa z 2005 r. ograniczała także, w interesie PZD, prawa osób trzecich – byłych właścicieli nieruchomości, przewidując że nawet w przypadku zasadności ich roszczeń o zwrot nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy, roszczenia te podlegać mogły zaspokojeniu wyłącznie poprzez wypłatę odszkodowania lub zapewnienie nieruchomości zamiennej przez dotychczasowego właściciela nieruchomości. Również to rozwiązanie zostało zakwestionowane przez TK²¹².

Nie uległy zmianie zasady oddawania działek ich użytkownikom – ustawa przewidywała nadal dwa rodzaje praw użytkowania działki – obligacyjne oraz prawnorzeczowe, to drugie w przypadku gdy PZD dysponował użytkowaniem wieczystym gruntu. Powtórzono również rozwiązanie przyznające PZD i odpowiednio działkowcom odrębną własność dokonanych na nieruchomości naniesień w postaci urządzeń, budynków i budowli przeznaczonych do wspólnego korzystania oraz nasadzeń, urządzeń i innych obiektów na indywidualnej działce (art. 15 ustawy z 2005 r.).

Opisane rozwiązania kształtujące ustrój ogrodów działkowych na wzór regulacji z 1981 r. zakwestionowane zostały w szerokim zakresie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2012 r. w sprawie K 8/10.²¹³

²¹¹ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.

²¹² Zob. pkt 11.4.3 uzasadnienia wyr. TK z 11.07.2012 r., a także M. Wincenciak, *Artykuł 24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych – wątpliwości w zakresie wykładni i zgodność przepisu z Konstytucją*, Administracja, teoria – dydaktyka – praktyka (24) 3/2011, s. 87 i nast.

²¹³ Zob. na ten temat J. Lipski, *Modele organizacji ogrodów działkowych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego – wnioski de lege ferenda*, Zesz.Prawn.BAS 2013 Nr 3, s. 39-43.

I.4.4. Podsumowanie – monopol organizacji zrzeszającej działkowców w latach 1949–2013

Przedstawiony opis funkcjonowania ogrodów działkowych po 1949 r. pozwala stwierdzić, że ze względów ideologicznych wdrożono wówczas rozwiązanie mające na celu centralne zarządzanie wszystkimi ogrodami działkowymi w kraju. Pierwotnie zarząd ten przekazano organizacjom związkowym, ponieważ jednak rozwiązanie to w praktyce się nie sprawdziło, w 1981 r. powrócono do idei administrowania ogrodami przez samych zainteresowanych, jednak nadal w strukturach centralnie zarządzanej organizacji utworzonej przez państwo. Pomimo zasadniczej zmiany ustroju państwa po roku 1989, ukształtowany w okresie PRL model organizacji ogrodów działkowych w swoich założeniach i zasadniczej konstrukcji przetrwał aż do momentu wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2012 r. Nawet dokonywane po 1989 r. zmiany przepisów dotyczących ogrodów działkowych utrwały szczególną pozycję PZD, gwarantując tej organizacji wyłączność prowadzenia ogrodów, prawo do decydowania o tym, kto może zostać działkowcem, oraz przyznając PZD i prowadzonym przez Związek ogrodom szczególne przywileje organizacyjne, majątkowe i fiskalne, mimo że podmiot ten – przejmując kompetencje Zrzeszenia Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisji Centralnej Związków Zawodowych) – nadal realizował koncepcję centralnego zarządzania ogrodami działkowymi, w którym „samorządność” działkowców realizować się mogła jedynie w ramach monopolistycznej struktury organizacyjnej Związku.

Pomimo formalnego deklarowania przez ustawodawcę przekazania zarządzania ogrodami w ręce samodzielnej i samorządnej organizacji działkowców, nadal sposób ich funkcjonowania dalece odbiegał od tego, jak wyglądało to w okresie, gdy ogrody tworzone były przez ich użytkowników. Działkowcy przymusowo zrzeszeni byli w jednej, ustawowo utworzonej organizacji i korzystać mogli z działki pod warunkiem członkostwa w niej oraz przestrzegania jej statutu, przyjmowanych uchwał i regulaminów. Nie było możliwe założenie rodzinnego ogrodu działkowego poza strukturami PZD i powołanie odrębnego stowarzyszenia działkowców do jego prowadzenia. Podmiotem dysponującym prawami do wszystkich nieruchomości w Polsce, na których prowadzone były ogrody, oraz właścicielem wszystkich położonych na nich urządzeń infrastruktury wspólnej, było PZD. Jedynie tej organizacji przysługiwało prawo uzyskania nieodpłatnego użytkowania lub użytkowania wieczystego gruntów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe. Decyzje o przydzieleniu działki oraz przyznaniu członkostwa i jego pozbawieniu należały do wyłącznej kompetencji Związku (art.

25) i do 1999 r. pozostawały poza kontrolą sądową²¹⁴. Osoby zainteresowane działkami, a nie akceptujące uczestnictwa w PZD, nie mogły *de iure* utworzyć odrębnej organizacji, która zakładałaby i prowadziła pracownicze ogrody działkowe na gruntach do tego przeznaczonych (art. 4, art. 8 art. 12 ust. 1 ustawy). Po wejściu w życie ustawy z 1981 r. również przedsiębiorstwa czy inne jednostki organizacyjne nie mogły utworzyć bezpośrednio ogrodu działkowego w rozumieniu ustawy bez udziału jedynej wówczas istniejącej organizacji zrzeszającej działkowców, tj. PZD²¹⁵. Jedynie PZD mógł czerpać z utworzonego ustawą Fundusz Rozwoju Pracowniczych (potem Rodzinnych) Ogródów Działkowych.

Przedstawione cechy i pozycja PZD rzutowała w sposób zasadniczy na dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny ocenę przepisów ustawy z 2005 r. TK stwierdził bowiem, że skutkują one faktycznym przymusem przynależenia do tej organizacji, a sam Związek nie jest formą realizacji wolności zrzeszania się (zob. wyrok w sprawie K 8/10). Stanowisko to korespondowało z poglądem, że nie jest formą realizacji wolności zrzeszania się „działalność struktur, które zostają powołane do życia decyzją organów państwa”. Państwo może podejmować tego typu inicjatywy, jednak nie powinny one ograniczać wolności zrzeszania się jednostek, a zagrożenie takie występuje szczególnie wtedy, gdy utworzona przez państwo struktura dysponuje monopolem w danej sferze aktywności²¹⁶. P. Suski wskazuje co prawda, że dobrowolności, jako cechy stowarzyszenia, nie niweczy to, że „strukturę danego stowarzyszenia reguluje oddzielna ustawa”, przywołując jako przykład ustawę z 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu stanowiącą wprost, że PCK działa na zasadzie dobrowolności. Uzasadnieniem tego stanowiska jest stwierdzenie, że „nikt nie staje się członkiem tego stowarzyszenia z mocy ustawy czy też na podstawie decyzji administracyjnej. Przystąpienie do niej zależy od woli osoby zainteresowanej”²¹⁷. Podobną argumentację przytacza P. Sarnecki, wskazując również na przypadek Polskiego Związku Łowieckiego²¹⁸, do którego zdaniem autora - pomimo istnienia specjalnych przepisów ustawowych dotyczących tej organizacji - nie ma obowiązku przynależności, „ale jeśli nikt nie będzie doń należał, to taka organizacja nie zaistnieje i nikt w Polsce, w obecnym stanie prawnym, nie będzie mógł polować”²¹⁹. Wypowiedzi te nie muszą jednak pozostawać w sprzeczności ze stanowiskiem Trybunału odnoszącym się do PZD. Po pierwsze bowiem - w odróżnieniu do ustaw działkowych z 1981 oraz 2005 r. - ustawa o PCK (pomijając fakt, że jest ona realizacją

²¹⁴ Zmiana w tym zakresie była wynikiem uznania przez Trybunał Konstytucyjny tego ograniczenia za niezgodne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji przez to, że zamyka sądową drogę dochodzenia naruszonych wolności i praw (zob. wyr. TK z dnia 14.09.1999 r., K 14/98, OTK 1999 Nr 6, poz. 115).

²¹⁵ Zob. wyr. SN z 26.11.1987 r., III ARN 29/87, Legalis 26069.

²¹⁶ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się* w: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002 r., s. 592.

²¹⁷ P. Suski, *Stowarzyszenia w prawie...*, s. 45.

²¹⁸ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2033 z zm.).

²¹⁹ P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2007, art. 2, teza 1.

porozumień międzynarodowych z udziałem Polski), mimo brzmienia art. 4 tej ustawy²²⁰, nie wyklucza realizowania celów analogicznych do celów PCK²²¹ przez osoby stowarzyszające się w innych podmiotach. Poza PZD aktywności w pracowniczych (rodzinnych) ogrodach działkowych nie można było jednak realizować, a organizacja ta przejęła od ZPZZ mienie zlikwidowanych (po to by ustąpić miejsca organizacji monopolistycznej) TOD. Z kolei porównywanie PZD do Polskiego Związku Łowieckiego jest nieuprawnione z uwagi na fakt powierzenia temu podmiotowi do wykonywania pewnych zadań administracji publicznej oraz pozostawanie w tym zakresie pod nadzorem państwa²²².

I.5. Konkluzje – rola zrzeszeń w tworzeniu i prowadzeniu ogrodów działkowych przed wejściem w życie ustawy z 13 grudnia 2013 r.

Przedstawiony w rozdziale I opis tworzenia i funkcjonowania ogrodów działkowych na przestrzeni ponad stu lat w Polsce pozwala dojść do kilku istotnych wniosków.

Po pierwsze, funkcjonowanie ogrodów działkowych cechuje wspólne korzystanie z przeznaczonej na ten cel nieruchomości przez działkowców, na rzecz których zostały wydzielone działki na tej nieruchomości. Wiąże się to nie tylko z koniecznością doprowadzenia do działek i utrzymywania urządzeń wspólnych, takich jak sieć wodna, elektryczna, czy kanalizacja, budowa ogrodzeń i bram wjazdowych, ale też z wyznaczeniem terenów wspólnych, odpowiednim ich zagospodarowaniem na cele wszystkich użytkowników (plac zabaw, boiska, parkingi) i posadowieniem na nich budynków, np. stróżówki, budynku administracji, czy świetlicy.

Po drugie, od samego początku tworzeniu ogrodów towarzyszyło zakładanie zrzeszeń osób korzystających z działek w tych ogrodach i przejmowanie przez te zrzeszenia zadań związanych z organizacją i prowadzeniem ogrodów. Dodatkowo związek pomiędzy utworzoną przez działkowców organizacją a korzystaniem z działki w prowadzonym przez nią ogrodzie miał tę cechę, że możliwość korzystania z działki uzależniona była od członkostwa w tej organizacji. Nawet po zlikwidowaniu niezależnych towarzystw ogrodów

²²⁰ „Polski Czerwony Krzyż jest jedynym prawnie uznanym polskim stowarzyszeniem Czerwonego Krzyża działającym na obszarze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i uprawnionym do prowadzenia w tym charakterze działalności w stosunkach z zagranicą”.

²²¹ Celami tymi, zgodnie z art.1 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 1964 r., jest „organizowanie i prowadzenie działalności humanitarnej i wychowawczej, zmierzającej do utrwalenia pokoju między narodami, poprzez szerzenie zasad humanitaryzmu, rozwijanie poszanowania czci i godności ludzkiej, ochronę zdrowia i życia ludzkiego oraz niesienie pomocy we wszystkich okolicznościach, gdy dobra te są zagrożone”.

²²² Zob. Wyr. TK z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK-A 2012/10/119. Na temat statusu Polskiego Związku Łowieckiego; zob. też N.K. Gesek, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r. (K 21/11)*, Przegląd Sejmowy 2013 Nr 5, s. 157-163.

działkowych, w okresie prowadzenia pracowniczych ogrodów działkowych przez Zrzeszenie Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisji Centralnej Związków Zawodowych), uznawano, że prawo korzystania z działki związane jest z „przynależnością do pracowniczego ogrodu działkowego”²²³. Tożsamy rozwiązanie przyjęto na gruncie ustaw statuujących monopolistyczną pozycję PZD w ustroju ogrodów działkowych – przydzielenie działki uzależnione było od przystąpienia do Związku.

Po trzecie, organizacyjna rola stowarzyszeń działkowców (po 1949 r. – instytucji, które zastąpiły te stowarzyszenia) w tworzeniu i prowadzeniu ogrodów działkowych wyrażała się w szczególności w dwupoziomowej strukturze praw kształtujących zasady korzystania z nieruchomości ogrodu działkowego. To bowiem organizacja działkowców nabywała uprawnienie do korzystania z gruntu przeznaczonego na ten cel (pierwotnie prawo dzierżawy, następnie również prawo użytkowania, a od 1995 r. prawo użytkowania wieczystego), a następnie przyznawała swoim członkom odpowiednie prawo użytkowania wydzielonej na terenie ogrodu działki. Z członkostwem w organizacji wiązało się również prawo do korzystania z wszelkich urządzeń wspólnych ogrodu działkowego. Bezpośrednie oddawanie działkowcom do użytku działek przez właściciela gruntu było zjawiskiem wyjątkowym, a po 1981 r. stało się to niemożliwe.

Wydaje się też, że przyjęcie, jako kryterium wyróżnienia etapów funkcjonowania ogrodów działkowych w Polsce, sposobu zorganizowania stosunków pomiędzy użytkownikami działek a podmiotem prowadzącym ogród, pozwala dostrzec zarówno specyfikę obecnie działających stowarzyszeń ogrodowych, jak i znaczenie relacji pomiędzy stosunkiem członkostwa a stosunkiem prawnym wynikającym z przekazania użytkownikowi do korzystania działki w ogrodzie. Dostrzeżenie pierwotnie samorządnego i obywatelskiego charakteru ruchu działkowego daje też podstawy, by zidentyfikować te elementy stosunków prawnych łączących działkowców, podmioty prowadzące ogrody i właścicieli gruntów, które uzasadniają szczególną regulację zasad wykorzystywania nieruchomości w ogrodach działkowych.

Na koniec przytoczyć warto liczby opisujące skalę rozwoju i upowszechnienia się tej formy wykorzystania gruntów w Polsce w minionych ponad stu latach. Tuż po zakończeniu I Wojny Światowej na terenie Polski działało niewiele ponad kilkanaście ogrodów działkowych²²⁴. W roku 1928, kiedy to zawiązany został ogólnopolski Związek Towarzystw Ogrodów Działkowych, Przydomowych, Małych Osiedli i Hodowli Drobnej Inwentarza

²²³ Zob. wyr. SN z dnia 29.06.1973 r. (I CR 301/73, OSPiKA 1974 Nr 10, poz. 200) z głosem J. Łętowskiego.

²²⁴ M. Kuropatwińska podaje liczbę 25 ogrodów działkowych w 1919 r., *Ogródki i ogrody...*, s. 8, podobnie S. Wilczyński, *Ogródki działkowe...*, s. 10-11 oraz W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 13-14.

Rzeczypospolitej Polskiej ogólna powierzchnia ogrodów działkowych w Polsce wynosiła 239 ha (przy ponad pięćdziesięciu ogrodach działkowych)²²⁵, w roku 1932 zajmowały one już blisko 700 ha, a w roku 1939 aż 3125 ha, przy ponad 600 ogrodach²²⁶. Po II Wojnie Światowej, z uwagi na przyspieszony rozwój miast oraz szczególne wsparcie państwa m.in. przez określanych administracyjnie „norm” w zakresie liczby działek tworzonych przy zakładach pracy i miastach, nastąpił gwałtowny przyrost liczby ogrodów i zajmowanych przez nie powierzchni. W 1949 r. w przeddzień likwidacji niezależnych towarzystw ogrodów działkowych prawie 1500 ogrodów działkowych zajmowało powierzchnię 6500 ha gruntów²²⁷. Okresem największego przyrostu powierzchni ogrodów działkowych był koniec lat 80. XX wieku – zajmowały one wówczas w dużych miastach Polski (tj. powyżej 100 tys. mieszkańców) od 2 do 5% ich powierzchni²²⁸. W roku 2015 powierzchnia gruntów zajmowanych przez ogrody szacowana była na 43 350 ha (przy blisko 4929 rodzinnych ogrodach działkowych)²²⁹.

²²⁵ Broszura Okręgowego Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych w Warszawie, *Kilka słów o...*, s. 5.

²²⁶ A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 11; tak samo E. Kondracki, *Rodzinne ogrody działkowe...*, s. 25, Zob. również W. Lubawy, *Historia ogrodów działkowych...*, s. 75.

²²⁷ E. Kondracki, *Rodzinne ogrody działkowe...*, s. 25.

²²⁸ R. Szkup, S. Pytel, *Rodzinne ogrody działkowe (ROD) w przestrzeni dużego miasta. Przykład Łodzi*, Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego Nr 32/2016, s. 110.

²²⁹ Tak E. Kondracki, *Rodzinne ogrody działkowe...*, s. 26 - przy czym - mimo że autor (Prezes PZD) ogólnie odnosi się do wszystkich ROD w Polsce, to nie jest pewne, czy autor pisze o wszystkich ogrodach, czy jedynie tych prowadzonych przez PZD. Zwrócić bowiem należy uwagę, że w 2008 r. podawane były nieco inne wartości: liczba ROD szacowana była na 44 000 ha, przy blisko 5000 ogrodów działkowych - zob. A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 11.

Rozdział II. Konstytucyjny kontekst funkcjonowania stowarzyszeń ogrodowych

II.1. Uwagi ogólne

Spory, które ujawniły się w minionych 30 latach funkcjonowania ogrodów działkowych, w zmienionych po 1989 r. warunkach ustrojowych, wskazują, że w sferze tej przecina się szereg, często przeciwstawnych dążeń różnych grup i jednostek. Ingerencja ustawodawcy w układ stosunków społecznych w danej dziedzinie, poprzez odpowiednie ich ukształtowanie w ustawie, służyć ma próbie pogodzenia tych różnych interesów przy uwzględnieniu zasad, jakie w tym zakresie wyznacza Konstytucja. Sposób uregulowania do roku 2013 działalności ogrodów działkowych w Polsce, niezmiennie od chwili uchwalenia ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych z 1981 r., a swoimi założeniami sięgający jeszcze ustawy z 1949 r., nie odpowiadał jednak wymaganiom współczesnego demokratycznego państwa prawnego. O fundamentalnej niezgodności ustawy z 1981 r. oraz ustawy z 2005 r. z podstawowymi zasadami, na których ufundowany jest konstytucyjny ustrój Polski, świadczyły kolejne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące wybranych aspektów funkcjonowania ogrodów działkowych²³⁰. O potrzebie nowego ukształtowania zasad ich organizacji ostatecznie przesądził wyrok TK z dnia 11 lipca 2012 r. w sprawie K 8/10, po wydaniu którego nie było już możliwe kontynuowanie dotychczasowych rozwiązań.

Poniżej podjęta zostanie próba zarysowania konstytucyjnego kontekstu regulacji działalności stowarzyszeń działkowców oraz funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych. W pierwszej kolejności przedstawione zostanie podsumowanie wskazówek, jakie TK zawarł w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 8/10, a odnoszących się do zakresu swobody ustawodawcy, który podjąć miał prace nad ukształtowaniem nowego reżimu prawnego ogrodów działkowych (rozdział II.2 pracy). Konieczne jest następnie zidentyfikowanie praw i wartości, którym służyć ma przedmiotowa regulacja, a także tych, które powinna ona respektować – przysługujących podmiotom wchodzącym w stosunki prawne ze stowarzyszeniami ogrodowymi (zob. rozdział II.3 pracy). Pozwoli to wyznaczyć dalszy zakres analizy obejmujący podstawowe problemy natury konstytucyjnej, ujawnione na gruncie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących ogrodów działkowych. Ponieważ brak jest tutaj miejsca na szczegółowe omawianie treści

²³⁰ Zob. wyr. TK z 20.11.1996 r., K 27/95, OTK ZU Nr 6/1996, poz. 50, wyr. TK z 14.09.1999 r., sygn. K 14/98, OTK 1999 nr 6, poz. 115, wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. K 39/00, OTK ZU Nr 1/A/2002, poz. 4 i wyr. TK z 9.12.2008 r., K 61/07, OTK ZU Nr 10/A/2008, poz. 174.

rozstrzygnięć Trybunału w pięciu kolejnych orzeczeniach – rozważania dotyczące omawianych zagadnień konstytucyjnych opatrę, tam gdzie to będzie właściwe, niezbędnymi odniesieniami w powyższym zakresie²³¹. Rozpatryć zatem będzie trzeba zagadnienie wolności zrzeszania się działkowców w stowarzyszeniach ogrodowych, zarówno w kontekście indywidualnym, jak i zbiorowym (rozdział II.4). Dalej omówione zostanie kluczowe zagadnienie równości wszystkich stowarzyszeń zrzeszających działkowców (rozdział II.5). Uwagi wymaga wreszcie układ stosunków pomiędzy stowarzyszeniami ogrodowymi a właścicielami gruntów, na których funkcjonują rodzinne ogrody działkowe (rozdział II.6). Omówienie to posłuży w dalszej części pracy nie tylko ocenie przyjętych na gruncie aktualnej ustawy rozwiązań, lecz także istotne będzie dla rozważań dotyczących możliwych przyszłych zmian obowiązującej ustawy.

II.2. Wytyczne Trybunału w zakresie warunków ukształtowania ustroju ogrodów działkowych

W uzasadnieniu wyroku z 11 lipca 2012 r. Trybunał zawarł dość precyzyjne wskazówki, jak ustawodawca winien ukształtować przyszłą organizację ogrodów działkowych, żeby odpowiadała ona wymogom, uwzględnionych w rozpatrywanej sprawie, wzorców konstytucyjnych. Inicjatywa przedstawienia takich uwag, choć skrytykowana w zdaniu odrębnym²³², nie powinna dziwić biorąc pod uwagę kilkakrotne wcześniejsze zignorowanie przez ustawodawcę ocen przedstawionych przez Trybunał – najpierw wyrażające się w oddaleniu orzeczenia TK z dnia 20 listopada 1996 r. w sprawie K 27/95²³³, a następnie w ponownym przyjęciu w ustawie z 2005 r. podważonych wcześniej na gruncie Konstytucji przepisów ustawy z 1981 r. Sygnalizowane przez TK skutki wydania wyroku dotyczyły zarówno ewentualnych losów PZD i przysługujących mu składników majątkowych, jak i potrzeb, na które odpowiedzieć powinien ustawodawca w nowej/zmienionej ustawie oraz kształtu ewentualnych rozwiązań w tym względzie. Ta pierwsza kwestia będzie omówiona niezależnie w podrozdziale dotyczącym przekształcenia dotychczasowych rodzinnych ogrodów działkowych w ROD działające na podstawie ustawy z 2013 r. (rozdział III.4. pracy), tak więc w tym miejscu przytoczone zostaną wskazówki TK odnoszące się do pozostałych zagadnień.

²³¹ Szersze omówienie stanowiska TK, które znalazło wyraz w uzasadnieniu wyr. z dnia 11 lipca 2012 r. w sprawie K 8/10, odnaleźć można w następujących publikacjach: B. Zdziennicki, *Ogrody działkowe...*, s. 74-87, J. Lipski, *Modele organizacji...*, s. 37-58, M. Kania, *Geneza ustawy z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych*, Przegląd Prawa Publicznego 2016/2/77-97.

²³² Zob. zdanie odrębne sędziego TK Andrzeja Wróbla do wyr. TK z dnia 11 lipca 2012 r. w sprawie K 8/10.

²³³ Jak już wskazywano, orzeczenie to, na podstawie obowiązujących ówczesnie przepisów, zostało przez Sejm oddalone i nie wywołało skutku.

Trybunał podkreślił, że nie kwestionuje samej idei zrzeszania się działkowców i wypełniania przez tworzone przez nich stowarzyszenia zadań związanych z ogrodami działkowymi, jednak powinny być one pozbawione cechy wyłączności, która przysługiwała PZD²³⁴. Konieczność wyeliminowania monopolu jednej organizacji działkowców i wprowadzenie w to miejsce swobody ich zakładania oraz funkcjonowania jest podstawowym wnioskiem wynikającym z omawianego rozstrzygnięcia. Trybunał podkreślił przy tym niedopuszczalność jakiegokolwiek uprzywilejowania wybranego podmiotu zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym.

Możliwe jest natomiast przyznanie ogółowi organizacji wypełniających zadania związane z ogrodami działkowymi dodatkowych gwarancji i praw do realizacji ustawowego celu należytego uregulowania stosunków społecznych w obszarze ogrodnictwa działkowego. Warunkiem dopuszczalności takich regulacji jest jednak równe traktowanie wszystkich tych zrzeszeń, a także odpowiedni nadzór nad prowadzeniem ogrodu.

W wyroku z 2012 r. TK nie zakwestionował dopuszczalności uzyskania przez stowarzyszenie działkowców prawa użytkowania wieczystego gruntów przeznaczonych na ogrody działkowe²³⁵, wskazując zarazem, że możliwe są też inne podstawy prawne władania gruntem (np. dzierżawa lub użytkowanie). Ustawodawca ma prawo zdecydować, czy prawa te przysługiwać będą bezpośrednio działkowcom, czy też tworzonym przez nich stowarzyszeniom.

Ze stanowiska tego wynika również zgoda na wprowadzenie ustawowych instrumentów wsparcia idei ogrodnictwa działkowego oraz wzmocnienia praw działkowców. Instrumenty te nie mogą jednak nadmiernie ingerować w prawo własności przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego i Skarbowi Państwa. Trybunał wskazał np. to, że ustawodawca nie może zobowiązać jednostek samorządu terytorialnego do zakładania ogrodów działkowych na gruntach będących ich własnością.

Dopuszczalne jest z kolei wzmocnienie trwałości stosunku prawnego stanowiącego podstawę korzystania przez działkowców (ich organizacje) z gruntów ogrodów i wprowadzanie ograniczeń prawa własności gminnej tam, gdzie ogrody już funkcjonują. Warunkiem jest zapewnienie gminom odpowiedniego nadzoru nad tymi ogrodami oraz unormowania wykonywania uprawnień właścicielskich przez gminy. Ustawa może wprowadzać np. ograniczenia w zakresie likwidacji ogrodów oraz dodatkowe związane z taką

²³⁴ TK nie wykluczył też zarządzania ogrodami działkowymi także przez samorząd w rozumieniu art. 17 ust. 2 Konstytucji, któremu zostaną przydzielone grunty z przeznaczeniem na ogrodnictwo działkowe, choć wymagałoby to szczególnych kompetencji nadzorczych nad nimi przysługującymi organom administracji rządowej lub gminnej.

²³⁵ Inną ocenę wyrażał natomiast w uzasadnieniu orzeczenia z 1996 r. w sprawie K 27/95 oraz w uzasadnieniu wyroku z 2002 r. w sprawie K 39/00.

decyzją obowiązki, np. polegające na konieczności wypłaty działkowcom i organizacji prowadzącej ogród należytych odszkodowań, a także utworzenia nowego ogrodu „zamiennego”²³⁶. Trybunał nie dostrzegł też sprzeczności z Konstytucją RP ograniczenia dopuszczalności likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych w okresie wegetacji roślin, wskazując, że takie ograniczenie jest uzasadnione tradycyjną funkcją ogrodów.

Odróżnienie przez Trybunał praw i interesów działkowców od praw i interesów PZD dało podstawę do podkreślenia, że usuwanie niezgodności obowiązujących przepisów z Konstytucją (w szczególności w zakresie uprzywilejowania PZD) nie powinno następować z uszczerbkiem dla ochrony praw samych działkowców. Ustawodawca powinien mieć zarazem na uwadze potrzebę zagwarantowania, że podmiotami praw wynikających z ustawy powinni być sami działkowcy. To im powinna służyć nowa ustawa oraz uprawnienia przyznane stowarzyszeniom działkowców. Z kolei grunty, na których ogrody działkowe już funkcjonują, z chwilą wejścia w życie nowej ustawy powinny mieć zdaniem TK zagwarantowany status gruntów przeznaczonych pod ogrody działkowe.

Trybunał podkreślił, że gwarancja utrzymania konkretnych ogrodów działkowych nie może być absolutna i powinna uwzględniać dopuszczalność przejęcia ich gruntu w celu realizacji innego, ważniejszego w danym przypadku interesu publicznego, z zachowaniem stosownej procedury, wraz z kontrolą sądową. W takich jednak wypadkach ustawa powinna zapewniać uzyskanie przez działkowców gruntów zamiennych, na których będą mogli założyć nowy ogród działkowy.

II.3. Prawa i wartości chronione na gruncie Konstytucji a zasady organizacji rodzinnych ogrodów działkowych

Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie w sprawie K 8/10 Trybunał podkreślił, że w żadnej mierze nie odnosi się negatywnie do samej idei ogrodnictwa działkowego, a ogrody z pewnością spełniają pozytywną rolę społeczną – „umożliwiają rekreację na świeżym powietrzu, zapewniają kontakt z naturą i możliwość spędzenia wolnego czasu poza miastem, a korzystanie z nich nie wymaga wnoszenia wygórowanych opłat. Działki spełniają zatem cele, których zastąpienie inną, porównywalną formą wsparcia byłoby trudne i zdecydowanie bardziej kosztowne. Szczególnie istotna jest rola, jaką ogrody działkowe odgrywają w życiu osób starszych. Działki umożliwiają im bowiem samodzielnie wybrane zajęcia, stały kontakt

²³⁶ W Niemczech podobnego typu obowiązek obciąża gminy (ale nie prywatnych właścicieli gruntów wydzierżawionych na ogrody działkowe) w przypadku likwidacji ogródków działkowych z uwagi na zmiany planów zagospodarowania przestrzennego (§ 14 ust. 1–3 niemieckiej ustawy federalnej z 28 lutego 1983 r. o ogródkach działkowych (dalej: OgrDzU niem. Lub ustawa z 1983 r.).

z grupą osób o podobnych zainteresowaniach w różnym wieku, aktywność fizyczną, która pozwala na zachowanie zdrowia i dobrego samopoczucia”²³⁷. Wypowiedź ta, sformułowana w kontekście wcześniejszego zakwestionowania szeregu podstawowych przepisów ustawy z 2005 r., miała sygnalizować, że Trybunał Konstytucyjny nie neguje samej idei ogrodnictwa działkowego oraz tego, że ustawodawca uprawniony jest chronić wartości z tą ideą związane oraz prawa poszczególnych działkowców, byleby uwzględnił konstytucyjne reguły ingerowania przy tej okazji w prawa innych podmiotów. W ocenie Trybunału idea ogrodnictwa działkowego „jest pozytywnym przejawem działań pluralistycznego i demokratycznego społeczeństwa”, co potwierdza jej związek z ruchem zrzeszeniowym.

Warto zatem w pierwszej kolejności zidentyfikować wartości i prawa, do których odniósł się powyżej również Trybunał, a którym służy regulacja organizacji ogrodów działkowych. Wyartykułowane są one aktualnie w sposób ogólny w preambule do ustawy z 2013 r., z której brzmienia wynika, że ogrodnictwo działkowe jest „dziedzina życia społecznego, przyczyniającą się do zaspakajania socjalnych, wypoczynkowych i rekreacyjnych potrzeb społeczeństwa, a zwłaszcza rodzin z dziećmi, emerytów, rencistów i niepełnosprawnych, poprzez kształtowanie warunków dla prowadzenia aktywnego i zdrowego trybu życia oraz ochrony środowiska i przyrody”. Szczegółowe odniesienie do tych wartości zawarte zostało w przepisach ogólnych ustawy z 2013 r. określających funkcje, jakie pełnić mają rodzinne ogrody działkowe. Zgodnie z utrwaloną od początku ruchu działkowego praktyką ich funkcjonowania mają one zarówno charakter indywidualny – zmierzając do zaspokajania potrzeb wypoczynkowych, rekreacyjnych i społecznych (art. 3 pkt 1, 4, 5 ustawy) oraz poprawy warunków socjalnych działkowców (art. 3 pkt 2, 3 ustawy), jak i ogólnospołeczny – wyrażający się w pozytywnym wpływie na społeczeństwo, środowisko i przyrodę oraz warunki bytowania społeczności lokalnej (art. 3 pkt 3-10 ustawy). Z tych względów ustawodawca deklaruje dalej, że konieczne jest „zapewnienie dalszego trwania i rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, jako stałych elementów infrastruktury gmin, które powinny być uwzględniane w procesie ich rozwoju dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń”. Nie ulega wątpliwości, że podobne cele przyświecały ustawodawcy również przy realizacji wcześniejszych inicjatyw legislacyjnych²³⁸.

Próbie osadzenia tych wartości i praw w kontekście Konstytucji podjął Sędzia TK M. Kotlinowski, który wskazywał, że gdy mowa o działalności ogrodów działkowych należy brać pod uwagę m.in. takie wartości konstytucyjne jak dobro wspólne (art. 1 Konstytucji), wolności i prawa człowieka i obywatela, bezpieczeństwo obywateli, ochrona środowiska i

²³⁷ Pkt 17.9 i 17.10 uzasadnienia wyr. TK z dnia 11 lipca 2012 r.

²³⁸ Zob. na ten temat (jeszcze na gruncie ustawy z 2005 r.): B. Rakoczy, *Aksjologiczne podstawy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych*, Studia Iuridica Agraria, t. IX, Białystok 2011, s. 282-292.

zasada zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji), społeczna gospodarka rynkowa oparta na dialogu i współpracy (art. 20 Konstytucji), dobro rodziny (art. 71 Konstytucji), bezpieczeństwo ekologiczne i ochrona środowiska (art. 74 Konstytucji), a przede wszystkim godność człowieka jako źródło jego wolności i praw (art. 30 Konstytucji)²³⁹. Nie zapominając, jaka była geneza ruchu działkowego i rola pierwszych ogrodów schreberowskich w zakresie wychowania dzieci i młodzieży (która nie straciła na aktualności), należy dodać do tej listy również art. 72 Konstytucji, zobowiązujący państwo do sprawowania pieczy nad dobrem dzieci i ochroną ich przed demoralizacją. Aktualna ustawa wprost też wskazuje na funkcje rodzinnych ogrodów działkowych w zakresie integracji społecznej osób niepełnosprawnych, co ma oparcie w art. 69 Konstytucji statuującym prawo takich osób do pomocy państwa w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Nie powinno się też pomijać oczywistego wpływu idei ogrodnictwa działkowego na zdrowie obywateli, szczególnie mieszkańców miast, co pozwala uznać, że działania państwa w zakresie zapewnienia trwałości przeznaczenia terenów miejskich na cele ROD wpisują się w dążenie do profilaktyki ochrony zdrowia, zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, popierania rozwoju kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Ochronę istnienia ogrodów działkowych można zatem postrzegać również jako element szeroko pojętego systemu ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1, 4 i 5 Konstytucji).

Wymienione prawa i wartości uzasadniają w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji wynikające z ustawy z 2013 r. uprzywilejowanie stowarzyszeń ogrodowych i działkowców w określonych aspektach ich aktywności, zbieżnych przecież częściowo z działalnością również innych podmiotów. Dotyczy to zarówno możliwości nabywania na uprzywilejowanych zasadach praw do nieruchomości przeznaczonych na cele ogrodów działkowych (art. 9 tej ustawy), jak i przywilejów podatkowych (zmiany wynikające z art. 54-56), w zakresie trybu i warunków dokonywania wywłaszczenia (art. 18-26), nakładów gmin na inwestycje realizowane w ROD (art. 10, art. 17), czy ułatwień w zakresie procedur budowlanych (zmiany wynikające z art. 57).

Jednocześnie, ze względu na sposób zorganizowania zasad funkcjonowania ogrodów działkowych i oparcie ich na kooperacji działkowców, fundamentalne znaczenie ma odniesienie tych zagadnień do problematyki wolności zrzeszania się. Jak wykazano w rozdziale wcześniejszym, od zawsze działkowcy realizowali prawo koalicji w tworzonych przez siebie stowarzyszeniach, a te podejmowały samodzielnie działania zmierzające do zakładania i prowadzenia ogrodów działkowych (art. 12 i 58 ust. 1 Konstytucji). Nawet w

²³⁹ Zob. zdanie odrębne sędziego TK Marka Kotlinowskiego do wyr. TK z dnia 11 lipca 2012 r., K 8/10.

okresie monopolu PZD w zakresie zakładania i prowadzenia ogrodów działkowych podmiot ten zrzeszał samych użytkowników działek. Działania ustawodawcy zmierzające do wsparcia ruchu działkowego i ochrony ogrodów powinny zatem, zgodnie z obowiązującymi standardami konstytucyjnymi, uwzględnić autonomię działkowców realizowaną w ramach zakładanych przez nich zrzeszeń, a ewentualne w nią ingerencje muszą spełniać kryteria wyznaczone przez art. 31 ust. 3 Konstytucji²⁴⁰.

Niewątpliwie za decyzjami ustawodawcy kreującymi obecny kształt ustawy z 2013 r. krył się zamiar zadośćuczynienia prawom działkowców, a także wartościom zidentyfikowanym powyżej. Nie należy jednakże zapominać, że nie mniejsze znaczenie mają prawa przysługujące innym podmiotom, których dotyka działalność stowarzyszeń działkowców. Mowa tu przede wszystkim o właścicielach gruntów, na których położone są ogrody działkowe i wynikających z Konstytucji gwarancjach ochrony własności. Ponieważ zgodnie z obowiązującymi przepisami rodzinne ogrody działkowe prowadzone być mogą wyłącznie na nieruchomościach własnych stowarzyszeń ogrodowych bądź nieruchomościach Skarbu Państwa lub j.s.t. (o czym więcej w rozdziale VI.2.1 pracy), skoncentrować należy się tutaj na prawach ww. podmiotów publicznych (w większości innych państw, które dopuszczają funkcjonowanie ogrodów na jakichkolwiek gruntach, ochrona działkowców kolidować może również z prawami majątkowymi osób prywatnych). Wskazać w tym kontekście w pierwszym rzędzie trzeba art. 165 Konstytucji, przesądzający, że jednostkom samorządu terytorialnego przysługują prawo własności i inne prawa majątkowe. Przywołać też należy art. 21 ust. 1 Konstytucji, który w aspekcie podmiotowym, w przeciwieństwie do art. 64 Konstytucji, odnosi się do wszelkich podmiotów praw własności, obejmuje więc zarówno tzw. „własność prywatną”, jak i własność publicznych osób prawnych²⁴¹. Poniżej omówione zostaną uwarunkowania dotyczące realizacji ww. wartości i praw przez działkowców i tworzone przez nich stowarzyszenia ogrodowe, a także właściwego sposobu rozwiązywania kolizji z innymi prawami, w szczególności tymi przysługującymi właścicielom nieruchomości przeznaczonych na ROD.

²⁴⁰ Art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako „zasada ogólna”, odnosi się również do art. 58 Konstytucji, stanowiącego o wolności zrzeszania się (wyr. TK z 10.4.2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 18).

²⁴¹ L. Garlicki, M. Zubik, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. t. I* (red. L. Garlicki, M. Zubik), Warszawa 2016, art. 64, s. 542, zob. też wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98.

II.4. Wolność zrzeszania się działkowców

II.4.1. Ogólna problematyka wolności zrzeszania się działkowców

Gwarancje wolności zrzeszania się wyraża art. 58 ust. 1 Konstytucji. Jej istotą jest „możliwość tworzenia przez obywateli sformalizowanych więzi organizacyjnych o celach i zadaniach nie reglamentowanych przez państwo. Wolność ta stanowi o możliwości funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego”²⁴². Ma ona charakter przyrodzony, a nie nadany przez państwo²⁴³, swoje źródło znajduje w godności i autonomii osoby ludzkiej, przysługuje każdemu człowiekowi²⁴⁴. Ma ona wymiar zarówno indywidualny (realizowany przez każdego człowieka poprzez jego indywidualne decyzje), jak i zbiorowy – kolektywny, gdyż może być realizowana jedynie z innymi ludźmi²⁴⁵. Wynikające z tej wolności uprawnienia mają zarówno charakter pozytywny, gwarantując możliwość aktywnej realizacji tzw. prawa koalicji, jak i negatywny, zapewniając możliwość powstrzymania się od uczestnictwa w jakiegokolwiek organizacji²⁴⁶. Te ostatnie zabezpieczone są zakazem stosowania wobec osób nienależących do zrzeszeń jakichkolwiek sankcji z tego powodu lub też wywoływania przez brak przynależności do zrzeszeń jakichkolwiek negatywnych skutków²⁴⁷.

Działkowcy, tworząc lub przystępując do stowarzyszeń ogrodowych, realizują w sposób pozytywny uprawnienia wypływające właśnie z tej wolności. W okresie poprzedzającym uchwalenie obowiązującej ustawy było inaczej. Mimo że, zarówno ustawa z 1981, jak i z 2005 r. stanowiły o członkach Polskiego Związku Działkowców i deklarowały, że jest on samodzielną i samorządną organizacją społeczną, nie można było przypisać mu statusu zrzeszenia. Przynależeli do niego, jak wskazywano w rozdziale I.4.3 i I.4.4 pracy, przymusowo wszyscy działkowcy w Polsce, a nieodłączną przecież cechą zrzeszeń jest dobrowolność członkostwa. Kryterium tego PZD nie spełniał²⁴⁸. Z tego względu Trybunał stwierdził, że uzależnienie ustanowienia prawa do działki od uprzedniego przystąpienia do

²⁴² Wyr. TK z 10.4.2002 r., K 26/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 18.

²⁴³ W okresie realnego socjalizmu uznawano, że to regulacje prawne przyznają obywatelom prawo działania w tym zakresie (zob. np. ujęcie „prawa zrzeszania się” w J. Sabiniewicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce Ludowej*, Poznań 1980, s. 17-27. Podejście władzy ludowej do problematyki zrzeszania się omawia też W. Chrzanowski, *Zarys...*, s. 9-10 oraz s. 19). Po uchwaleniu w 1989 r. nowej ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz zmianie ustroju państwa poglądy w tym zakresie uległy modyfikacji (zob. L. Wiśniewski, *Wolność zrzeszania się obywateli według Prawa o stowarzyszeniach z 1989 roku*, RPEiS 1990 r., Nr 1, s. 28-31, a także P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998 r., s. 25-27). Aktualnie wolnościowego charakteru aktywności zrzeszeniowej nie kwestionuje się - wskazuje nań bezpośrednio sama Konstytucja zarówno w art. 12, jak i art. 58.

²⁴⁴ P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się...*, s. 23-25 i 28-29, Ł. Pisarczyk, w: *Konstytucja RP. t. I. Komentarz do art. 1-86* (red. M. Safjan, L. Bosek), Warszawa 2016, art. 58, Nb. 16.

²⁴⁵ Ł. Pisarczyk, w: *Konstytucja RP...*, art. 58, Nb. 18.

²⁴⁶ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się...*, s. 591-594; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. t. II* (red. L. Garlicki, M. Zubik), Warszawa 2016, art. 58, s. 377-379.

²⁴⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 58, Nb. 2.

²⁴⁸ Pkt 10.10.3 uzasadnienia wyr. TK w sprawie K 8/10.

PZD (art. 14 ust. 1 ustawy z 2005 r.) oznaczało dla osób zainteresowanych korzystaniem z rodzinnych ogrodów działkowych faktyczny przymus zrzeszenia w tej organizacji. Przymus ten był wynikiem przede wszystkim uprzywilejowanego traktowania PZD przez państwo, a w szczególności zagwarantowanego ustawą monopolu tej organizacji w zakresie prowadzenia ogrodów działkowych i udostępniania działek zainteresowanym osobom²⁴⁹. Zakwestionowane przez TK przepisy nie tylko więc nie mogły stanowić o korzystaniu przez działkowców w ramach Związku z przysługującej im wolności, ale więcej – ingerowały one w negatywny aspekt tej wolności, naruszając prawo do nieprzystępowania do zrzeszeń. Trybunał nie znalazł zarazem argumentów, które usprawiedliwiłyby – w świetle wymogu konieczności wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji – taką ingerencję.

Działkowcy, tworząc stowarzyszenia ogrodowe, nie tylko realizują uprawnienia wypływające z przysługującej im wolności zrzeszania się, lecz także jednocześnie uczestniczą w realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego, mającej zgodnie z powszechnym poglądem zakotwiczenie w art. 11-13 (a szczególne art. 12) Konstytucji²⁵⁰. Z art. 12 Konstytucji wynika zasada ustrojowa oparcia struktury państwa na działalności dobrowolnych zrzeszeń. Przepis ten formułuje zarazem gwarancje strukturalne, wskazując podmioty, za pośrednictwem których prawo do zrzeszania się jest realizowane²⁵¹. Wymienione zasady ustrojowe wyznaczają normatywne fundamenty, na których oparto funkcjonowanie organizacji państwowej²⁵².

Jak już wskazywano, ustawodawca nie „przyznaje” działkowcom prawa tworzenia stowarzyszeń ogrodowych. Pamiętać należy, że korzystali oni do 1949 r. i korzystają obecnie z przysługującej im w tym zakresie wolności, niezależnie od jego przyzwolenia. Jedynie w latach 1949 - 2013 r. państwo uniemożliwiło działkowcom realizację przysługujących im swobód. Jeśli więc w danej sferze życia społecznego, obywatelska aktywność wytworzyła stowarzyszenia samodzielnie realizujące określone cele, ich działalność w tym zakresie podlega wzmożonej ochronie wynikającej z przywołanej zasady ustrojowej, a swoboda regulacyjna ustawodawcy w takim przypadku doznaje dodatkowych ograniczeń. Będzie to już bowiem ingerencja w wolność „wykonywaną”, a nie zaś jedynie potencjalną. Wskazuje się przecież, że art. 12 wyraża postulat powstrzymania się państwa od ingerencji w sferę

²⁴⁹ Por. P. Czarny i B. Naleziński, którzy omawiają problematykę negatywnego aspektu wolności zrzeszania się, odróżniając przymus wynikający z przepisów prawa oraz pośrednie ograniczenie dobrowolności członkostwa wynikające ze szczególnego, uprzywilejowanego traktowania wybranej organizacji: P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się...*, s. 592-593.

²⁵⁰ Koncepcję społeczeństwa obywatelskiego charakteryzują m.in. M. Kazimierzczuk, *Wolność zrzeszania się jako element społeczeństwa obywatelskiego*, *Studia prawnoustrojowe UWM* 2015, Nr 22-25 oraz M. Jabłoński, *Spoleczeństwo obywatelskie – dylematy konstytucyjnoprawne*, w: *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego* (red. J. Blicharz, J. Boć), Lublin 2009, s. 23-31.

²⁵¹ Ł. Pisarczyk, w: *Konstytucja RP...*, art.58, Nb. 14.

²⁵² Tamże, art. 12, Nb. 25.

zakładania i późniejszego funkcjonowania zrzeszeń, które objęte są m.in. ochroną przed formalnym lub faktycznym włączeniem w struktury władz publicznych²⁵³. Przepis ten adresowany jest również do organów legislatywy, zobowiązując je do powstrzymania się od działań niezgodnych z zasadą społeczeństwa obywatelskiego interpretowaną łącznie z zasadą pomocniczości²⁵⁴. Godziłoby w te zasady wykluczenie, bez istotnych argumentów konstytucyjnych, działalności stowarzyszeń w omawianej dziedzinie czy to poprzez ich likwidację (jak uczyniono to z TOD w 1949 r.), przejęcie na wyłączność kompetencji w zakresie ich dotychczasowej aktywności, czy też narzucenie ich członkom zupełnie nowej formy organizacji²⁵⁵. To, czy tego typu zmiany funkcjonowania organizacji społecznych są dopuszczalne, oceniane musi być każdorazowo w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przyznać zarazem trzeba, że na etapie prac nad nową ustawą działkową po wyroku TK z 2012 r. dopuszczalny zakres ingerencji w wolność działania organizacji działkowców poszerzało jednak to, że od ponad 60 lat nie miały one możliwości funkcjonowania, a podmiot, który na mocy decyzji ustawodawcy zastąpił je od 1981 r., tj. PZD, nie był formą realizowania wolności zrzeszania się²⁵⁶. Niewątpliwie musiało to wpływać na decyzje ustawodawcy, przed którym stało zadanie rozstrzygnięcia losów PZD i zasadniczej przebudowy dotychczasowych zasad organizacji ogrodów działkowych. Treść ustawy uchwalonej w 2013 r. dowodzi, że kierował się on jednak ideą poszanowania roli stowarzyszeń działkowców w omawianej dziedzinie. Obecnie funkcjonujące stowarzyszenia ogrodowe (w tym wyposażony w nową podmiotowość prawną PZD) są podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, a prawodawca jest zobowiązany do uwzględniania w swoich działaniach samodzielności tych organizacji. Uwarunkowania powyższe muszą być brane pod uwagę również w trakcie dalszych rozważań odnoszących się np. do wyboru formy prawnej kooperacji działkowców oraz ewentualnych postulatów *de lege ferenda* w zakresie modyfikacji obecnych zasad funkcjonowania stowarzyszeń ogrodowych.

Powyższe nie oznacza jednak, że jakkolwiek ingerencja w sposób funkcjonowania stowarzyszeń działkowców jest niedopuszczalna²⁵⁷. Przeciwnie, właśnie z uwagi na potrzebę zabezpieczenia wymienionych wyżej praw i wartości związanych z funkcjonowaniem ogrodów działkowych, w duchu proporcjonalności, można i należało uregulować zasady ich funkcjonowania (na temat potrzeby ustawowego uregulowania zasad organizacji ogrodów działkowych zob. rozdział VIII.2 pracy). Zarówno warunki faktyczne, jak i prawne, w jakich

²⁵³ Wyr. TK z 24.2.2004 r., K 54/02, OTK-A 2004, Nr 2, poz. 10.

²⁵⁴ W. Sokolewicz, M. Zubik, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. t. I* (red. L. Garlicki, M. Zubik), Warszawa 2016, art. 12, s. 424-425.

²⁵⁵ Por. P. Winczorek, *Wstęp do nauki...*, s. 204.

²⁵⁶ Pkt. 10.10.3 uzasadnienia wyr. TK w sprawie K 8/10.

²⁵⁷ Por. wyr. TK z 29.5.2001 r., K 5/01, OTK 2001, Nr 4, poz. 87.

funkcjonują wszelkiego rodzaju zrzeszenia, z istoty rzeczy wprowadzają pewne ograniczenia wolności zrzeszania się. „Gwarancjom w zakresie swobody tworzenia zrzeszeń i fundacji nie można nadawać charakteru bezwzględny. Granicę wyznaczają w szczególności inne wolności i prawa o charakterze podstawowym. Pewność obrotu wymaga też stworzenia ram formalnych, które zapewnią prawidłowe funkcjonowanie całego systemu”²⁵⁸. Konieczność podjęcia interwencji ustawodawcy wynikała już z samych wskazań TK odnoszących się do tego, jakie działania może podjąć ustawodawca po wydaniu wyroku w sprawie K 8/10. Można mieć natomiast zastrzeżenia, co do tego, czy przyjęte rozwiązania, szczególnie w zakresie sposobu przekształcenia PZD w jedno ze stowarzyszeń ogrodowych, spełniają standardy konstytucyjne (zob. rozdział III.4 pracy).

II.4.2. Formy realizacji wolności zrzeszania się przez działkowców

Wolność zrzeszania się działkowców można rozpatrywać zasadniczo w zakresie następujących zagadnień:

- a) wolności tworzenia stowarzyszeń przez działkowców i wyboru ich formy prawnej i organizacyjnej (w tym wyboru formy stowarzyszenia ogrodowego);
- b) samodzielnego określania przez członków działających w ramach wybranej formy organizacyjnej celów i środków służących ich realizacji, struktur i programów działania;
- c) dobrowolności członkostwa, co z punktu widzenia indywidualnego oznacza samodzielność decyzji o przystąpieniu i wystąpieniu, a z perspektywy stowarzyszenia – możliwość decydowania o przyjęciu nowego członka zgodnie z zasadami określonymi w statucie lub regulaminie zrzeszenia;
- d) samodzielnym prowadzeniu spraw stowarzyszenia, podejmowaniu decyzji w jego sprawach, wyborze składu organów;
- e) samodzielnym decydowaniu przez działkowców o zakończeniu działalności założonego przez nich stowarzyszenia²⁵⁹.

Zagadnienia te zostaną omówione w kolejnych podpunktach pracy.

²⁵⁸ Ł. Pisarczyk, w: *Konstytucja RP...*, art. 12, Nb. 50. Tak samo W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, art. 58, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 375.

²⁵⁹ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 58, Nb. 1, W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 58, s. 375, M. Kazimierzczuk, *Wolność zrzeszania się...*, s. 28-29.

II.4.2.1. Wolność tworzenia stowarzyszeń, wyboru formy prawnej i organizacyjnej

Omawiając zagadnienie wolności tworzenia przez działkowców stowarzyszeń, których działalność zgodnie z ich wolą miałyby być związana z funkcjonowaniem ogrodów działkowych, wskazać najpierw trzeba, że stowarzyszenia ogrodowe są aktualnie ukształtowane w formie stowarzyszenia zarejestrowanego, działającego na podstawie PrStow, któremu przysługuje osobowość prawna (kwestia statusu stowarzyszeń ogrodowych oraz przepisów, na podstawie których one działają, omówiona zostanie w rozdziale III.3 pracy). Zasady ich tworzenia nie odbiegają w żaden sposób od ogólnych zasad zakładania innych stowarzyszeń, poza wymaganiami, by tworzyli je działkowcy i (lub) osoby zamierzające zawrzeć umowę dzierżawy działkowej.

Z ustawy z 2013 r. wynika natomiast, że statut tych zrzeszeń musi spełniać wyznaczone ustawą wymagania w zakresie określenia celów i sposobów ich realizacji, składu członkowskiego i kilku innych zagadnień (zob. szczegółowo na ten temat rozdział IV pracy). Działkowcy mogą co prawda zrezygnować z dostosowania się do tych wymagań, jednak wówczas utworzone przez nich stowarzyszenie nie będzie mogło prowadzić rodzinnych ogrodów działkowych, o których mowa w ustawie z 2013 r. Członkowie tego stowarzyszenia czy też działkowcy, na rzecz których przydzielałoby ono parcele w prowadzonym przez siebie ogrodzie, nie będą więc mogli korzystać z działek w rozumieniu ww. ustawy ani korzystać ze związanych z tym przywilejów (w zakresie zwolnień podatkowych, ochrony trwałości stosunku dzierżawy, pozyskania własności wybudowanych altan, odformalizowania warunków ich budowy).

Należy zwrócić uwagę na to, że brak możliwości uzyskania działki poza wskazaną przez ustawodawcę organizacją działkowców, tj. PZD, został zakwestionowany w przywoływanym wyżej wyroku w sprawie K 8/10. Stan taki, zdaniem TK, równoznaczny był z praktycznym wykluczeniem możliwości założenia innego niż PZD zrzeszenia działkowców o tych samych celach, a także prowadził do faktycznego przymusu zrzeszania się w tej organizacji (o czym niżej). Jak opisywano to w rozdziale I.4 pracy) jedynie ogrodowi działkowym prowadzonym przez PZD poświęcona była odrębna regulacja ustawowa i jedynie Związek obdarzony został przez ustawodawcę licznymi preferencjami i przywilejami, począwszy od przyznania „jego” ogrodom specjalnego statusu publicznoprawnego wynikającego z art. 1-8 ustawy z 2005 r. poprzez przyznanie mu prawa nieodpłatnego użytkowania gruntów Skarbu Państwa i j.s.t., a skończywszy na zwolnieniach od opłat

i podatków²⁶⁰. Rozwiązanie to wpisane w szereg przepisów ustawy z 2005 r. (m.in. w art. 6, 10 oraz art. 31 ust. 1) Trybunał uznał za niezgodne z art. 2 oraz 58 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, argumentując m.in., że „Wolność jednostki jest w tym przypadku naruszona przez to, że mimo cywilnoprawnej istoty stosunków łączących Związek z użytkownikami działek, ci ostatni są praktycznie pozbawieni wpływu na powstanie i ukształtowanie treści stosunku użytkowania działki oraz nie mogą realizować swoich interesów »ogródkowych« poza Związkiem”, co było niekoniecznym i niecelowym ograniczeniem wolności zrzeszania się²⁶¹.

Ocena ta nie może mieć jednak zastosowania do aktualnie obowiązującej regulacji. Po pierwsze, Trybunał w sposób wyraźny osadził ją w kontekście szczególnego, ustawowego monopolu PZD w zakresie zarządzania ogrodami działkowymi. Po drugie, aktualnie brak jest konieczności przystąpienia do stowarzyszenia ogrodowego w związku z ubieganiem się o prawo do działki. Po trzecie wreszcie, ustawodawca dysponuje prawem nadawania pewnych ram organizacyjnych formom aktywności obywatelskiej i stosowania określonych zachęt do wybrania określonej formy zrzeszenia, która gwarantować będzie odpowiednie realizowanie zakładanych celów – w omawianym przypadku wartości związanych z funkcjonowaniem rodzinnych ogrodów działkowych, zidentyfikowanych we wcześniejszym punkcie²⁶² (więcej uwagi tej kwestii poświęcam w rozdziale VIII.4.5 pracy).

Z powyższego wynika, że ustalenie w ustawie z 2013 r. szczegółowych warunków, jakie musi spełniać zrzeszenie działkowców, żeby uzyskać status stowarzyszenia ogrodowego i zostać beneficjentem związanych z tym uprawnień, nie powinno być traktowane jako nieuprawniona ingerencja w wolność tworzenia przez działkowców zrzeszeń i wyboru ich formy organizacyjnej. Taka regulacja ustawowa nie ma na celu ograniczać wolności osób tworzących te podmioty, a przeciwnie – jest ukierunkowana na to, by zabezpieczać ich prawa. „Art. 58 Konstytucji, gwarantując wolność zrzeszania się, zapewnia także pewien standard organizacji wewnętrznej zrzeszeń, nie mogą one bowiem zmienić się w instytucje krępujące w istocie swobodę jednostki”²⁶³. Ustawowe ukształtowanie stowarzyszeń ogrodowych

²⁶⁰ Zgodnie z art. 11 RodzOgrU z 2005 r. nabywanie praw majątkowych, o których mowa w art. 10, mogło być zwolnione z podatków i opłat związanych z tym nabyciem, a wynikające z niego wpisy do ksiąg wieczystych i ich zakładanie były wolne od opłat. Z kolei art. 16 ustawy przewidywał, że Polski Związek Działkowców z tytułu prowadzenia działalności statutowej, a jego członkowie z tytułu użytkowania działek w rodzinnych ogrodach działkowych, zwolnieni byli od podatków i opłat (administracyjnych, skarbowych), z tym że z podatku od nieruchomości i podatku rolnego na zasadach określonych w odrębnych ustawach. W dniu orzekania TK zwolnienia te przewidziane były m.in. w art. 12 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969, ze zm.), art. 7 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm.), art. 40 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397, ze zm.).

²⁶¹ Zob. pkt 12.2.1 uzasadnienia wyr. TK z 11 lipca 2012 r.

²⁶² P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się...*, s. 593, P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 7, teza 3, W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 58, s. 363.

²⁶³ Pkt 6 uzasadnienia wyr. TK z 29.5.2001 r., K 5/01, OTK 2001, Nr 4, poz. 87.

umożliwiać ma działkowcom właściwą kooperację w celu osiągnięcia łączących ich celów (na ten temat patrz rozdział VIII.3.1 pracy) i pozwala im korzystać z pomocy państwa w tym zakresie (która warunkowana jest spełnieniem pewnych standardów). Ustawodawca ma prawo wprowadzać rozwiązania, które przeciwdziałają nieprawidłowemu wykorzystaniu takiej pomocy czy niekorzystnym zjawiskom w samej organizacji (zob. choćby .

Zarazem, zrezygnowano obecnie z monopolu jednej organizacji, w ramach której należy korzystać z prawa do działki, a odpowiednia grupa działkowców może założyć własne stowarzyszenie ogrodowe, które może zabiegać o uzyskanie gruntu na założenie ROD. Działkowcom przysługuje zatem nieskrępowane prawo kreowania nowych stowarzyszeń ogrodowych. Jak wskazywano, mogą oni zdecydować się również na inną formę organizacji, przy czym dokonując wyboru w tym względzie muszą zaakceptować wiążące się z tym konsekwencje²⁶⁴ (np. związane z tym, że działając w formie innej niż stowarzyszenie ogrodowe nie będą podlegali przepisom RodzOgrU).

W tym kontekście spostrzeżenia wymaga to, że formalna możliwość założenia stowarzyszenia ogrodowego, w warunkach istnienia bardzo wielu rodzinnych ogrodów działkowych w Polsce i tendencji samorządów do ograniczania ich liczby, a także przy obowiązywaniu zasady nierozzerwalności powiązania ROD z prowadzącym go stowarzyszeniem ogrodowym (zob. rozdział III.10 pracy), może okazać się jedynie teoretyczną gwarancją realizacji wolności zakładania i działania stowarzyszeń ogrodowych. Skoro bowiem nie będą one miały dostępu do gruntów, na których mogłyby prowadzić ROD, możliwość osiągnięcia celów, dla których są one powoływane, będzie niemożliwa. Ustawodawca nie ma jednak obowiązku zagwarantowania wszystkim chętnym osobom, tworzącym tego typu podmioty, możliwości założenia ROD. Obowiązek taki nie wynika ani z przywołanych w pkt II.2 przepisów konstytucyjnych, ani z przepisów ustawy. Przepisy te nakładają jedynie na organy administracji rządowej i j.s.t. dość ogólny obowiązek „tworzenia warunków dla rozwoju ROD” (art. 6 ust. 1 RodzOgrU). Ustawa umożliwia też nabycie praw do gruntu, również na preferencyjnych warunkach, jednak jedynie wówczas, jeśli taka będzie możliwość i wola dysponenta gruntu (art. 9 RodzOgrU), o konieczności poszanowania której zob. pkt II.6.1 poniżej. Generalnie nieuprawnione byłoby zatem stwierdzenie, że przewidziana ustawą z 2013 r. możliwość założenia stowarzyszenia ogrodowego i realizowania poprzez ten podmiot wolności zrzeszania się działkowców ma charakter fikcyjny. Zarazem nie uchyla to istotnych zastrzeżeń, jakie należy podnieść w zakresie ponownego uprzywilejowania na gruncie nowej ustawy jedynej organizacji, do której się akt ten odnosi, tj. stowarzyszenia ogrodowego powstałego na skutek przekształcenia PZD, co

²⁶⁴ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się...*, s. 599.

czym będzie mowa w dalszej części pracy. Z zarzutami tymi związane jest częściowo stanowisko sformułowane w rozdziale VIII.4.4 pracy odnoszące się do potrzeby zagwarantowania działkowcom będącym już członkami określonego stowarzyszenia ogrodowego (np. PZD) możliwości realizacji ich wolności zrzeszania się poprzez wprowadzenie stałego trybu²⁶⁵ podziału stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego więcej niż jeden ROD (stanowisko to opiera się na pewnych założeniach sformułowanych w przywołanej części pracy, których w tym miejscu przytaczać nie ma potrzeby)²⁶⁶.

II.4.2.2. Swoboda działalności, w tym wyboru celów i środków służących ich realizacji

Już w punkcie wcześniejszym wskazano, że ustawa z 2013 r., wyodrębniając stowarzyszenia ogrodowe jako szczególną formę stowarzyszenia, ustaliła m.in. cele, które podmioty te mają realizować (art. 45 ust. 1 RodzOgrU), a także dość szczegółowo unormowała przypisane im w związku z tym zadania (art. 46 i inne korespondujące z nim przepisy ustawy z 2013 r. – więcej na ten temat zob. rozdział IV.5 pracy). Cele te mają charakter wyłączny, stowarzyszenie ogrodowe nie może ani ich ograniczyć, ani rozszerzyć, podobnie jak nie może zrezygnować z wykonywania przewidzianych ustawą zadań. Taka regulacja oznacza, że ustawodawca zdecydował o treści części postanowień statutów tych organizacji, zarówno bowiem cele, jak i sposoby ich realizacji, założyciele stowarzyszenia określają w statucie (art. 10 ust. 1 pkt 3 PrStow). Należy zatem rozważyć, czy ingeruje to w wynikające z wolności zrzeszania się prawo do samodzielnego określania przez działkowców treści statutu, w tym celów i programów działania stowarzyszenia (art. 2 ust. 2 PrStow), a przez to w swobodę ich działania.

Prima facie wydawać by się mogło, że zdeterminowanie celów i sposobów działalności zrzeszenia, pozbawia ich członków swobody w tym zakresie. Ponownie zauważyć jednak trzeba, że działkowcy nie muszą tworzyć stowarzyszenia ogrodowego i mogą zrzeszyć się w innym stowarzyszeniu, nie wpisującym się w model przewidziany ustawą. Nie może być zatem mowy o narzuceniu działkowcom celu powołanej przez nich organizacji, tak samo jak brak jest podstaw do stwierdzenia przymusu przynależenia do niej, bo możliwe jest utworzenie alternatywnego stowarzyszenia, w szczególności o innych celach i formach ich realizacji. Działkowcy realizują w tym przypadku swoją wolność określenia celów tworzonej organizacji poprzez decyzję o dostosowaniu ich do wymagań ustawy z 2013

²⁶⁵ Podkreślono tu „stałość” takiego rozwiązania, albowiem ustawa z 2013 r. przewiduje podobne, aczkolwiek jedynie przejściowe (jednorazowe), rozwiązanie w art. 70-74 ustawy, o którym będzie jeszcze mowa w rozdziale III.3.4 pracy.

²⁶⁶ Por. odnośnie do spółdzielni: pkt 6 uzasadnienia wyr. TK z 29.5.2001 r., K 5/01, OTK 2001, Nr 4, poz. 87.

r. lub decyzję przeciwną. Jedyne konsekwencją ich swobodnej decyzji jest nabycie statusu stowarzyszenia ogrodowego lub nienabycie go.

Ustawowe ukształtowanie celów i zadań stowarzyszeń ogrodowych motywowane jest potrzebą ukierunkowania tych podmiotów wyłącznie na ściśle określony zakres działalności, która prowadzona jest zawsze na rzecz i w interesie działkowców. Pośrednio gwarantować ma to ochronę trwałości ogrodów działkowych i możliwość korzystania przez działkowców z preferencji związanych z prowadzeniem ROD. W aspekcie pozytywnym nie ogranicza to wolności zrzeszania się działkowców, bowiem nadal to oni decydują o wyborze takich lub innych celów tworzonego przez siebie stowarzyszenia. Wniosek ten wzmacnia to, że brak jest obecnie monopolu jednej organizacji, działkowcy mogą przystąpić do dowolnej organizacji lub utworzyć nową, i dysponują oni swobodą decydowania o sprawach dotyczących prowadzenia stowarzyszenia i ROD. Na omawiane zagadnienie można jednak spojrzeć również z punktu widzenia osób, które chciałyby realizować cele związane z ROD, ale nie podporządkowując się wymaganiom określonym w ustawie, a zatem nie w formie stowarzyszenia ogrodowego. Jest to wykluczone na gruncie ustawy z 2013 r., ponieważ jedynie stowarzyszenia ogrodowe mogą być adresatem jej unormowań. W tym sensie cechę wyłączności celów tych stowarzyszeń (art. 2 pkt 5 RodzOgrU) można postrzegać również jako wykluczającą realizację tożsamyh zadań przez inne podmioty. Stowarzyszenia nie spełniające wymagań ustawy z 2013 r. nie mogą bowiem skutecznie obrać sobie celu w postaci zakładania i prowadzenia ROD, co może być postrzegane jako ograniczenie wolności zrzeszania się. Ograniczenie takie jest jednak usprawiedliwione potrzebą ochrony wartości i praw działkowców, zidentyfikowanych w punkcie II.3 powyżej. Zastosowanie mają tu wyrażone już wyżej uwagi akcentujące, że prawodawca uprawniony jest do kształtowania zarówno dopuszczalnych form prawnych organizacji, jak i szczególnych wymagań odnoszących się do wybranych grup podmiotów, którym przyznaje się pewne szczególne przywileje lub zadania²⁶⁷. Wyłączność realizowania konkretnych celów przez stowarzyszenia wskazane w ustawie, ogranicza (ogólną) wolność stowarzyszeń, ale w sposób dopuszczalny²⁶⁸.

²⁶⁷ P. Sarnecki, *Komentarz do art. 2...*, teza 1. Zbliżony pogląd wyraża P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2005, s. 52.

²⁶⁸ Zob. zaaprobowany przez P. Sarneckiego pogląd Sądu Apelacyjnego w Krakowie wyrażony w uzasadnieniu post. z 13.06.1991 r., I ACr 100/91, Przeg. Sąd. 1993 Nr 11, poz. 8; P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 7, teza 1.

II.4.2.3. Dobrowolność członkostwa oraz decydowanie o przyznaniu i pozbawieniu członkostwa przez stowarzyszenie ogrodowe

Aktualnie nie budzi wątpliwości dobrowolność przystępowania i występowania działkowców ze stowarzyszeń ogrodowych. Zapewniać ją ma po pierwsze wielość stowarzyszeń ogrodowych, w których mogą realizować swoje zainteresowania działkowe, a po drugie art. 49 ustawy z 2013 r. wykluczający jakiegokolwiek negatywne konsekwencje wystąpienia ze stowarzyszenia ogrodowego.

Wymaga zaakcentowania to, że w swoich wypowiedziach orzeczniczych dotyczących ustaw działkowych Trybunał wyprowadzał wnioski dotyczące faktycznego przymusu członkostwa w PZD wszystkich osób zainteresowanych korzystaniem z działki z całokształtu uwarunkowań związanych z funkcjonowaniem tej organizacji, a w szczególności z jego monopolistycznego charakteru²⁶⁹. Znaczenie miała tu zarówno wyłączność dysponowania przez PZD gruntami przeznaczonymi na ogrody działkowe, jak i uzależnienie ustanowienia prawa do działki od uprzedniego przystąpienia do PZD. Przymus ten wyrażał się w tym przypadku właśnie w powiązaniu prawa użytkowania działek z członkostwem w PZD. Stanowiło to w ocenie TK niekonstytucyjne ograniczenie wolności zrzeszania się, nie spełniające wymogu konieczności wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji²⁷⁰.

Ocena taka była jedną z przyczyn przyjęcia w obecnej ustawie rozwiązania przeciwnego²⁷¹, tj. zrezygnowania z ustawowego uzależnienia możliwości korzystania z działki od nabycia czy posiadania członkostwa (zob. na ten temat rozdział VII.2 pracy)²⁷². Zmiana taka była oczywiście dopuszczalna, choć zarazem niekonieczna (o jej potencjalnie negatywnych konsekwencjach patrz rozdziały VI-VIII). Wymaga bowiem podkreślenia, że samo kierowanie przez stowarzyszenie swojej działalności wyłącznie do swoich członków (co implikuje po stronie chętnych do korzystania z niej konieczność uzyskania członkostwa), nie wywołuje dla osób pozostających poza nim skutku „zmuszenia do udziału w stowarzyszeniu

²⁶⁹ Na przymus jako formę faktycznego ograniczenia dobrowolności przystąpienia lub wystąpienia ze stowarzyszenia wskazywał też na gruncie PrStow z 1932 r. W. Czapiński, przytaczając następujące przykłady takiego przymusu: przymus bezpośredni, przemoc, groźby – w tym odnoszące się do utraty w przypadku przystąpienia lub wystąpienia ze stowarzyszenia pracy lub innego, narażenia na szkodę, bądź dotyczące niezawarcia, nieprzedłużenia lub niewykonania umowy o pracę bądź świadczenia usług (zob. W. Czapiński, *Prawo o stowarzyszeniach z komentarzami, rozporządzeniami wykonawczymi, dekretem o pracowniczych związkach zawodowych i innymi przepisami oraz instrukcjami*, Warszawa 1933, s. 19-20).

²⁷⁰ Zob. pkt 7.3 i 12.1.1 uzasadnienia wyr. TK z 11 lipca 2012 r. (K 8/10, OTK-A 2012/7/78). Odmienny, aczkolwiek bazujący jedynie na formalnej ocenie, pogląd przedstawiał P. Sarnecki, który wychodził z założenia, że również w przypadku PZD brak jest przymusu prawnego co do należenia do takiego zrzeszenia. W ocenie tego autora PZD zostało jedynie oficjalnie uznane za reprezentację określonej grupy obywateli, którzy mogą jednak zrezygnować ze zrzeszania się w nim, a wówczas taka organizacja nie zaistnieje i nikt w Polsce nie będzie mógł wykonywać aktywności zarezerwowanej dla jej członków (P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 2, teza 1 oraz art. 7, teza 3). Podobnie argumentował sędzia TK Andrzej Wróbel w zdaniu odrębnym do wyr. TK z dnia 11 lipca 2012 r.

²⁷¹ Zob. s. 6 uzasadnienia projektu z druku VII kadencji Nr 1204.

²⁷² Mimo braku jednoznacznego postanowienia ustawy bronić można tezy, że ani statut stowarzyszenia ogrodowego, ani praktyka jego działania, nie mogą obecnie uzależniać podpisania umowy dzierżawy działkowej od nabycia członkostwa (zob. rozdział VII.3.3 pracy).

lub ograniczania jego prawa do wystąpienia ze stowarzyszenia”, czy powodowania „ujemnych następstw z powodu przynależności do stowarzyszenia albo pozostawania poza nim” – zakazanego na gruncie art. 58 Konstytucji oraz art. 6 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach. Dokonanie przez potencjalnego członka kalkulacji odnoszącej się do zalet uzyskania określonych świadczeń w ramach stowarzyszenia jest elementem decyzji o przystąpieniu do tego zrzeszenia i nie świadczy o jakimkolwiek przymusie. Szczególnie wówczas, gdy korzyści związane z przynależnością do określonej struktury zbiorowej wiążą się z aktywnością samych zrzeszonych a nie uprzywilejowanego traktowania jej przez organy państwa, nie można mówić o ingerencji w negatywnie ujmowaną wolność zrzeszania się²⁷³. Oceny sformułowane przez Trybunał w sprawie K 8/10 odnośnie do ograniczania przez PZD wolności zrzeszania się motywowane były w szczególności jego monopolistyczną pozycją. Jedynie w takich szczególnych okolicznościach, gdy dany rodzaj świadczenia nie może być uzyskany poza stowarzyszeniem²⁷⁴, a konieczność jego dostępności dla osób niezrzeszonych jest obiektywnie uzasadniona, można stawiać zarzut naruszenia wolności zrzeszania się. Obecnie tego typu sytuacja nie występuje²⁷⁵.

Z gwarancji wynikających z wolności zrzeszania mogą korzystać również tworzone przez działkowców stowarzyszenia. „Z uwagi na to, że źródłem wszystkich wolności i praw jest godność człowieka, którą art. 30 Konstytucji charakteryzuje jako »przyrodzoną i nienaruszalną«, różnego rodzaju osoby prawne typu korporacyjnego korzystają z nich również, ale tylko w takim zakresie, w jakim w ich działalności manifestuje się wynikająca z konstytucji wolność zrzeszania się i inne konstytucyjnie zagwarantowane wolności i prawa jednostki”²⁷⁶. W konsekwencji „kwestie przyjmowania w poczet członków organizacji i pozbawiania członkostwa należą do autonomicznych decyzji tej organizacji i żadne organy

²⁷³ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się...*, s. 593.

²⁷⁴ Kwestię tę podkreślała E. Łętowska, pisząc o przypadkach deficytowości rozdzielanych przez stowarzyszenia świadczeń związanych z uczestnictwem w niej: zob. E. Łętowska, *Glosa do wyroku SN z 21 grudnia 1970 r., I CR 517/70*, PiP 1972 Nr 8-9, s. 247-248.

²⁷⁵ Również w Niemczech uznaje się, że ustawa o ogródkach działkowych z 1983 r. oraz żadne inne regulacje czy zasady, w tym wynikające z konstytucyjnych gwarancji wolności zrzeszania się, nie stoją na przeszkodzie uzależnieniu oddania działki do użytku działkowca od nabycia członkostwa w organizacji działkowców prowadzącej ogród i wydierżawiającej działki. Organizacja taka pozostaje wolna w wyborze swoich partnerów umowy. Może ona ustalić, że działki na terenie prowadzonego przez nią ogrodu działkowego będą oddawane w dzierżawę tylko jej członkom. Możliwość taka jest przejawem swobody kontraktowania przysługującej wydierżawiającemu stowarzyszeniu. Swoboda taka może być ograniczana (przez przymus kontraktowania) jedynie w szczególnych przypadkach, np. dotyczących zabezpieczenia warunków bytowych, transportu osób, ubezpieczenia zdrowotnego, obowiązkowego ubezpieczenia samochodów, jednak nie dotyczy to uprawy ogródków działkowych. Zaznaczyć zarazem trzeba, że nie ze względu na problematykę wolności zrzeszania się, lecz z uwagi na szczególne regulacje dotyczące trwałości dzierżawy działki w ogrodzie działkowym, w piśmiennictwie niemieckim wyklucza się możliwość pozbawienia działkowca prawa do korzystania z działki w przypadku utraty członkostwa (L. Mainczyk, *Bundesklingartengesetz: Praktiker-Kommentar mit ergänzenden Vorschriften*, Berlin 2010, s. 64-65).

²⁷⁶ Pkt 2 uzasadnienia wyr. TK z 29.5.2001 r., K 5/01, OTK 2001, Nr 4, poz. 87.

państwowe nie powinny w nie ingerować²⁷⁷. Kształtowanie składu osobowego należy zatem do suwerennych decyzji każdej organizacji.

Nie oznacza to jednak, że decyzje te w żadnym wypadku nie podlegają weryfikacji. Pomijając w tym miejscu prowadzoną na gruncie prawa cywilnego dyskusję dotyczącą dopuszczalności drogi sądowej w sprawach ze stosunku członkostwa (kwestia ta będzie poruszona w rozdziale IV.3 pracy), zdaniem Trybunału z przepisów Konstytucji wynika nakaz poddania kontroli sądów decyzji, które dotyczą obowiązków, praw i wolności obywateli. Z mocy konstytucji sądy „mają gwarantować tym obywatelom, że ich prawa nie będą naruszane w postępowaniu zarówno przed organami państwa, jak i przed organami organizacji społecznych. Celem konstytucyjnej regulacji jest to, by po wyczerpaniu trybu odwoławczego, przewidzianego w odrębnych przepisach określonej organizacji, możliwe było odwołanie się do sądu powszechnego, niezależnego i niezawisłego, który może w sposób bezstronny rozstrzygnąć sprawę²⁷⁸”.

Trybunał podkreśla zarazem, że dotyczy to jedynie części spraw rozstrzyganych w stowarzyszeniach. Sprawy określane zwykle mianem „wewnątrzorganizacyjnych” mogą być wyłączone spod kontroli sądowej. Ze względu na potrzebę respektowania wolności zrzeszania się i autonomii stowarzyszeń, zakres takich zagadnień „wewnątrzorganizacyjnych” jest bardzo szeroki. W wyroku z dnia 6 listopada 2012 r. w sprawie K 21/11 TK stwierdził, że w odniesieniu do prowadzonych w stowarzyszeniach wewnętrznych postępowań dyscyplinarnych „zarówno przewinienia, o których orzeka się w tych postępowaniach, jak i nałożone w ich wyniku sankcje nie są sprawami w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a tym samym nie ma konieczności zagwarantowania szczególnej procedury sądowej umożliwiającej ich kontrolowanie. Wystąpić do sądu można jedynie wtedy, gdy na zasadach ogólnych spełnione zostaną przesłanki takiego czy innego roszczenia, jeżeli orzeczone dolegliwości wiążą się z pozbawieniem lub ograniczeniem praw i wolności przysługujących na podstawie obowiązującego prawa, a nie są jedynie pozbawieniem lub ograniczeniem przywilejów wynikających z przynależności do stowarzyszenia²⁷⁹”.

W odniesieniu do problematyki członkostwa w PZD, Trybunał uznał, że występuje związek pomiędzy pozbawieniem tego członkostwa a prawami cywilnymi działkowców wynikającymi z użytkowania działki. Zakaz ingerencji organów państwa, a w szczególności niezawisłych sądów, nie może obejmować zagadnień związanych ze sferą praw cywilnych obywateli. Sfera ta musi być poddana kontroli sądowej. Dlatego też Trybunał wyrokiem z 14

²⁷⁷ Pkt III.7-8. uzasadnienia wyr. TK z 14.09.1999 r., K 14/98, OTK 1999 Nr 6, poz. 115.

²⁷⁸ Tamże.

²⁷⁹ Zob. pkt V.3.7.2 uzasadnienia wyr. TK z 6.11.2012 r., sygn. K 21/11, OTK-A 2012/10/119.

września 1999 r. uznał za niezgodny z art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji art. 28 ust. 2 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych z 1981 r. wyłączający kontrolę sądową w zakresie spraw dotyczących członkostwa w PZD, albowiem w konsekwencji związania tego członkostwa z prawem użytkowania działki, decyzje te skutkowały też przydzieleniem działki lub pozbawieniem prawa jej użytkowania²⁸⁰.

Wydaje się, że właśnie ze względu na potrzebę ochrony praw działkowców związanych z korzystaniem z działki w ROD, ustawodawca ograniczył na gruncie ustawy z 2013 r. swobodę stowarzyszenia ogrodowego w zakresie podejmowania decyzji o przyznaniu członkostwa. Zgodnie z art. 48 ustawy z 2013 r. stowarzyszenia te są zobowiązane do przyjęcia w poczet członków tych działkowców, którzy mają prawo do działki w ROD prowadzonym przez to stowarzyszenie, jeśli działkowiec odpowiada wymaganiom statutu. Wprowadzając ww. przepis ustawodawca dał wyraz przekonaniu, że w przypadku stowarzyszeń ogrodowych podstawowym relewantnym kryterium nabycia członkostwa jest korzystanie z działki w ogrodzie prowadzonym przez to stowarzyszenie. Stosowania innych kryteriów ustawodawca co prawda nie wyłączył (uwzględniając w art. 48 odniesienie do innych wymagań statutu), jednak i one nie mogą być arbitralne i powinny odpowiadać charakterowi i celom tego typu podmiotów²⁸¹. Przypomnieć w tym kontekście należy, że swoboda kształtowania składu osobowego stowarzyszenia jest refleksem wolności zrzeszania się przysługującej jego członkom, którzy mają prawo decydowania o tym, z kim chcą wspólnie realizować obrane cele²⁸². Wskazuje się w takim kontekście na realizowanie wolności zrzeszania się w wymiarze pośrednim, który przejawia się w zagwarantowaniu możliwości działania samych zrzeszeń jako odrębnych od ich członków podmiotów stosunków prawnych²⁸³. Rozwiązanie to ingeruje zatem w samodzielność i samorządność zrzeszeń w zakresie prawa do decydowania o przyjęciu członków zgodnie z ustalonymi w statucie zasadami.

Ustawodawca ma jednak prawo, a niekiedy i obowiązek, dookreślić ustawowo kto może być członkiem danego rodzaju zrzeszenia, wyodrębnionego ze względu na szczególne cele lub istotę funkcjonowania, po to by chronić prawa osób w nim zrzeszonych²⁸⁴. Charakter

²⁸⁰ Pkt III.9 uzasadnienia wyr. TK z 14.09.1999 r., K 14/98, OTK 1999 Nr 6, poz. 115.

²⁸¹ Ł. Pisarczyk, w: *Konstytucja RP...*, art.58, Nb. 31, P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się...*, s. 560.

²⁸² P. Suski, *Stowarzyszenie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2017, niepubl., s. 321-323. Zob. dotyczące członkostwa w stowarzyszeniu: wyr. Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 15 marca 2013 r. (I ACa 841/12, Legalis 746818) i post. Sądu Najwyższego z dnia 15 czerwca 1993 r. (I PRN 54/93, OSA 1994 Nr 11-12, poz. 8, str. 108), oraz dotyczący członkostwa w spółdzielni budowlano-mieszkanowej - wyr. SN z 22 lutego 1968 r. (I CR 7/68, OSNCP, Nr 11/1968, poz. 193). Również w Niemczech uprawnienie stowarzyszenia do samodzielnego ustanawiania statutu uznaje się za formę realizacji zasady swobody umów, mającą oparcie w konstytucyjnej wolności zrzeszania się (art. 9 niemieckiej Konstytucji); zob. L. Mainczyk, *Vereinsformen und Vereinszusammenschlüsse*, Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 201 - Vereinsrecht, (BDG) Heft / 2009, 31. Jahrgang, s. 27.

²⁸³ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się...*, s. 599-560.

²⁸⁴ Tak w przypadku spółdzielni mieszkaniowych - wyr. TK z dnia 5.02.2015 r., K 60/13, OTK Seria A 2015 Nr 2, poz. 11.

danej organizacji, może wyznaczać cechy, którymi powinna legitymować się osoba ubiegająca się o członkostwo. Tak jak w spółdzielniach, ich członkami "mogą być tylko podmioty, które legitymują się interesem, jaki może być zaspokojony przez daną spółdzielnię, w zakresie jej podstawowego celu funkcjonowania", tak samo w przypadku stowarzyszeń ogrodowych możliwe jest zidentyfikowanie cech, jakimi charakteryzować powinni się ich członkowie, w świetle celów i zadań tych podmiotów. Uzasadnienia ustawowych ograniczeń zasad przynależności do stowarzyszeń ogrodowych poszukiwać należy w zidentyfikowanych w pkt II.3 powyżej wartościach i prawach, a także w fakcie, że do wykonywania tych zadań wykorzystywane jest w głównej mierze mienie publiczne. Ustawodawca uznał bowiem, uwzględniając doświadczenia historyczne oraz wolę samych zainteresowanych działkowców popierających projekt obywatelski, że najlepszym strażnikiem praw działkowców będą organizacje przez nich utworzone i kontrolowane (czy było to rozwiązanie konieczne i właściwe – będzie to omawiane w rozdziale VIII pracy). Organizacjom tym powierzono prawa do nieruchomości ROD oraz wyłączność prowadzenia ogrodów działkowych²⁸⁵. Z perspektywy art. 31 ust. 3 Konstytucji uzasadnieniem omówionych wyżej ograniczeń jest zatem przede wszystkim konieczność ochrony praw samych działkowców, którym należy dać pierwszeństwo przed prawami stowarzyszeń ogrodowych.

Problematyka dobrowolności członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym będzie jeszcze poruszana w dalszych częściach pracy w kontekście omawianych zagadnień szczegółowych, m.in. ustawowego zachowania członkostwa ogółu działkowców w stowarzyszeniu ogrodowym powstałym z przekształcenia PZD oraz zagadnienia ewentualnego ustawowego powiązania członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym i prawa do działki w ogrodzie przez nie prowadzonym.

II.4.2.4. Samodzielność prowadzenia spraw stowarzyszenia

Stowarzyszenie ogrodowe, mimo ustawowego zdefiniowania celów i zadań związanych z zakładaniem i prowadzeniem ROD, w zakresie praktyki funkcjonowania (w granicach wyznaczonych prawem) jest całkowicie wolne i samodzielne. Nikt poza członkami nie jest uprawniony do jakiegokolwiek decydowania o wyborze składu jego organów, kształtowania programów działania i uchwalania aktów wewnętrznych dotyczących jego działalności. Jego władze podejmują wszelkie decyzje zmierzające do zorganizowania ROD (począwszy od wystąpienia z wnioskiem o jego utworzenie, o którym mowa w art. 8 ust. 1

²⁸⁵ W uzasadnieniu tzw. obywatelskiego projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z druku sejmowego VII kadencji Nr 1204 podkreślano, że jego celem jest organizacja tej dziedziny życia społecznego w oparciu o idee samoorganizacji działkowców (s. 2 uzasadnienia projektu).

ustawy), ustalają warunki zawarcia umowy, o której mowa w art. 9, a następnie w sposób autonomiczny wykonują kompetencje związane z prowadzeniem ogrodu (w tym zawieraniem umów dzierżawy działkowej). Żaden organ państwowy, również w zakresie, w jakim sprawuje ogólny nadzór nad stowarzyszeniem, nie może podejmować za nie opisanych decyzji²⁸⁶.

Co więcej, jak będzie to uzasadniane w dalszej części pracy, określona na gruncie ustawy z 2013 r. pozycja stowarzyszeń ogrodowych, mająca zgodnie z założeniami służyć ochronie trwałości ogrodów działkowych, w istocie w sposób nieproporcjonalny wzmacnia ich autonomię i powodować może w niektórych wypadkach działanie wbrew woli działkowców. Mimo bowiem przyznania tym organizacjom szczególnych kompetencji i uprawnień, ustawa nie zapewniła, że działkowcy danego ogrodu będą samodzielnie decydować o sprawach dotyczących ogrodu, z którego korzystają, nie przewidziała też innych mechanizmów nadzoru nad ich działalnością. Należy przypomnieć, że w pkt 17.8 uzasadnienia wyroku w sprawie K 8/10 Trybunał podkreślał, że w przypadku przyznania przez nową ustawę dodatkowych ustawowych gwarancji (trwałości praw do gruntu lub prowadzenie ogrodów) dla stowarzyszeń działkowców, co uznawał za konstytucyjnie dopuszczalne, powinno się zarazem wprowadzić szczególne środki nadzoru nad tymi podmiotami. Wprowadzenia takiej regulacji ustawodawca zaniechał (mają do stowarzyszeń ogrodowych zastosowanie jedynie ogólne przepisy o nadzorze przewidziane w rozdziale 3 PrStow).

II.4.2.5. Autonomiczne decydowanie o likwidacji stowarzyszenia ogrodowego

Przepisy ustawy z 2013 r. nie odnoszą się w jakimkolwiek zakresie do problematyki likwidacji stowarzyszeń ogrodowych. Podobnie jak w zakresie ich zakładania, tak i w zakresie zakończenia działalności i likwidacji, stowarzyszenia ogrodowe podlegają ogólnej regulacji PrStow. Prowadzi to do wniosku, że członkowie stowarzyszenia podejmują w powyższym zakresie autonomiczną decyzję. Inaczej było w przypadku PZD, gdyż podmiot ten, utworzony decyzją ustawodawcy, nie mógł być zlikwidowany przez swoich członków.

Realizacja decyzji stowarzyszenia o likwidacji i zakończeniu działalności przebiegać musi w zgodzie z zasadami wyznaczonymi w rozdziale 5 PrStow dotyczącymi likwidacji stowarzyszeń i nie stanowi to naruszenia negatywnego aspektu wolności zrzeszania się.

²⁸⁶ L. Wiśniewski, *Wolność zrzeszania się...*, s. 36. Możliwe jest natomiast w szczególnych przypadkach wyznaczenie przez sąd przedstawiciela do prowadzenia bieżących spraw stowarzyszenia (art. 29 ust. 2 PrStow), bądź kuratora (na warunkach określonych w art. 30 ust. 2 PrStow).

Jeśli stowarzyszenie prowadziło ROD, wówczas przed zakończeniem likwidacji tego podmiotu nastąpić musi również likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego (moim zdaniem ustawa nie umożliwia przekazania prowadzenia ROD innemu stowarzyszeniu ogrodowemu lub przejścia tego obowiązku przez gminę – o czym w dalszej części pracy).

II.5. Nakaz równego traktowania stowarzyszeń ogrodowych

Pogląd o zastosowaniu zasady równości do osób prawnych jest powszechnie aprobowany w doktrynie²⁸⁷. Ma on swoje oparcie przede wszystkim w art. 32 Konstytucji, ale też wynika z Prawa o stowarzyszeniach, które nie przewiduje już powstawiania stowarzyszeń użyteczności publicznej²⁸⁸. Reguły stosowania tej zasady do osób prawnych są zasadniczo tożsame, jak w innych przypadkach. W szczególności dotyczy to konieczności odniesienia tej zasady do podmiotów (adresatów norm prawnych) charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu²⁸⁹.

W każdym z kolejno wydawanych orzeczeń odnoszących się do problematyki ogrodów działkowych, Trybunał podkreślał, że ukształtowany na gruncie ustawy z 1981 oraz z 2005 r. ustrój ogrodów działkowych opiera się na swoistym monopolu PZD, który był jedyną organizacją, na rzecz której grunty przeznaczone w planach miejscowych pod ogrody były nieodpłatnie przekazywane w użytkowanie i użytkowanie wieczyste²⁹⁰. Wskazywano, że ustawowy obowiązek nieodpłatnego przekazania w użytkowanie gruntów przeznaczonych pod pracownicze ogrody działkowe na rzecz Polskiego Związku Działkowców, nawiązujący do konstrukcji wyłączności tego Związku w zakresie zakładania i prowadzenia pracowniczych ogrodów działkowych, jest w obecnym systemie gospodarczym, w którym prawa cywilne nabywa się na mocy umów, „reminiscencją systemu nakazowego”²⁹¹. Również ustawa z 2005 r., mimo powierzchniowych zmian przepisów określających zasady funkcjonowania ogrodów, utrzymywała ograniczenie podmiotowe w zakresie możliwości oddawania gruntów w użytkowanie i użytkowanie wieczyste na cele ROD, a na gminach nadal ciążył „obowiązek zawarcia umowy z jednym ściśle określonym podmiotem, czyli

²⁸⁷ Zob. W. Borysiak, L. Bosek, w: *Konstytucja RP. t. I. Komentarz do art. 1–86* (red. M. Safjan, L. Bosek), Warszawa 2016, art. 32, Nb. 94-95.

²⁸⁸ P. Suski, *Stowarzyszenie w polskim...*, s. 106.

²⁸⁹ Wyr. TK z: 24.2.1999 r., SK 4/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 24.

²⁹⁰ Pkt 6 uzasadnienia orz. TK z 20.11.1996 r., K 27/95, OTK 1996/6/50, pkt III.3. uzasadnienia wyr. TK z 14.09.1999 r., K 14/98, OTK 1999 Nr 6, poz. 115, uzasadnienie wyr. TK z dnia 20.02.2002 r., K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4, pkt 3.3 i 4.3 uzasadnienia wyr. TK z dnia 9.12.2008 r. K 61/07, OTK-A 2008/10/174, pkt 11.1 i 14.5 uzasadnienia wyr. TK z 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK-A 2012/7/78).

²⁹¹ Orz. TK z dnia 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50).

PZD²⁹². Przepisy ustawy kształtowały więc sytuację, w której wykluczone było przekazanie ogrodu w użytkowanie wieczyste innemu podmiotowi (innym podmiotom).

Szczególne traktowane PZD przez ustawę miało swój wyraz również w uniemożliwieniu zakładania ROD na własnym gruncie innego niż PZD zrzeszenia działkowców. Ustawa przewidywała też, że jedynie PZD ma prawo dokonywania podziałów oraz zagospodarowywania terenu ROD (art. 13 ust. 1 ustawy), czy nabywania własności infrastruktury rodzinnego ogrodu działkowego (art. 15 ust. 1 ustawy). Inne stowarzyszenia działkowców pozbawione były też licznych przywilejów (m.in. podatkowych) przyznanych PZD. Rozwiązania te wpływały pośrednio na wolność zrzeszania się jednostek w innych stowarzyszeniach. Podmioty takie teoretycznie mogły być bowiem zakładane, ale nie mogły założyć ogrodu na własnym gruncie i nie miały też dostępu do gruntów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe. W praktyce organizacje te były zatem całkowicie nieatrakcyjne dla potencjalnych działkowców, nie mogły im bowiem zaoferować dostępu do działki. Ukształtowanie ówczesnych przepisów ustawowych w rzeczywistości uniemożliwiało jakkolwiek ich racjonalną działalność.

Ocena odnosząca się do skrajnego uprzywilejowania PZD, prowadzącego do jego faktycznego monopolu, miała bezpośredni wpływ nie tylko na stanowisko Trybunału w zakresie przepisów, które uniemożliwiały prowadzenie ogrodów działkowych przez inne zrzeszenia, ale też m.in. na stanowisko dotyczące relacji pomiędzy PZD a jego członkami i konieczności nabycia członkostwa Związku w celu uzyskania przydziału działki w ROD. Monopol ten wykluczał w rzeczywistości możliwość powstania innej organizacji zrzeszającej działkowców, która mogłaby realizować przewidziane w ustawie cele. „Związek uzyskał więc wyłączność w sferze członkostwa. Oznacza to, że każdy podmiot, który chciałby uzyskać możliwość użytkowania pracowniczego ogrodu działkowego, musi zostać członkiem PZD²⁹³. Zauważyć należy, że to właśnie przepisy wprowadzające zasadę uprzywilejowania PZD w stosunku do innych organizacji zrzeszających działkowców (art. 6, art. 10, art. 25 ust. 3), uznane za wyrażające podstawowe założenia ustawy z 2005 r., stanowiły punkt odniesienia dla przyjętej przez Trybunał koncepcji promieniowania niezgodności z Konstytucją najważniejszych przepisów ustawy na inne jej postanowienia, co skutkowało również ich niekonstytucyjnością²⁹⁴.

²⁹² Pkt 5 uzasadnienia wyr. TK z dnia 9.12.2008 r. K 61/07, OTK-A 2008/10/174.

²⁹³ Uzasadnienie wyr. z 20.02.2002 r., K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4. Tak samo - E. Kremer, *Problematyka prawna...*, s. 170.

²⁹⁴ Zob. pkt 8 uzasadnienia wyr. TK z 11 lipca 2012 r. w spr. K 8/10.

W konsekwencji gwarantowane ustawowo przywileje PZD godziły w zasadę demokratycznego państwa prawnego, która wymaga umożliwienia oddolnego, swobodnego organizowania się obywateli. Już w orzeczeniu z dnia 20 listopada 1996 r. w sprawie o sygn. K 27/95 Trybunał uznał, że art. 8 ust. 1 ustawy z 1981 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych w zakresie, w jakim wynikający z niego obowiązek nieodpłatnego przekazania przez gminę gruntów w użytkowanie dotyczył jedynie Polskiego Związku Działkowców, był niezgodny z art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym²⁹⁵, przez to, że ustalał wyłączność w uzyskaniu tego prawa na rzecz jednej z organizacji zrzeszających działkowców oraz przez to, że pozbawiał obywateli prawa dobrowolnego zrzeszania się w celu użytkowania pracowniczych ogrodów działkowych, co naruszało zasady demokratycznego państwa prawnego. Podobną ocenę wyraził TK w wydanym ponad 15 lat później wyroku w sprawie K 8/10 wskazując, że wynikająca z definicji rodzinnego ogrodu działkowego (art. 6 RodzOgrU z 2005 r.) oraz braku alternatywnych przepisów dla „innych ogrodów działkowych” niemożność tworzenia i funkcjonowania ogrodów działkowych innych niż te prowadzone przez PZD, całkowicie ograniczała „realizowanie tego typu inicjatyw obywatelskich, pozbawiając je dostępu do ziemi i zapewniając przez to PZD pozycję bliską monopolistycznej”. Taki stan rzeczy przeczył w ocenie TK samej istocie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady demokracji oraz wolności zrzeszania się, ujmowanej w powiązaniu z nakazem równego traktowania podmiotów cechujących się relewantną cechą wspólną (czyli wszystkich organizacji zrzeszających działkowców)²⁹⁶. Prowadziło to do nieuzasadnionego w świetle kryteriów przewidzianych w art. 32 ust. 1 Konstytucji uprzywilejowania PZD, wobec czego Trybunał orzekł niezgodność art. 6 RodzOgrU z 2005 r. z art. 2 oraz 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji²⁹⁷.

Trybunał zakwestionował również w świetle tożsamyh wzorców konstytucyjnych (art. 2 oraz art. 58 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji) szczególny status PZD jako organizacji pozostającej poza nadzorem administracji rządowej lub samorządowej (art. 25 ust. 2 ustawy), a także ukształtowanej – w odróżnieniu od innych organizacji podobnego typu – przez ustawę (art. 25 ust. 3 w związku z art. 27 ustawy). Status ten naruszał zasady równości wobec prawa oraz zasady samodzielności i samorządności zrzeszeń.

²⁹⁵ Dz.U. Nr 84, poz. 426, ze zm.

²⁹⁶ Pkt 10.3-10.4 uzasadnienia wyr. TK z dnia 11 lipca 2012 r. K 8/10.

²⁹⁷ Analogicznie uprzywilejowanie to postrzegali Sąd Najwyższy (zob. wyr. z 29.06.2011 r. III SK 12/11, OSNAPiUS 2012 Nr 15-16, poz. 209, str. 69).

Dokonana przez TK krytyczna ocena wieloaspektowego uprzywilejowania Polskiego Związku Działkowców na gruncie ustawy z 1981 oraz 2005 r. pozwoliła wyznaczyć zasady, jakie spełniać powinny przepisy określające ramy współlistnienia zrzeszeń w obszarze życia społecznego regulowanym przez ustawodawcę. W najbardziej ogólnym ujęciu wprowadzane przepisy nie powinny stwarzać ani prawnego ani faktycznego uprzywilejowania wybranej organizacji. Tym bardziej żadna z nich nie powinna dysponować monopolem w danej sferze aktywności, jeśli nie jest to uzasadnione potrzebą ochrony określonych dóbr i wartości²⁹⁸ (przy czym w przypadku ogrodów działkowych takiej potrzeby nie było). Wymóg braku uprzywilejowania równoznaczny jest z zakazem bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji, a równość jednostek korzystających z wolności zrzeszania się (tu: działkowców) przekłada się na konieczność równego traktowania tworzonych przez nich organizacji, czyli stowarzyszeń ogrodowych²⁹⁹. Formalnie z obowiązku tego ustawodawca się wywiązał, opierając nowy ustrój ogrodów działkowych na zasadzie wielości i równorzędności stowarzyszeń ogrodowych (zob. rozdział III.3.3 pracy).

Nakaz równego traktowania dotyczy wyłącznie podmiotów, którym przysługuje status stowarzyszenia ogrodowego – inne stowarzyszenia zrzeszające działkowców czy też realizujące zbliżone cele nie dysponują bowiem wspólną cechą relewantną z punktu widzenia sfery działalności rodzinnych ogrodów działkowych. Cechą taką jest w tym wypadku podleganie tożsamym rygorom w zakresie celów i sposobów ich realizacji, zasad członkostwa i innym wymogom nałożonym na stowarzyszenia ogrodowe. Niespełnianie przez inne niż stowarzyszenia ogrodowe organizacje kryteriów wyznaczonych przez ustawę z 2013 r. powoduje m.in. to, że nie mają do nich zastosowania formalne ograniczenia mające zapewniać, że cele założone przez ustawodawcę zostaną zrealizowane, a wartości i prawa, które zamierza on chronić, takiej ochronie będą podlegały. Z tych względów ustawodawca uprawniony jest zróżnicować pozycję prawną stowarzyszeń ogrodowych i innych zrzeszeń³⁰⁰.

Należy zarazem wskazać, że przepisy przejściowe ustawy z 2013 r. uprzywilejowują w kilku aspektach stowarzyszenie ogrodowe powstałe z przekształcenia PZD działającego od 1981 r. na podstawie obowiązujących wcześniej ustaw. Szczegółowe rozważania na ten temat przedstawione zostały w rozdziale III.4 pracy.

²⁹⁸ Zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się...*, s. 592.

²⁹⁹ Zob. wyr. TK z 18.4.2000 r., K 23/99, OTK 2000, Nr 3, poz. 89 oraz wyr. TK z: 24.2.1999 r., SK 4/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 24.

³⁰⁰ Por. W. Borysiak, L. Bosek, w: *Konstytucja RP. t. I. Komentarz...*, art. 32, Nb. 103-106.

II.6. Ochrona trwałości rodzinnych ogrodów działkowych a prawa właścicieli gruntów, na których one funkcjonują

Przed 2013 r. ustawodawca przyznawał PZD szczególne przywileje w zakresie nieodpłatnego nabywania prawa użytkowania (a od 1995 r. również użytkowania wieczystego) na cele pracowniczych (rodzinnych) ogrodów działkowych. Budziły one wątpliwość nie tylko ze względu na brak możliwości nabycia analogicznych praw przez inne zrzeszenia działkowców, lecz przede wszystkim z punktu widzenia praw i interesów majątkowych gmin. To te podmioty, na skutek procesów związanych z wyposażeniem ich w mienie publiczne w związku z utworzeniem w 1990 r. pierwszego szczebla samorządu terytorialnego, nabyły w znacznej części własność gruntów zajmowanych przez pracownicze ogrody działkowe³⁰¹. Opór gmin przed nieodpłatnym przekazywaniem PZD prawa użytkowania wieczystego oraz użytkowania nieruchomości doprowadził do poddania ocenie TK obowiązujących pomiędzy 1995 a 2013 r. przepisów ustaw działkowych dotyczących oddawania gruntów na cele ogrodów działkowych. W efekcie Trybunał kilkakrotnie stwierdził, że przepisy te przekraczały dopuszczalne granice ingerencji w sferę samodzielności i prawa jednostek samorządu terytorialnego. Zbliżona ocena dotycząca obowiązku nieodpłatnego przekazywania praw do gruntów przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele rodzinnych ogrodów działkowych, na rzecz wskazanej przez ustawodawcę organizacji, dotyczyła ingerencji we własność Skarbu Państwa³⁰². Ponieważ stanowisko TK w powyższym zakresie zachowało pełną aktualność, przedstawione ono zostanie poniżej, aby opisać standardy w kwestii wykorzystywania gruntów na cele rodzinnych ogrodów działkowych oraz zasad, na jakich prawodawca winien rozwiązywać konflikty pomiędzy kolidującymi wartościami – z jednej strony prawami działkowców oraz wartościami identyfikowanymi, jako związane z funkcjonowaniem ogrodów działkowych, a z drugiej strony prawami właścicieli nieruchomości oraz ewentualnie osób, którym przysługuje prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Dla porządku należy tu wskazać, że po pierwsze na gruncie obowiązujących przepisów jedynie stowarzyszenia ogrodowe mogą zakładać i prowadzić rodzinne ogrody działkowe i jedynie one mogą nabywać przewidziane w ustawie prawa do gruntu przeznaczonego na ROD (więcej na ten temat patrz rozdział III.9 pracy). Po drugie, jak zostanie wykazane dalej, również obecnie stowarzyszenia ogrodowe (tak jak wcześniej PZD) korzystają na potrzeby rodzinnych ogrodów działkowych bądź z gruntów publicznych – skarbowych lub komunalnych, bądź własnych, co jest absolutną rzadkością (patrz rozdział

³⁰¹ Na temat natury i cech własności samorządowej: zob. M. Pyziak-Szafnicka, *Uwagi na temat cywilnoprawnego i konstytucyjnego ujęcia własności jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1999, nr 10/106, s. 3-18.

³⁰² Zob. pkt 11.1 uzasadnienia wyr. TK w sprawie K 8/10.

VI.2 pracy). Z tego względu, przy omawianiu przedmiotowej tematyki skoncentrować się będzie można na kwestii statusu praw przysługujących Skarbowi Państwa i j.s.t. oraz relacji pomiędzy stowarzyszeniami ogrodowymi a tymi jednostkami³⁰³.

Problematykę przeznaczania gruntów na rodzinne ogrody działkowe podzielić można na dwie grupy zagadnień. Pierwsza z nich dotyczy możliwości nałożenia przez ustawodawcę na właścicieli obowiązku przekazania praw do nieruchomości na rzecz stowarzyszeń ogrodowych, a w tym możliwości zobowiązania ich do tego, żeby takie przekazanie praw było nieodpłatne. Druga grupa zagadnień związana jest z dopuszczalnością ograniczania likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych, a przez to też możliwości odzyskania nieruchomości przez jej właściciela, co związane jest z rozwiązaniami ustawowymi mającymi na celu ochronę trwałości istnienia ROD.

II.6.1. Przekazywanie praw do nieruchomości na rzecz stowarzyszenia ogrodowego

Już w orzeczeniu w sprawie o sygn. K 27/95, oprócz zakwestionowania wyłączności przekazywania PZD użytkowania gruntów przeznaczonych na pracownicze (wówczas) ogrody działkowe³⁰⁴, Trybunał stwierdził naruszenie zasady ochrony własności komunalnej przez nadmierną, bo nieusprawiedliwioną względami interesu publicznego, ingerencję w uprawnienia własnościowe gmin, prowadzącą do naruszenia wynikających z przepisów konstytucyjnych zasad ochrony praw słusznie nabytych i proporcjonalności oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak wyżej wskazano, przepisy zakwestionowane wyrokiem z 20 listopada 1996 r. nie utraciły jednak mocy wobec oddalenia tego orzeczenia uchwałą Sejmu. Niekonstytucyjność tego unormowania, już w świetle przepisów Konstytucji z 1997 r. (tj. art. 165 ust. 1 oraz z art. 167 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji) orzeczona została powtórnie przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 20 lutego 2002 r. Mimo to rozwiązanie tożsame z zakwestionowanym zostało przez ustawodawcę przyjęte ponownie w art. 10 ustawy z 2005 roku. Uprawniał on PZD do nieodpłatnego nabycia użytkowania gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

³⁰³ Należy wskazać, że gruntów prywatnych dotyczył wydany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wyr. z 27.11.2007 r. w sprawie Urbárska obec Trenčianske Biskupice przeciwko Słowacji (skarga Nr 74258/01), orzekający o naruszeniu chroniącego prawo własności art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez przepisy dotyczące przeniesienia własności gruntów na rzecz członków stowarzyszenia działkowców oraz przymusowego najmu gruntów na warunkach określonych w słowackiej ustawie z 7 lutego 1997 r. o użytkowaniu gruntów, na których ustanowiono ogródki działkowe oraz uregulowaniu ich własności (Zákon zo 7. februára 1997 o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadani vlastníctva k nim (č 64/1997 Zb.).

³⁰⁴ Orzeczenie TK z dnia 20.11.1996 r. K 27/95, OTK 1996/6/50.

pod rodzinne ogrody działkowe (ust. 1) oraz umożliwiał oddawanie tych gruntów nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste PZD (ust. 2). O niezgodności tego przepisu z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji w zakresie odnoszącym się do gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego orzeczono wyrokiem TK z dnia 9 grudnia 2008 r.³⁰⁵. Z kolei w wydanym 11 lipca 2012 r. wyroku w sprawie K 8/10 Trybunał Konstytucyjny rozszerzył ocenę w przedmiocie art. 10 ustawy z 2013 r. o aspekt naruszenia przez ten przepis praw Skarbu Państwa. Obowiązek nieodpłatnego przekazywania gruntów stanowiących mienie Skarbu Państwa w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste na rzecz monopolisty, jakim był PZD, w sytuacji gdy charakter udzielanego prawa skutkowało praktyczną nierozwiązywalnością tego stosunku prawnego, naruszał art. 21 ust. 1 Konstytucji³⁰⁶.

Dla rozważań dotyczących statusu własności skarbowej i komunalnej w kontekście wykorzystywania ich na cele m.in. rodzinnych ogrodów działkowych istotne jest to, że „gwarancja własności sformułowana w art. 21 ust. 1 Konstytucji w aspekcie podmiotowym, w przeciwieństwie do art. 64 Konstytucji, odnosi się do wszelkich podmiotów praw własności, obejmuje więc zarówno »własność prywatną«, jak i własność publicznych osób prawnych, zwłaszcza zaś własność komunalną oraz własność Skarbu Państwa (własność państwową)»³⁰⁷. Na gruncie art. 21 Konstytucji nie jest zarazem wykluczona, mimo zniesienia w 1990 r. podziału na typy i formy własności, pewna dyferencjacja własności ze względu na jej podmiot i związane z tym funkcje³⁰⁸. Zakres ochrony własności komunalnej różni się od ochrony mienia prywatnego, albowiem mienie komunalne ma służyć realizacji celów publicznych, a sama konstrukcja własności komunalnej przewiduje ze swej istoty modyfikacje, np. ograniczenie uprawnień właścicielskich, wynikające z prawa publicznego. Oznacza to poddanie własności publicznej szczególnemu reżimowi prawnemu, nie musi to jednak oznaczać słabszej ochrony od ochrony własności prywatnej³⁰⁹.

Oceny przedstawione w uzasadnieniach ww. orzeczeń pozwalają wysnuć następujące wnioski. Po pierwsze, jak już wskazywano wyżej, niedopuszczalne jest uprzywilejowywanie wybranej organizacji działkowców poprzez zagwarantowanie wyłącznie jej możliwości

³⁰⁵ Sygn. K 61/07, OTK-A 2008/10/174.

³⁰⁶ Zob. pkt 11.1.5 uzasadnienia wyr. TK w sprawie 8/10.

³⁰⁷ Zob. L. Garlicki, M. Zubik, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 21, s. 9, P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 59, zob. też wyr. TK z 12.04.2000 r., K 8/98, s. 399.

³⁰⁸ Na temat funkcji własności publicznej i konsekwencji jej wyróżnienia: zob. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 131-136 oraz S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, w: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym* (red. M. Jabłoński), Wrocław 2014, s. 541 i nast.

³⁰⁹ Por. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 136 i s. 140-160. Zob. też: uchw. z 27.09.1994 r., U. 10/93, OTK w 1994 r., cz. II, s. 197; orz. z 17.10.1995 r., K. 10/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 60, post. TK z 22.05.2007 r., SK 70/05, OTK ZU Nr 6/A/2007, poz. 60, wyr. TK z 21.10.2008 r., P 2/08, OTK ZU Nr 8/A/2008, poz. 139, Wyr. TK z 13.03.2014 r., P 38/11, OTK Seria A 2014 Nr 3, poz. 31.

nabycia, w tym nieodpłatnego, praw do nieruchomości gminnych i państwowych. Po drugie, nałożenie na j.s.t. lub Skarb Państwa obowiązku zbycia praw do gruntu na rzecz organizacji działkowców nie znajduje dostatecznego oparcia w wartościach konstytucyjnych i stanowiłoby nadmierną ingerencję we własność tych jednostek³¹⁰. Zarówno Skarb Państwa, jak i jednostki samorządu terytorialnego dysponują bowiem własnością skarbową i komunalną z przeznaczeniem na realizację celów publicznych, w szczególności dla zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Ustawodawca nie może dowolnie własnością tą dysponować. Wynika to m.in. ze szczególnego charakteru własności publicznej związanego z jej publicznymi funkcjami oraz brakiem realnego właściciela tych dóbr, który byłby zainteresowanych ich ochroną³¹¹. Przymusowe przekazanie nieruchomości komunalnej na cele działkowców oznaczałoby pozbawienie j.s.t. możliwości wykorzystywania jej dla dobra wspólnoty lokalnej, a także uszczuplenie dochodów z niej czerpanych, co prowadzi do ograniczenia możliwości realizacji ww. zadań przez j.s.t. Z kolei ustawodawca musi uwzględniać, przy regulowaniu zasad współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego a działkowcami, również interesy wspólnoty samorządowej. W świetle reguł konieczności i proporcjonalności przyznanie pierwszeństwa interesowi osób zrzeszonych w organizacji działkowców (którym służą tego omawiane regulacje) przed interesem publicznym reprezentowanym przez jednostki samorządu terytorialnego nie znajduje uzasadnienia³¹². Dlatego też obowiązek nieodpłatnego przekazywania gruntów na rzecz PZD stanowił w ocenie TK nie tylko nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności jednostek samorządu terytorialnego, ale też ograniczał możliwość osiągania przez nie dochodów z nieruchomości, co powodowało niezgodność z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Tożsame argumenty mają zastosowanie do gruntów Skarbu Państwa³¹³. Skarb Państwa oraz j.s.t. mogą oczywiście przekazywać swoje grunty na prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych, ale powinny to robić w oparciu o podejmowaną w konkretnych okolicznościach decyzję, uwzględniającą potrzeby i interesy społeczności, której przedmiotowe nieruchomości mają służyć³¹⁴.

³¹⁰ M. Pyziak-Szafnicka, *Uwagi na temat...*, s. 15-16.

³¹¹ S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności – własność jako prawo podmiotowe* w: B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002 r., s. 274-275, a także R. Illnicz, *Własność państwowa i jej ochrona w świetle Konstytucji RP*, w: *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji* (red. C. Kosikowski), Warszawa 2005, s. 78.

³¹² Uzasadnienie wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4). Zob. też na temat konfliktu pomiędzy interesami gmin a działkowców: S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 149-151 i 159.

³¹³ W pkt 11.1.5 uzasadnienia wyroku w sprawie K 8.10 Trybunał stwierdził, że w odniesieniu do regulacji przekazywania gruntów na rzecz PZD w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste, konstytucyjne gwarancje ochrony własności komunalnej (art. 165 Konstytucji) oraz własności Skarbu Państwa (art. 21 ust. 1 Konstytucji) są podobne. Zarówno jedna, jak i druga forma własności jest funkcjonalnie powiązana z celami, jakie wypełniać ma władza publiczna we współczesnym społeczeństwie.

³¹⁴ W Niemczech, gdzie ogrody działkowe mogą być prowadzone zarówno na terenach publicznych, jak i prywatnych, wskazuje się, że prawa gmin, jako właścicieli nieruchomości, na których prowadzone są ogródki działkowe, mogą być ograniczane w większym stopniu, niż prawa innych właścicieli. Wynika to ze szczególnych funkcji własności publicznej. Na

Nieusprawiedliwione byłoby również ustawowe przesądzenie, że w razie powzięcia decyzji o przekazaniu określonego gruntu pod ogrodnictwo działkowe, musi to obligatoryjnie nastąpić nieodpłatnie. Ogranicza to swobodę kształtowania przez j.s.t. warunków, na jakich dana jednostka gotowa jest ustanowić określone prawo na rzecz organizacji działkowców, a przez to również ich samodzielność³¹⁵. Ustanawianie przez ustawodawcę tego typu zasad przekracza dopuszczalne granice ingerencji w sferę samodzielności i praw jednostek samorządu terytorialnego³¹⁶.

Obecnie obowiązująca ustawa nie narzuca Skarbowi Państwa ani j.s.t. obowiązku oddawania gruntu w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste ani nieodpłatnego charakteru umowy (por. art. 9 ustawy z 2013 r.), co pozwala stwierdzić, że ustawodawca dostosował się w omawianym zakresie do warunków wyznaczonych przez Konstytucję. Art. 9 RodzOgrU limituje jedynie rodzaj praw przekazywanych stowarzyszeniom ogrodowym (własność, użytkowanie wieczyste lub użytkowane), co jest jednak uzasadnione dążeniem do zapewnienia trwałości istnienia ogrodów działkowych. Przepis ten dopuszcza jedynie możliwość nieodpłatnego ustanowienia ww. praw, ale jest to obecnie autonomiczna decyzja właściciela. Ustawa nie przyznaje natomiast właścicielom żadnych szczególnych środków wpływania na stowarzyszenia ogrodowe w zakresie sposobu korzystania przez nie z przekazanego im gruntu, a w tym sposobu prowadzenia ROD, mimo że TK w uzasadnieniu wyroku z 2012 r. sugerował potrzebę przyznania im środków nadzoru. Nie oznacza to braku jakiegokolwiek możliwości oddziaływania na stowarzyszenia ogrodowe, bowiem wynikają one z przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących użytkowania i użytkowania wieczystego, jednak są one ze względu na charakter udzielonych praw istotnie ograniczone. Nie stanowią one w szczególności właściwych instrumentów nadzoru nad sposobem prowadzenia ROD przez stowarzyszenie ogrodowe (zob. na ten temat rozdział VI.2.2 oraz VI.2.3 pracy).

gminach spoczywają szczególne obowiązki wobec mieszkańców, a zapewnienie gruntów na prowadzenie ogródków działkowych jest częścią ich zadań publicznych. Ponadto, zgodnie z obowiązującymi przepisami, samorządy powinny uwzględniać istnienie ogródków działkowych w planach zagospodarowania przestrzennego. Przykładem takiego szczególnego traktowania własności gmin, było rozwiązanie przewidujące, że w dniu wejścia w życie niemieckiej ustawy federalnej o ogrodach działkowych, tj. 1 kwietnia 1983 r., wszystkie istniejące już działki, uzyskają status działek stałych, jeśli tylko plany zagospodarowania przestrzennego nie przewidywały innego ich przeznaczenia (tożsama zasada dotyczyła działek w nowych krajach związkowych, których status określił stan lub brak dokumentów planistycznych na dzień 3 października 1990 r.: § 16 ust. 2 oraz § 20a ust. 2 OgrDzU niem.): Zob. K. Kuhnigk, *Kündigung des Zwischenpachtvertrages durch Grundstückseigentümer / Hinterlegung von Pachtzinsen*, Grüne Schriftenreihe – Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 207 - Zwischenpachtvertrag – Privileg und Verpflichtung, (BDG) Heft / 2010, 32. Jahrgang, s. 69; K. Duckstein, *Der Zwischenpachtvertrag und seine Umsetzung*, Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 207 - Zwischenpachtvertrag – Privileg und Verpflichtung, (BDG) Heft / 2010 (32. Jahrgang), s. 35), Wyr. OLG Naumburg z 11 stycznia 2001 r. (7 U 132/99, JurionRS 2001, 30721).

³¹⁵ Zob. pkt 4.2 i 4.3 uzasadnienia wyr. TK z dnia 9.12.2008 r. (K 61/07, OTK-A 2008/10/174).

³¹⁶ Zob. na ten temat - M.Pyziak-Szafnicka, *Uwagi na temat...*, s. 15-16.

II.6.2. Dopuszczalność ograniczeń likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych

Zwykle, w przypadku gdy prawodawca krajowy reguluje zasady funkcjonowania ogrodów działkowych, jedną z zasadniczych części takiej regulacji jest wprowadzenie ograniczeń w możliwości rozwiązywania przez wydzierżawiających umów stanowiących podstawę korzystania z gruntu przez działkowców i ich organizacje (zob. szczegółowo na ten temat rozdział III.15). Tak było i w Polsce na gruncie ustaw z 1981 oraz 2005 r., które wprowadzały wymóg uzyskania zgody PZD na dokonanie likwidacji ogrodu. Było to oczywiście niezgodne z interesami gmin, które mimo stosownych potrzeb, nie mogły realizować na gruntach stanowiących ich własność, ale będących we władaniu PZD, planowanych inwestycji³¹⁷.

Konflikt ten TK rozstrzygnął na korzyść właścicieli gruntów, stwierdzając najpierw w 2008 r., że uzależnienie likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego na cel publiczny od zgody Polskiego Związku Działkowców jest niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji³¹⁸, a następnie w roku 2012, że bezwarunkowy wymóg uzyskania takiej zgody we wszystkich innych przypadkach, niezależnie od tego, czy PZD przysługuje tytuł prawny do gruntu, narusza art. 21 ust. 1 Konstytucji³¹⁹.

Motywy rozstrzygnięcia odnośnie do problemu likwidacji ROD w związku z wywłaszczeniem gruntu na cel publiczny, było zaprzeczenie przez art. 17 ustawy z 2005 r. samej istocie wywłaszczenia przejawiającej się tym, że w razie braku zgody na dobrowolne zbycie nieruchomości następuje przymusowe, tj. niedobrowolne, pozyskanie gruntu przez państwo. Zasady wywłaszczenia określa sformalizowana procedura, która wymaga niezbędności gruntu do realizacji celu publicznego oraz gwarantuje podmiotowi pozbawianemu prawa słuszne odszkodowanie. Jednak modyfikowanie tej procedury poprzez zagwarantowanie uprawnionemu, że wywłaszczenie nie dokona się bez jego zgody, w praktyce uniemożliwia przeprowadzanie wywłaszczenia, co koliduje z jego istotą³²⁰.

Oceniając konstytucyjną dopuszczalność wymogu zgody na likwidację ogrodu w innych sytuacjach, TK podkreślił że wymóg ten dotyczy również przypadków, w których Związkowi nie przysługują jakiegokolwiek prawa do nieruchomości (np. gdy ROD znajduje się na nieruchomości będącej w posiadaniu PZD bez tytułu prawnego, ale też w przypadku gdy ustał tytuł prawny do nieruchomości). Oznaczało to w ocenie TK, że właściciel nieruchomości pozbawiony był możliwości rozporządzania swoim gruntem czy odzyskania

³¹⁷ Wyr. TK z 20.11.1996 r. (K 27/95; OTK 1996/6/50).

³¹⁸ Wyr. TK z 9.12. 2008 r., K 61/07, OTK-A 2008/10/174.

³¹⁹ Wyr. TK w sprawie 8/10.

³²⁰ Pkt 6.3 uzasadnienia wyr. w sprawie K 61/07 (OTK-A 2008/10/174).

władztwa nad nim w drodze windykacji, co jest jednym z fundamentalnych elementów prawa własności. Pozycja PZD wobec właściciela była zatem niewzruszalna nawet przy braku tytułu prawnego. Stan władania przez PZD takimi gruntami został „narzucony innym podmiotom w sposób absolutny, w tym sensie, że rezygnacja z tego władania zależy wyłącznie od woli PZD”, co stanowiło podstawę orzeczenia o niezgodności art. 17 ust. 2 ustawy z 2005 r. z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Z podobnych przyczyn uznano za niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji art. 18 ustawy w części, w jakiej uzależniał od zgody PZD możliwość likwidacji ogrodu działkowego w okresie wegetacji roślin.

Omówione rozstrzygnięcia wskazują, że również ochrona trwałości istnienia ogrodów działkowych ma swoje granice. Jest nimi po pierwsze interes publiczny, który uzasadnia wywłaszczenie nieruchomości (w tym praw rzeczowych – art. 113 ust. 2 GospNU). Po drugie, nie zasługują na ochronę przypadki, gdy działkowcy korzystają z gruntu bez podstawy prawnej.

Trybunał zarazem nie kwestionował samej możliwości uzyskania przez organizacje działkowców prawa użytkowania czy użytkowania wieczystego, których natura zapewnia stałość korzystania przez działkowców z nieruchomości i uniemożliwia faktyczne sprawowanie przez właściciela władztwa na nieruchomością w zakresie, w jakim przekazane ono zostaje użytkownikowi lub użytkownikowi wieczystemu. Jeśli więc nie istnieje cel publiczny usprawiedliwiający inne wykorzystanie gruntu ROD, stowarzyszenie ogrodowe może mieć dzięki tym prawom zagwarantowaną niezakłóconą możliwość eksploatacji gruntu na cele działkowe.

Ustawa z 2013 r. dostosowała rozwiązania dotyczące likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych do wyznaczonych przez TK standardów. Nie przewiduje ona wymogu uzyskania zgody analogicznej do tej obowiązującej na gruncie wcześniejszych przepisów. W przypadku wywłaszczenia, zastosowanie mają właściwe przepisy GospNU oraz tzw. specustaw, a RodzOgrU reguluje jedynie zasady ustalania odszkodowania i ewentualnie odtworzenia ROD. Gdy likwidacja nastąpić ma na inny cel, a spełnione są dodatkowe przewidziane ustawą warunki, likwidacja powinna dokonać się na podstawie porozumienia ze stowarzyszeniem ogrodowym, a w razie jego braku dopuszczalność likwidacji ocenia sąd (szczegółowo na ten temat – patrz rozdział V.4 pracy).

Określone przez ustawodawcę zasady korzystania z gruntów przeznaczonych na ROD muszą też uwzględniać uzasadnione interesy innych podmiotów, jeśli okaże się, że grunt nie stanowił własności podmiotu oddającego go w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste (co może nastąpić np. na skutek orzeczenia reprivatyzacyjnego), bądź gdy podlega on powinien

zwrotowi ze względu na niewykorzystane na cel wywłaszczenia. Zasadniczo prawa właścicieli lub byłych właścicieli uprawnionych do zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na cel wywłaszczenia przeważać powinny nad interesami korzystających czasowo z nieruchomości działkowców³²¹. Ustawa z 8 lipca 2005 r. ograniczała, w interesie PZD, ich prawa, przewidując, że nawet w przypadku zasadności ich roszczeń do nieruchomości zajętej przez rodzinny ogród działkowy, roszczenia te podlegać mogą zaspokojeniu wyłącznie poprzez wypłatę odszkodowania lub zapewnienie nieruchomości zamiennej przez dotychczasowego właściciela nieruchomości (a nie przez zwrot tej nieruchomości prawowitemu właścicielowi). Również konstytucyjność tego rozwiązania została podważona przez TK (niezgodność z art. 2 i 64 Konstytucji)³²².

Obowiązujące rozwiązania respektują wyznaczone przez Trybunał zasady w omawianym względzie, przewidując zasady likwidacji ROD w takich wypadkach. W przypadku orzeczenia zwrotu nieruchomości, likwidacja ogrodu następuje na podstawie art. 26 ustawy. Natomiast wypadków ujawnienia, że Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nie była w dniu ustanawiania prawa na rzecz stowarzyszenia ogrodowego właścicielem gruntu, dotyczy art. 25 RodzOgrU. Jeżeli nieruchomość lub jej część podlegająca zwrotowi została obciążona prawem użytkowania ma wówczas zastosowanie art. 138 ust. 1 GospNU, przewidujący, że prawo to wygasa z dniem, w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stała się ostateczna. Jednak w przypadku nabycia przez stowarzyszenie ogrodowe odpłatnie i w dobrej wierze użytkownika wieczystego od niewłaściciela, prawa stowarzyszenia ogrodowego chronić będzie, zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą, domniemanie wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 5 w zw. z art. 6 KWU)³²³.

II.7. Podsumowanie

Za podsumowanie powyższego rozdziału posłużyć może fragment wypowiedzi zawartej w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 20 lutego 2002 r., która łączy w sobie odniesienia do większości konstytucyjnie istotnych problemów związanych z funkcjonowaniem rodzinnych ogrodów działkowych (monopolu PZD, nabywanych na cele ROD gruntów, członkostwa), a która zarazem rzuca odpowiednie światło na problematykę omawianą w dalszej części pracy, związaną z funkcjami przypisanymi stowarzyszeniom ogrodowym na

³²¹ Zob. M. Wincenciak, *Artykuł 24 ustawy...*, s. 87-101.

³²² Zob. pkt 11.4.3 uzasadnienia wyr. TK z 11 lipca 2012 r. w sprawie K 8/10.

³²³ Zob. uchw. SN (7) z 16.02.2011 r., III CZP 90/11, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 76, wyr. SN z 8.09.2011 r., III CSK 158/09, Legalis 411299 oraz Wyr. SN z 17.04.2015 r., I CSK 628/14, Legalis 1274338.

gruncie ustawy z 2013 r. oraz ich relacjami z działkowcami. Przed jej przytoczeniem wskazać trzeba, że dotyczy ona tego, jaki rodzaj praw do gruntu powinien przysługiwać organizacji działkowców. Co zaskakujące, o ile mogłoby się wydawać, że nabycie przez PZD silniejszego prawa do nieruchomości powinno wywrzeć pozytywny wpływ na interesy działkowców, Trybunał wywiódł przeciwny wniosek. Wskazał on, że „ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz PZD, do minimum sprowadza możliwość działania w interesie działkowców ze strony samego właściciela (konkretnej jednostki samorządu terytorialnego). Ustawodawca umacniając pozycję PZD, nie stworzył stosownych, odpowiadających nowej sytuacji instrumentów ochronnych dla samych działkowców przed nieuprawnionym wykorzystywaniem (nadużywaniem) pozycji monopolistycznej przez organy tejże organizacji”³²⁴. Trybunał podkreślił też, że przyznanie PZD uprawnienia do zbycia prawa użytkowania wieczystego prowadzi de facto do osłabienia pozycji działkowców, a także „otwiera możliwość działania na szkodę idei ruchu działkowego”. Uwagi te okażą się istotne w kontekście dalszych wywodów niniejszej pracy, a znamionują one dwa zasadnicze problemy.

Po pierwsze, zarówno ta, jak i inne wypowiedzi Trybunału, opierają się w bardzo dużym stopniu na zakwestionowaniu szczególnej, monopolistycznej pozycji PZD w dziedzinie stosunków społecznych związanych z korzystaniem z działek w ogrodach działkowych. Pozycja ta, w świetle wartości i zasad konstytucyjnych, negatywnie rzutowała na ocenę regulacji dotyczących nabywania przez tę organizację praw do nieruchomości, przyznane jej wyłączne kompetencje w zakresie prowadzenia ogrodów działkowych czy wymóg nabycia członkostwa w celu uzyskania przydziału działki. Oznacza to zarazem, że zniesienie monopolu jednej organizacji działkowców, w istotny sposób wpłynęło na część wyrażonych przez Trybunał ocen. Dotyczy to nie tylko omówionych wyżej kwestii przywilejów stowarzyszeń ogrodowych, nabywania przez nie gruntów na cele ROD czy wyłączności prowadzenia ogrodów, lecz także problemu powiązania możliwości korzystania z działki w ROD z członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym prowadzącym ten ogród (ocena w tym względzie zostanie dokonana w rozdziale VIII).

Po drugie, przywołana wypowiedź naświetla bardzo istotny a związany z istotą reżimu prawnego ogrodów działkowych aspekt funkcjonowania organizacji działkowców. Zastanović się bowiem należy, dlaczego Trybunał rozpatruje w ogóle „możliwość działania w interesie działkowców ze strony samego właściciela” oraz wskazuje na konieczność zapewnienia „instrumentów ochronnych dla samych działkowców przed nieuprawnionym wykorzystywaniem (nadużywaniem) pozycji monopolistycznej przez organy tejże

³²⁴ Uzasadnienie wyr. TK z dnia 20.02.2002 r., K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4.

organizacji”. Odpowiedź na to pytanie związana jest z dostrzeżeniem (słusznie) przez TK rozdziwisku pomiędzy interesami działkowców a organizacji prowadzącej na ich rzecz ogrody działkowe. W przypadku PZD owa rozbieżność interesów – mimo deklarowanego zarówno w ustawie, jak i statucie tej organizacji, działania przez Związek dla „reprezentowania i obrony praw i interesów swych członków” – wynikała z gwarantowanej ustawą, monopolistycznej jego pozycji. Pozycja ta skutkowała nie tylko klientystycznym charakterem relacji pomiędzy działkowcami a PZD, ale też (poprzez masowość Związku) w istocie uniezależniła jej władze od zdania członków, a także powodowała wyalienowanie interesów całej organizacji względem interesów działkowców z poszczególnych ogrodów działkowych. Trybunał rozwinął powyższą myśl wskazując, że treść interesów prawnych organizacji powinna być w istotnym stopniu zdeterminowana treścią prawnych interesów członków organizacji. „Nieuprawnione jest więc kształtowanie statusu tego typu organizacji (np. PZD) w taki sposób, który stwarzałby podstawy do wyizolowywania się jej interesów prawnych i faktycznych w stosunku do celu, któremu organizacja ma służyć”³²⁵.

W przypadku ogrodów działkowych, których funkcjonowanie opiera się w głównej mierze na założeniu, że organizacja działkowców nabywa i przekazuje indywidualnym użytkownikom działek prawo do korzystania z gruntu, owa zbieżność interesów działkowców i organizacji dysponującej prawami do gruntu ma newralgiczny charakter. To bowiem od działań tej organizacji zależeć będzie nie tylko komfort, ale w skrajnych wypadkach i możliwość korzystania z działek w ogrodzie. Również z punktu widzenia problematyki konstytucyjnej wszelkie przysługujące wcześniej PZD, a obecnie stowarzyszeniom ogrodowym, prawa zostały im przecież przyznane po to, by chronić wartości i prawa zidentyfikowane w rozdziale II.3 powyżej, a dotyczące działkowców. Gdyby założenia te nie miały być przez stowarzyszenia ogrodowe realizowane, wówczas w wątpliwość należałoby podać zasadność przyznawania tym organizacjom na gruncie ustawy z 2013 r. określonych przywilejów oraz przekazywanie im praw do gruntów ROD. Z tego względu nowa ustawa działkowa powinna ustanawiać nie tylko formalną wielość stowarzyszeń prowadzących ogrody działkowe, lecz także zapewniać realną kontrolę działkowców nad działaniami tych podmiotów i gwarantować tożsamość interesów działkowców danego ROD i stowarzyszenia go prowadzącego. Jak zostanie wykazane w dalszej części pracy, zadania tego ustawodawca nie zrealizował właściwie, co prowadzić może do nieprawidłowości funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych.

Na zakończenie dodać trzeba, że kontekst konstytucyjny układu stosunków prawnych pomiędzy organizacją działkowców a osobami korzystającymi z działek będzie jeszcze

³²⁵ Wyr. TK z dnia 20.02.2002 r., sygn. K 39/00, OTK Seria A 2002 nr 1, poz. 4.

szczegółowo omawiany m.in. w kolejnych rozdziałach pracy – szczególnie VII.2 i VII.5, a także VIII.4, gdzie sformułowano uwagi *de lege ferenda*.

Rozdział III. Podstawowe założenia ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z 2013 r.

III.1. Uwagi ogólne

Ponieważ praca niniejsza dotyczy statusu prawnego stowarzyszeń ogrodowych, z tej więc perspektywy zostaną wyodrębnione podstawowe zasady ustroju rodzinnych ogrodów działkowych ukształtowanego przez przepisy obowiązującej ustawy z 2013 r. Ułatwi to później analizę szczegółowych zagadnień odnoszących się do pozycji prawnej tych organizacji, pozwoli też dostrzec różnice względem unormowań wcześniej obowiązujących ustaw, czy specyfikę polskich rozwiązań na tle przyjmowanych za granicą. Nie ma zarazem potrzeby wnikania we wszystkie elementy obowiązującej regulacji, jeśli nie wpływają one na zagadnienia rozważane w niniejszej pracy. W konsekwencji, pozostałym przepisom ustawy, które mają co prawda znaczenie dla działkowców oraz tworzonych przez nich ogrodów, jednak nie wpływają znacząco na przedmiot prowadzonych badań, uwaga poświęcona zostanie jedynie w koniecznym zakresie.

Przedmiot regulacji ustawowej oraz przyjęta systemowa metoda uregulowania problematyki ROD (rozdział III.2) pozwalają przyjąć, że ustawa z 2013 r. buduje reżim prawny rodzinnych ogrodów działkowych na dwóch filarach: wykreowaniu stowarzyszeń ogrodowych jako szczególnego rodzaju zrzeszeń działkowców dla wykonywania zadań związanych z istnieniem ROD (rozdział III.3) oraz określeniu szczególnego statusu rodzinnych ogrodów działkowych, związanego nie tylko ze szczególnym sposobem korzystania z nieruchomości, lecz także kształtującego stosunki prawne na wyznaczonym terenie (rozdział III.4). Przyjęte przez ustawodawcę założenia wyznaczają fundamentalną pozycję stowarzyszeń ogrodowych w ustroju rodzinnych ogrodów działkowych, wynikającą m.in. z tego, że ustawodawca uczynił te stowarzyszenia jedynymi podmiotami zakładającymi i prowadzącymi ROD, dysponującymi prawami do nieruchomości ogrodu i decydującymi o przyznaniu działkowcom praw do działek (rozdział III.5). Ustawa w specyficzny sposób kształtuje też pozycję działkowców jako osób korzystających z działek w ROD, oraz zakres przysługujących im uprawnień. Zrywa ona bowiem z charakterystycznym dotąd dla stowarzyszeń działkowców związaniem prawa do działki z członkostwem w stowarzyszeniu prowadzącym ogród działkowy i przyznaje prawom do działki mniej osobisty charakter (rozdział III.6).

Znaczna część omawianych tu zasad organizacji rodzinnych ogrodów działkowych zostanie opatrzona uwagami prawnoporównawczymi, odnoszącymi się do rozwiązań przyjmowanych w analogicznym zakresie w innych państwach europejskich. Tam gdzie jest to celowe, poczynione zostaną odwołania do wniosków płynących z analizy historycznej rozwoju kształtowania stosunków prawnych związanych z istnieniem ogrodów działkowych i stowarzyszeń ogrodowych, a także przedstawione zostaną koncepcje rozważane podczas prac nad projektem nowej ustawy o ogrodach działkowych w 2013 r.³²⁶

III.2. Przedmiot i metoda regulacji ustawowej

W art. 1 ustawy z 2013 r. ustawodawca określił ogólne ramy regulacji nowej ustawy działkowej, wskazując że: „Ustawa reguluje zasady zakładania, funkcjonowania i likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych, prawa i obowiązki działkowców, zasady ich zrzeszania się oraz zadania organizacji działkowców”. Unormowane zostały zatem w pierwszym rzędzie trzy etapy istnienia każdego ogrodu działkowego, tj. proces jego zakładania, faza jego funkcjonowania oraz faza jego likwidacji. Po wtóre, ustawa odnosi się do aktywności działkowców korzystających z ogrodów działkowych – określa ich prawa i obowiązki w kontekście korzystania z działek w ROD, a także zasady ich zrzeszania się oraz zadania tworzonych przez nich organizacji. Obydwie te płaszczyzny traktowane są jednak przez ustawodawcę odrębnie z uwagi na brak konieczności przynależności osoby korzystającej z działki do stowarzyszenia ogrodowego. Wynikający z art. 1 zakres przedmiotowy ustawy uzupełnia zawarta w ostatnim rozdziale ustawy (*Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe*) rozbudowana regulacja skutków wprowadzenia ustawy dla dotychczasowych działkowców oraz Polskiego Związku Działkowców.

Unormowanie każdego z etapów istnienia ogrodów działkowych wynika z decyzji o otoczeniu ROD szczególną ochroną, co determinuje zarówno korzystne dla działkowców rozwiązania związane z zakładaniem i funkcjonowaniem ROD, jak i ograniczenia w ich likwidacji. Ustawodawca powiązał zarazem byt i działalność ROD z aktywnością działkowców zrzeszonych w stowarzyszeniach ogrodowych. Bez takiej aktywności rodzinne ogrody działkowe nie mogłyby istnieć (o czym dalej). Koncepcję tę zrealizowano przez wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa specyficznej kategorii stowarzyszeń, w postaci

³²⁶ W trakcie prac legislacyjnych Sejmu VII kadencji nad projektami ustaw działkowych zgłoszonymi po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2012 r. została powołana Podkomisja nadzwyczajna do łącznego rozpatrzenia wniesionych do Sejmu projektów ustaw regulujących materię funkcjonowania ogrodów działkowych, tj. - obywatelskiego projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (druk Nr 1204), - poselskiego projektu ustawy o ogrodach działkowych (druk Nr 1148), - poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, ustawy o podatku rolnym oraz ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (druk Nr 1170), - poselskiego projektu ustawy o ogrodach działkowych (druk 1240). Za projekt wiodący uznano projekt obywatelski wspierany przez Polski Związek Działkowców (druk 1204).

„stowarzyszeń ogrodowych”, określenie pewnych dotyczących ich wymogów oraz przyznanie im na gruncie ustawy szczególnych kompetencji i zadań. Nie stanowiło to jednak rozwiązania oczywistego, gdyż można było wyobrazić sobie pozostawienie tej kwestii swobodzie decyzji właścicieli gruntów i działkowców, realizowanej na gruncie obowiązujących przepisów, w tym regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz Prawa o stowarzyszeniach (na ten temat patrz rozdział VIII.2. pracy).

Warto przy tym dostrzec, że ustawę z 2013 r. charakteryzuje instytucjonalno-organizacyjne podejście do problematyki korzystania z gruntów w ROD. Rozumieć przez to należy skoncentrowanie wszystkich zagadnień związanych z aktywnością działkowców i ich prawami wokół pewnej struktury organizacyjnej, jaką jest „rodzinny ogród działkowy”, będący nie „tylko” terenem wykorzystywanym przez działkowców, lecz także zorganizowanym na wyznaczonym obszarze zespołem składników materialnych i niematerialnych o szczególnym statusie prawnym, służącym celom opisanym w ustawie, który pozostaje w dyspozycji stowarzyszenia ogrodowego powołanego do prowadzenia ROD. Pojęcie to stanowi niewątpliwie „punkt odniesienia dla pozostałych instytucji prawnych przewidzianych w ustawie”³²⁷. Zostanie ono omówione szczegółowo w rozdziale III.4.1. pracy. W tym miejscu należy jedynie wskazać, że z definicji zawartej w art. 2 pkt 5 ustawy z 2013 r. wynika, że o statusie rodzinnego ogrodu działkowego decyduje przypisana danemu obszarowi w sposób formalny funkcja, a nie sam sposób faktycznego wykorzystywania³²⁸. O tym zatem, czy daną osobę uznać można za działkowca, a grunt, który użytkuje – za działkę, decyduje formalny status terenu, na którym osoba ta realizuje swoją aktywność. Działkowcem jest jedynie osoba korzystająca z działki w ROD (art. 2 pkt 1 ustawy z 2013 r.), a działka jest „jednostką przestrzenną ROD”, a nie gruntem położonym poza tak określonym obszarem (art. 2 pkt 2 ustawy z 2013 r.). Decydujące znaczenie dla prawnej kwalifikacji w tym zakresie ma zatem instytucjonalny status gruntu wyznaczany przez uchwałę lub zarządzenie właściwego organu o utworzeniu ROD na nieruchomości danej jednostki samorządu terytorialnego (dalej również jako: „j.s.t.”) lub Skarbu Państwa (art. 8 ust. 1, 3 i 4 ustawy z 2013 r.) oraz umowę o oddaniu gruntu stowarzyszeniu ogrodowemu na własność, w użytkowanie, bądź użytkowanie wieczyste (art. 9 ustawy z 2013 r.)³²⁹.

³²⁷ O. Kuc, A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 2, teza 14.

³²⁸ Powyższe nie oznacza, że sposób korzystania z działki przez działkowców i stowarzyszenie ogrodowe nie ma na gruncie polskiej ustawy znaczenia - możliwe jest bowiem wyciąganie konsekwencji prawnych w przypadku naruszenia postanowień ustawy, czy regulaminu ogrodu w tym względzie. Naruszenia tych zasad nie mają jednak bezpośredniego wpływu na status ROD i kwalifikację gruntu jako części rodzinnego ogrodu działkowego i jedynie potencjalnie stanowią mogą podstawę przedsięwzięcia działań mających dla tego statusu konsekwencje (więcej na ten temat w rozdziale VIII pracy).

³²⁹ O odrębnościach związanych z prowadzeniem ROD na gruncie należącym do stowarzyszenia ogrodowego - zob. rozdział V.3.3. pracy.

Tymczasem nie jest to jedyne możliwe podejście do omawianej problematyki. Tytułem porównania, przywołać można przepisy niemieckiej ustawy o ogródkach działkowych z 1983 r.³³⁰, która kieruje się całkowicie odmienną od polskiej optyką ujmowania problematyki korzystania z nieruchomości przez działkowców. Ustawa ta nie koncentruje się na kwestiach statusu ogrodu działkowego jako całości, lecz skupia swą uwagę na poszczególnych działkach składających się na taki ogród, pozycji prawnej ich użytkownika oraz jego relacji z wydzierżawiającym. Pozycja ta wynika z określonego, wyznaczonego ustawą, sposobu wykorzystywania nieruchomości. W przypadku gdy aktywność użytkownika gruntu odpowiada ustawowym wymaganiom, przysługuje mu szczególna ochrona wyrażająca się m.in. w postanowieniach ograniczających możliwość rozwiązania umowy dotyczącej korzystania z działki i ustalania wysokości czynszów. Nie oznacza to, że niemiecka regulacja pomija aspekt wspólnotowy funkcjonowania ogrodów. Wręcz przeciwnie – warunkiem uznania działki za ogródek działkowy jest przynależność do zorganizowanego kompleksu ogródków działkowych (*Kleingartenanlage*). Przynależność do kompleksu ogródków działkowych jest jednak tylko jednym z warunków zastosowania przepisów ustawy do określonej działki i jej użytkownika. Brak jest w przepisach niemieckich odniesienia do decyzji o formalnym utworzeniu ogrodu działkowego (tak jak reguluje to art. 8 polskiej ustawy z 2013 r.), a status ogrodu działkowego (*Kleingartenanlage*) wynika z faktycznego sposobu zorganizowania i wykorzystywania danej nieruchomości. Z tego względu dana działka może być uznana za niepodlegającą szczególnej ochronie, wynikającej z przepisów o ogródkach działkowych (czy to z ustawy z 1983 r. czy ustawy z 1919 r.), jeśli określone ustawą warunki (np. w zakresie sposobu wykorzystywania działki) nie są spełnione. A zatem to, czy dany grunt jest uznawany w Niemczech za ogródek działkowy nie wynika ani z tego, jaki podmiot nim włada (czy jest to organizacja działkowców, czy nie), ani jakie określono dla niego formalnie przeznaczenie, lecz z tego, czy stosunki związane z korzystaniem z gruntu spełniają wymagania ustawy. Wyrazem tej optyki jest sama nazwa nadana niemieckiej ustawie regulującej przedmiotowe zagadnienia (*Bundeskleingartengesetz*), która odnosi się nie do ogrodu działkowego, jako zorganizowanej całości, lecz do ogródka działkowego, jako indywidualnej działki³³¹.

³³⁰ Niemiecka ustawa federalna z 28 lutego 1983 r. o ogródkach działkowych (*Bundeskleingartengesetz* (BKleingG) vom 28.Februar 1983 (BGBl. I S.210).

³³¹ Zwrócić tutaj należy uwagę na kwestię różnic terminologicznych pomiędzy ustawą polską a niemiecką. W Niemczech bowiem, gdy mowa jest o części nieruchomości oddanej do korzystania indywidualnemu działkowcowi (odpowiadającej polskiemu pojęciu: „działka”) ustaw posługuje się terminem *Kleingarten* czyli „ogródek działkowy”. Natomiast odpowiednikiem polskiego (rodzinnego) ogrodu działkowego jest *Kleingartenanlage*, czyli kompleks ogródków działkowych. W dalszej części pracy, dla uniknięcia mogących wprowadzać w błąd podobieństw terminologicznych, na określenie niemieckiego ogródka działkowego, wykorzystywane będzie polskie pojęcie „działka”, a na określenie kompleksu ogródków działkowych - pojęcie ogród działkowy.

Nieuprawniona byłaby jednak ocena, że jedna z tych metod regulacji jest wyraźnie lepsza od drugiej. Przyjęta perspektywa ma jednak wpływ na to, jakie problemy nabierają kluczowego znaczenia w praktyce funkcjonowania ogrodów działkowych oraz jak ukształtowane są mechanizmy chroniące ich trwałość. W modelu przyjętym w polskiej regulacji akcent położony jest na status całej nieruchomości będącej ROD, który to status rodzi konsekwencje dla wszystkich działek wchodzących w skład tego ogrodu. To właśnie ten status przesądza m.in. o możliwości zawarcia umowy dzierżawy działkowej (zob. rozdział VII.3.2. pracy) czy o nabyciu przez działkowca własności wybudowanej na działce w ROD altany i nasadzeń (zob. rozdział III.4.4. pracy). Nabycie własności tego typu nakładów nie byłoby możliwe, gdyby działka nie stanowiła części ROD, uzyskanie bowiem przez grunt takiego statusu daje podstawę do zastosowania art. 30 ust. 2 ustawy przełamującego ogólną zasadę *superficies solo cedit* z art. 48 KC. Skoro status ROD przysługuje całemu gruntowi, to „zagrożeniem” dla tego statusu mogą być przede wszystkim zdarzenia odnoszące się również do tego gruntu jako całości (takie jak wydanie decyzji wywłaszczeniowej³³², czy zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), a nie do pojedynczej działki. Procedury likwidacji ogrodu uwzględniają zarazem istotną rolę stowarzyszeń ogrodowych jako reprezentantów interesów działkowców i „dysponentów” praw do nieruchomości ogrodu (art. 19 ust. 2-5, art. 21 pkt 1, art. 22 pkt 2, art. 23, art. 24 ust. 2, art. 25 ust. 4 i art. 26 ust. 5 ustawy z 2013 r.). Wykorzystanie działki niezgodnie z określonym w ustawie (regulaminie ROD) przeznaczeniem działek, skutkować może wypowiedzeniem umowy dzierżawy działkowej, ale nie utratą szczególnego statusu tej działki wynikającego z położenia w ROD. Inaczej jest w modelu niemieckim, gdzie znaczenie ma przede wszystkim to, w jaki sposób dana działka może być i jest użytkowana, w tym także, w jaki sposób tzw. dzierżawca pośredni prowadzący ogród działkowy (najczęściej jest to organizacja działkowców) wypełnia swoje funkcje (m.in. w zakresie pieczy nad właściwym wykorzystywaniem działki przez użytkowników). Jeśli określone ustawą wymogi dotyczące sposobu użytkowania działki nie są spełnione, działka traci szczególny status wynikający z podporządkowania zasad jej wykorzystania przepisom ustawy z 1983 r. Prymat instytucjonalno-organizacyjnego statusu ROD na gruncie polskiej ustawy przejawia się również w tym, że uchybienia stowarzyszenia ogrodowego w należyтым prowadzeniu ogrodu i sprawowaniu pieczy nad właściwym wykorzystaniem działek przez użytkowników nie wpływają bezpośrednio na status ROD³³³, podczas gdy w Niemczech wystąpienie takich okoliczności stanowić może podstawę do

³³² Decyzja taka może oczywiście dotyczyć części nieruchomości (części ROD), jednak i w takim wypadku przesłanki jej wydania nie są związane z wykorzystaniem pojedynczej działki.

³³³ Okoliczności takie mogą co najwyżej motywować podmiot, na gruncie którego ROD funkcjonuje, do próby wyciągnięcia konsekwencji na podstawie postanowień umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie/użytkowanie wieczyste lub do zmiany przeznaczenia gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zmierzającej do likwidacji ogrodu.

wypowiedzenia umów dzierżawy działki i umowy dzierżawy pośredniej oraz utraty przez działki szczególnej ochrony wynikającej z przepisów ustawy³³⁴.

III.3. Stowarzyszenia ogrodowe na gruncie ustawy z 2013 r.

III.3.1. Cechy stowarzyszeń ogrodowych

Art. 1 RodzOgrU określający zakres przedmiotowy ustawy wskazuje, że dotyczy ona m.in. zasad zrzeszania się działkowców oraz zadań organizacji działkowców. Organizacjami tymi są zgodnie z ustawą: stowarzyszenia ogrodowe oraz ich związki, których tworzeniu i zadaniom poświęcony jest rozdział 5 ustawy, a których prawa i obowiązki w odniesieniu do funkcjonowania ogrodów działkowych wynikają z całokształtu postanowień ustawy. Obok rodzinnych ogrodów działkowych jest to centralna instytucja ustawy z 2013 r., która – tak definicyjnie, jak i w praktyce – ściśle związana jest z funkcjonowaniem ROD. Szczegółowo kwestie te opisane zostaną w kolejnych częściach niniejszego rozdziału oraz w rozdziale V, w tym miejscu wystarczy zaznaczyć, że *de lege lata* prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych bez udziału stowarzyszeń ogrodowych nie jest możliwe.

Zgodnie ze sformułowaną w art. 2 pkt 6 ustawy definicją, stowarzyszeniem ogrodowym jest „stowarzyszenie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 210) powołane wyłącznie w celu zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych”. Tym zatem, co formalnie wyróżniać ma stowarzyszenia ogrodowe od innych zrzeszeń są ich cele wyznaczone przez ustawę, a mające charakter wyłączny (więcej na ten temat - zob. rozdział V.3.2. pracy). Wiązą się one ściśle z funkcjonowaniem rodzinnych ogrodów działkowych, które służą przede wszystkim działkowcom, a jedynie pośrednio społeczności lokalnej. Podobnie zatem jak spółdzielnie mieszkaniowe³³⁵, stowarzyszenia ogrodowe nie prowadzą działalności zorientowanej na realizację swoich własnych interesów, a tylko taką, która jest zdeterminowana określonymi przez ustawodawcę potrzebami działkowców. Akcentował to Trybunał Konstytucyjny w swoich rozstrzygnięciach odnoszących się do PZD, jedynej wówczas organizacji zrzeszającej i reprezentującej działkowców. Trybunał wskazywał, że „PZD spełnia jedynie funkcję organizatorską i zapewnia warunki zaspokajania owych potrzeb oraz wspiera użytkowników poszczególnych działek. W istocie nie ma on też w odniesieniu do nieruchomości gruntowej,

³³⁴ Zob. § 9 ust. 1 pkt 1 oraz § 10 ust. 1 pkt 1 OgrDzU niem., a także K. Duckstein, „*Kleingärtnerische Nutzung*“ nach dem Bundeskleingartengesetz und ihre gerichtliche Umsetzung, w: Bundesverband Deutscher Gartenfreunde e.V. – Grüne Schriftenreihe Nr. 169 - Kleingärtnerische Nutzung, (BDG) Heft / 2004 (26. Jahrgang), s.38-29.

³³⁵ P. Zakrzewski, *Status prawny członka spółdzielni mieszkaniowej w spółdzielczych stosunkach lokatorskich*, Warszawa 2010, s. 37 i s. 50.

na której zlokalizowane są ogrody, żadnych własnych interesów, bo jest w rzeczywistości swoistym zarządcą, działającym w interesie zrzeszonych w nim (w praktyce przymusowo) działkowców³³⁶. Na potrzebę odróżnienia praw działkowców i PZD oraz właściwego ukształtowania relacji pomiędzy nimi wskazywał Trybunał również w ostatnim ze swoich orzeczeń dotyczących ogrodów działkowych, akcentując potrzebę ochrony działkowców oraz prymatu ich praw nad interesami zrzeszającej ich organizacji³³⁷.

Zastąpienie monopolistycznego PZD wieloma stowarzyszeniami ogrodowymi, nie zmieniło owej szczególnej relacji pomiędzy organizacjami działkowców a użytkownikami działek. Powołane są one do tego, by umożliwić indywidualnym osobom korzystanie z działek w ROD oraz reprezentować ich interesy. Podstawową formą realizacji tych zadań jest pośredniczenie w transferze praw do nieruchomości pomiędzy właścicielami gruntów a działkowcami (patrz rozdział III.5.1. pracy). Należy zarazem zastrzec, że w odróżnieniu od celów spółdzielni³³⁸, cele stowarzyszeń ogrodowych nie są aktualnie nakierowane na zaspakajanie potrzeb ich członków – bo działkowcy, na rzecz których działają stowarzyszenia ogrodowe, nie muszą być w nich zrzeszeni (o czym więcej w rozdziale III.6.1. pracy).

Mimo że na gruncie definicji ustawowej kwestia członkostwa w stowarzyszeniach ogrodowych nie stanowi cechy wyróżniającej dla tego typu organizacji, ustawa odnosi się do niej w art. 45 ust. 1 ustawy z 2013 r., wskazując, że mogą się w nich zrzeszać „działkowcy oraz osoby zainteresowane zawarciem umowy dzierżawy działkowej”. Wynika z tego pośrednio, że członkami tych organizacji mogą być również osoby nie będące dzierżawcami działek, a jedynie tym „zainteresowane”³³⁹. Ustawa nie wprowadza ograniczeń czasowych (lub innych) takiego, w istocie przejściowego, stanu oczekiwania na uzyskanie działki. Co więcej, działkowcy danego ogrodu nie muszą być zrzeszeni w stowarzyszeniu go prowadzącym (zob. rozdział III.6.1. pracy), a zatem stowarzyszenie ogrodowe tworzyć mogą działkowcy spoza danego ROD.

³³⁶ Orzeczenie TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50), wyr. TK z 9.12.2008 r. (K 61/07, OTK-A 2008/10/174),

³³⁷ Zob. m.in. pkt 17.2, 17.6, 17.8, 17.10 uzasadnienia wyr. TK z dnia 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78).

³³⁸ Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z dnia 15 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 845 ze zm.), celem spółdzielni mieszkaniowej jest „zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu”. Zgodnie natomiast z art. 1 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1285 ze zm.) spółdzielnia „w interesie swoich członków” prowadzi wspólną działalność gospodarczą.

³³⁹ Dla porównania, w przypadku organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi, działających na podstawie ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1293), elementem konstrukcyjnym tego rodzaju organizacji jest zrzeszanie przez nią uprawnionych (tj. każdego, komu przysługują prawa autorskie lub prawa pokrewne lub tytuł prawny do przychodów z tych praw, niebędącego organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi) lub podmioty reprezentujące uprawnionych - zob. art. 3 pkt 2 ww. ustawy.

Skład członkowski był natomiast podstawowym wyróżnikiem PZD utworzonego ustawą z 1981 r. Zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy, była to „samodzielna i samorządna organizacja społeczna, zrzeszająca osoby będące użytkownikami działek w pracowniczych ogrodach działkowych”³⁴⁰. Ustawa z 2005 r. modyfikowała tę definicję i teoretycznie dopuszczała członkostwo osób nie korzystających z działek w ROD³⁴¹. Na gruncie obydwu tych ustaw każdy użytkownik działki w ogrodzie musiał być jednak członkiem PZD.

W ustawodawstwach innych państw substrat członkowski nie jest przeważnie czynnikiem wyróżniającym formalnie organizację działkową. Odmienne są pod tym względem rozwiązania francuskie, adresujące część swoich przepisów do organizacji zrzeszającej wyłącznie działkowców³⁴², oraz duńskie, przyznające prawo do pierwokupu jedynie stowarzyszeniu założonemu przez użytkowników ogrodu położonego na prywatnym gruncie³⁴³. We wszystkich państwach przewidujących przyznanie szczególnych kompetencji organizacjom działkowym znaczenie ma natomiast cel ich funkcjonowania. Jest on różnie opisywany, ale zawsze związany z rozwojem ogrodnictwa działkowego – tak np. w Austrii, Niemczech, Francji, Irlandii³⁴⁴. W Niemczech do warunków uznania danej organizacji za działkową należy też przeznaczenie całości przychodów (i majątku w przypadku likwidacji takiej organizacji) na realizację celów ogródków działkowych. Nie oznacza to jednak, że organizacje działkowe w tych krajach nie zrzeszają działkowców, wręcz przeciwnie – jest to bowiem powszechna reguła. Dodatkowo statuty organizacji działkowych w tych krajach

³⁴⁰ W myśl art. 29 ustawy z 1981 r., na zasadach określonych w statucie, Związek mógł zrzeszać *użytkowników ogrodów przydomowych i ogrodników amatorów* w celu udzielania im pomocy w produkcji ogrodniczej (rozwiązanie to nie zostało jednak zaadaptowane w statucie PZD).

³⁴¹ Wynikało to z art. 25 ust. 1 ustawy z 2005 r. zgodnie z którym PZD był „ogólnopolską, samodzielną i samorządną organizacją społeczną powołaną do reprezentowania i obrony praw i interesów swych członków wynikających z użytkowania działek w rodzinnych ogrodach działkowych” (mowa tu zatem o prawach i interesach wynikających z użytkowania działek przez członków, a nie o zrzeszaniu jedynie osób użytkujących takie działki), a także art. 30 ww. ustawy, który przewidując w ust. 1, że „członkami PZD są osoby fizyczne użytkujące działki w rodzinnych ogrodach działkowych”, zakładała zarazem, że „PZD może zrzeszać inne niż określone w ust. 1 osoby fizyczne amatorsko zajmujące się ogrodnictwem, na zasadach określonych w statucie”. Statut PZD nie dopuścił jednak członkostwa takich osób, przewidując że członkiem zwyczajnym może być wyłącznie osoba fizyczna będąca użytkownikiem działki w ROD (§ 11 statutu PZD uchwalonego przez VII Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Działkowców w dniu 6 kwietnia 2006 roku).

³⁴² Celem takich organizacji, o których mowa w art. L561-2 KodRol franc., jest zrzeszanie działkowców w celu ułatwienia prowadzenia upraw na działkach oraz promowania rozwoju ogrodów działkowych. Kodeks ten przewiduje jednak również drugi typ organizacji (art. L561-1 KodRol franc.), w których substrat osobowy nie ma kluczowego znaczenia, tj. stowarzyszenia ogrodów działkowych powoływane w celu pozyskiwania i przystosowania gruntów na cele ogrodów działkowych oraz przekazywania ich do użytku rodzin na własne cele uprawne. Obydwa te typy organizacji muszą mieć charakter niezarobkowy, a zgodnie z art. L564-2 KodRol franc., jedna organizacja może łączyć w sobie cechy obydwu.

³⁴³ § 6 duńskiej ustawy o ogrodach działkowych z 1 czerwca 2001 r. (Lov nr. 476 af 7. juni 2001 om kolonihaver (LBK nr 790 af 21/06/2007)).

³⁴⁴ Zob. § 19 OgrDzU austr., §2 OgrDzU niem., art. 13 ust. 1 lit c) irlandzkiej (uchylonej w 1994 r.) ustawy z 1926 r. o nabywaniu gruntów na cele ogrodów działkowych oraz art. L.561-1 i art. L.561-2 KodRol franc.

zwykle wiążą możliwość przystąpienia do nich z faktem korzystania z działki w ogrodzie prowadzonym przez ten podmiot³⁴⁵.

Polski ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie procedury rejestracji lub innej formy nadawania szczególnego statusu stowarzyszeniom ogrodowym, tak jak uregulowane to zostało np. w Niemczech w przypadku organizacji, które pełnić chcą funkcje dzierżawcy pośredniego dla celów ogrodów działkowych³⁴⁶. Stowarzyszeniem ogrodowym zgodnie z polską ustawą jest zatem każde stowarzyszenie posiadające cechy opisane w definicji zawartej w art. 3 pkt 6 RodzOgrU, bez potrzeby jakiegokolwiek formalnego uznania. Podobne rozwiązanie przyjęte jest w Austrii, gdzie zadania tzw. dzierżawcy ogólnego (*Generalpächter*), prowadzącego ogród działkowy i wydzierżawiającego działki indywidualnym działkowcom, może wykonywać stowarzyszenie, które określiło swoje cele statutowe zgodnie z wymogami ustawy³⁴⁷. Również we Francji przepisy dotyczące ogrodów działkowych adresowane są do stowarzyszeń, których statuty spełniają warunki określone ustawą³⁴⁸. Rozwiązanie niemieckie ma tę zaletę, że umożliwia weryfikację, czy stowarzyszenie jako dzierżawca pośredni i podmiot zarządzający ogrodem realizuje swoje zadania w zakresie np. zapewnienia zgodności sposobu korzystania z ogródków działkowych z wymaganiami ustawy (w tym co do wielkości i przeznaczenia budynków wznoszonych na

³⁴⁵ Na temat rozwiązań przyjmowanych w Niemczech zob. L. Mainczyk, *Bundes-kleingartengesetz...* s. 64 i s. 95-96. Przykłady takich rozwiązań: w Danii - zob. statut stowarzyszenia Rørvangsparken - Haveforeningen „Rørvangsparken“ <http://www.rorvangsparken.dk/> [dostęp: 12.02.2019] oraz statut stowarzyszenia Kløverbladet (Haveforeningen Kløverbladet) <http://www.haveforening.dk/377179698> [dostęp: 12.01.2019], Francji - np. statut Stowarzyszenia Przyjaciół Ogrodów Rodziny miasta Mulhouse (l'Association des Amis des Jardins Familiaux de la Ville de Mulhouse) <http://association-des-amis-des-jardins-familiaux-de-mu.e-monsite.com/pages/reglement-interieur.html> [dostęp: 03.06.2019], Austrii - np. statuty: stowarzyszenia działkowców Kleingartenverein „Liebhartstal“ (<http://www.kleingartenverein.at/gesetze/vereinssatzung/index.php#02b21e97c408be41b>), stowarzyszenia działkowców Kleingartenverein "Wien XXI, Leopoldau" http://kgv-leopoldau.at/pdf-Dateien/Satzung_2014.pdf oraz stowarzyszenia "KGV ROSENAL" <http://kgv.at/der-verein-statuten/> [dostęp: 10.01.2019], Holandii - zob. postanowienia statutu stowarzyszenia Vereniging van Volkstuinders te Woerden - <https://www.volkstuinwoerden.nl/huishoudelijk-reglement-en-inleg-tuinreglement-en-statuten/> [dostęp: 11.01.2019], a także wyjaśnienia amsterdamskiego stowarzyszenia Bond van Volkstuinders <https://www.bondvanvolkstuinders.nl/organisatie/information-in-english> [dostęp: 10.03.2018]. W Czechach warunkiem wydzierżawienia działki w ogrodzie prowadzonym przez ČZS jest członkostwo w tej organizacji - zob. art. 2 ust 2 wzorcowej umowy poddzierżawy stosowanej przez ČZS - https://www.zahradkari.cz/czs/soubor/podnajemni_smlouva_vzor_2014_final_05_06_2014.doc [dostęp: 5.05.2019].

³⁴⁶ Niemieckie stowarzyszenia działkowe (*Kleingärtnerorganisations*) lub ich związki, aby móc realizować zadania przewidziane ustawą o ogródkach działkowych z 1983 r., muszą wystąpić o uznanie za organizację realizującą zadania użyteczności publicznej na rzecz ogrodów działkowych (dalej: „organizacja użyteczności działkowej” lub dla uproszczenia: „organizacja działkowa”), co następuje zgodnie z procedurą określoną w prawie krajów związkowych (landów) - więcej na ten temat: L. Mainczyk, *Vereinsformen und Vereinszusammenschlüsse...*, s. 29 oraz L. Mainczyk, *Bundes-kleingartengesetz...* s. 98-99.

³⁴⁷ Zob. § 4 i § 19 OgrDzU austr.

³⁴⁸ We Francji istnieją jednak dwa typy organizacji działkowych - pierwsze z nich to stowarzyszenia ogrodów działkowych opisane w art. L.561-1 KodRol franc., których celem jest pozyskiwanie i przystosowanie gruntów na cele ogrodów działkowych oraz przekazywanie ich do użytku rodzinom na własne cele uprawne. Organizacje te są stowarzyszeniami niezarobkowymi zarejestrowanymi zgodnie z postanowieniami ustawy o stowarzyszeniach z 1 lipca 1901 r., ukierunkowanymi profesjonalnie na działalność organizacyjną w zakresie zakładania i prowadzenia ogrodów działkowych. W ich przypadku dla ustawodawcy nie jest istotny skład osobowy organizacji - nie muszą one zrzeszać działkowców (choć zwykle właśnie tak jest - zależy to od postanowień ich statutów), lecz cel ich działania. Drugi rodzaj organizacji, do których adresowane są przepisy Kodeksu rolnego to podmioty wskazane w art. L.561-2 KodRol franc., ukonstytuowane w formie niezarobkowych stowarzyszeń zgodnie z ustawą o stowarzyszeniach z 1 lipca 1901 r., których celem jest zrzeszanie działkowców dla ułatwienia prowadzenia upraw na działkach oraz promowania rozwoju ogrodów działkowych. W tym przypadku, cechą wyróżniającą te podmioty jest ich substrat osobowy, zrzeszać one bowiem mogą jedynie działkowców.

działkach) oraz czy przestrzega wymagań odnoszących się do treści umów dzierżawy ogródków (np. co do wysokości czynszów, zasad wypowiedzania). W przypadku gdy w toku kontroli okaże się, że stowarzyszenie nie wypełnia ww. zobowiązań, może ono utracić status organizacji użyteczności działkowej³⁴⁹.

III.3.2. Status i podstawy prawne działania stowarzyszeń ogrodowych

Zawarta w art. 2 pkt 6 ustawy z 2013 r. definicja stowarzyszenia ogrodowego, oprócz wyróżnienia jego celów precyzuje, że pod pojęciem tym „należy rozumieć stowarzyszenie w rozumieniu przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach”. Wydaje się to bezpośrednią wskazówką dla zaliczenia stowarzyszeń ogrodowych do ogólnej kategorii stowarzyszeń, do których odnosi się Prawo o stowarzyszeniach. Zarazem jednak art. 45 ust. 2 ustawy z 2013 r. zawiera nakaz jedynie „odpowiedniego” (a nie wprost) stosowania do stowarzyszeń ogrodowych przepisów ww. ustawy. Rodzi to potrzebę doprecyzowania, jaka jest relacja pomiędzy wykreowaną przez ustawę z 2013 r. konstrukcją stowarzyszenia ogrodowego a ogólnym typem stowarzyszenia³⁵⁰, którego funkcjonowanie reguluje Prawo o stowarzyszeniach, z uwzględnieniem zależności pomiędzy przepisami obu ww. ustaw. W szczególności należy ustalić, czy ustawa z 2013 r. zawiera przepisy, o których mowa w art. 35 KC, tj. określające „powstanie, ustrój i ustanie osób prawnych”, i czy wprowadza ona nowy, odrębny typ osoby prawnej³⁵¹. W obrocie prawnym nie jest bowiem bez znaczenia, do jakiego rodzaju stowarzyszenia należy dana organizacja; decyduje to bowiem zarówno o stosunkach wewnątrz niej, jak i relacjach z osobami trzecimi (np. dla określenia, czy danemu stowarzyszeniu może być oddana nieruchomości w użytkowanie na podstawie art. 9 ustawy z 2013 r.)³⁵².

Należy tutaj przypomnieć, że w piśmiennictwie obok stowarzyszeń, o których mowa w Prawie o stowarzyszeniach (tj. stowarzyszeń posiadających osobowość prawną – nazywanych stowarzyszeniami zarejestrowanymi stowarzyszeń zwykłych i związków

³⁴⁹ L. Mainczyk, *Vereinsformen und Vereinszusammenschlüsse...*, s. 30, L. Mainczyk, *Bundes-kleingartengesetz...* s. 96-97.

³⁵⁰ Jak wskazuje J. Frąckowiak, „pamiętając o tym, że w istocie każda osoba prawna jest odrębną konstrukcją prawną, można podzielić je na pewne charakteryzujące się podobnymi cechami typy i rodzaje osób prawnych. Nie chodzi przy tym o ścisłą klasyfikację osób prawnych, ale raczej o wskazanie, jakie cechy przeważają w konstrukcji danej osoby prawnej” (J. Frąckowiak, w: M. Safjan (red.) *SPP t. 1, Prawo cywilne – część ogólna*. Warszawa 2012, s. 1170).

³⁵¹ Jak wyjaśnia E. Gniewek, zgodnie z wynikającą z art. 33 KC zasadą normatywnej metody określania katalogu osób prawnych, ustawodawca bądź wskazuje oznaczone jednostki organizacyjne jako osoby prawne, bądź wskazuje ogólne rodzaje (typy) jednostek organizacyjnych będących osobami prawnymi (przedsiębiorstwa państwowe, jednostki samorządu terytorialnego, spółki handlowe, spółdzielnie, stowarzyszenia, związki zawodowe, partie polityczne, związki wyznaniowe, fundacje itp.) - E. Gniewek, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. E. Gniewek, P. Machnikowski), Warszawa 2017, art. 33, Nb 3. Na gruncie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że o zaliczeniu zrzeszeń do poszczególnych kategorii decyduje ich charakter (ewentualnie wpis do odpowiedniego rejestru), a nie nazwa (W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 58, s. 24).

³⁵² L. Wiśniewski, *Model prawny stowarzyszenia w PRL*, Warszawa 1974, s. 52-53.

stowarzyszeń, a także stowarzyszeń międzynarodowych), wyróżnia się również inne „rodzaje stowarzyszeń”³⁵³, czy ogólniej: organizacji społecznych³⁵⁴, a pośród nich:

- a) takie, które tworzą odrębną kategorię podmiotów, np. stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, oraz
- b) takie, które nie stanowią odrębnej (od stowarzyszeń, o których mowa w Prawie o stowarzyszeniach) kategorii, ale którym „ze względu na osoby, które zrzeszają, lub cel działania, przyznano (...) określone uprawnienia lub nałożono określone obowiązki i w związku z tym wyodrębniono terminologicznie”, np. stowarzyszenia kombatanckie, czy obronne³⁵⁵.

Rozróżnienie to ma znaczenie m.in. na gruncie art. 7 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach i wiąże się z zakresem zastosowania przepisów tej ustawy do ww. podmiotów (o czym niżej).

Jak wskazywano, cechą szczególną stowarzyszeń ogrodowych na gruncie ustawy z 2013 r. jest cel tych organizacji, który określony został ustawowo i nie może zostać przez członków stowarzyszenia zmodyfikowany³⁵⁶ (wówczas bowiem organizacja traci przymiot stowarzyszenia ogrodowego i związane z tym statusem uprawnienia). Cel ten ma też charakter wyłączny, podmiot ten nie może bowiem łączyć wykonywania celów określonych ustawą z innymi wybranymi przez jego członków. Wyznaczenie stowarzyszeniom ogrodowym szczególnych zadań przez ustawę, z jednoczesnym wykluczeniem możliwości ich realizacji przez inne podmioty³⁵⁷, wzmacnia cechę ich odrębności względem innych stowarzyszeń.

To właśnie szczególny charakter celów stowarzyszeń ogrodowych spowodował uregulowanie przez ustawodawcę szczegółowych zadań tych organizacji w odrębnej ustawie oraz nadanie tym podmiotom odrębnej nazwy. Określenie „stowarzyszenia ogrodowe” nie ma charakteru wyłącznie deskrypcyjnego, zastosowanego jedynie dla przymiotnikowego opisan

³⁵³ Tak P. Suski (P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 62) i E. Hadrowicz (E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 7, Nb 2).

³⁵⁴ Tak J. Brol (J. Brol, *Prawo o stowarzyszeniach z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Zielona Góra 1994, s. 21).

³⁵⁵ Zob. P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 62-63. Podobnie E. Hadrowicz (E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 7, Nb 2) i J. Brol, wyróżniający dodatkowo w grupie „organizacji społecznych odrębnej kategorii”, takie które (a) w całości podlegają regulacji ustawy odrębnej i takie, (b) których status taka ustawa reguluje tylko częściowo, a w pozostałym, nieuregulowanym zakresie, zastosowanie mają przepisy Prawa o stowarzyszeniach (J. Brol, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 21-23).

³⁵⁶ Por. ograniczenia celów organizacji turystycznych (art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 o Polskiej Organizacji Turystycznej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 563 ze zm.)), czy polskich organizacji sportowych (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1263 ze zm.)).

³⁵⁷ Według zaaprobowanego przez P. Sarneckiego poglądu Sądu Apelacyjnego w Krakowie (post. SA w Krakowie z 13.06.1991 r., I ACr 100/91, Przeg. Sąd. 1993 Nr 11, poz. 8) wyłączność realizowania konkretnych celów przez dane stowarzyszenia, określone w ustawie, ogranicza (ogólną) wolność stowarzyszeń, ale w sposób dopuszczalny (P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 7, teza 1).

podmiotów realizujących określone w ustawie z 2013 r. cele, lecz jest nadaną przez ustawodawcę tym organizacjom nazwą własną. Nazwa ta stosowana jest na gruncie innych aktów prawnych – np. ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych³⁵⁸, ustawy o podatku rolnym³⁵⁹ czy ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁶⁰ – które posługują się wyrażeniem „stowarzyszenie ogrodowe w rozumieniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych”.

Trzeba też zauważyć, że stowarzyszenia ogrodowe są niekiedy traktowane jak odrębna od stowarzyszeń „zarejestrowanych” samodzielna kategoria osób prawnych. Takie stanowisko prezentuje np. R. Rawczyński, który wymienia stowarzyszenia ogrodowe jako jeden z rodzajów osób prawnych zaliczonych przez autora do osób prawnych prawa prywatnego (obok m.in. spółek z o.o., spółdzielni mieszkaniowych, partii politycznych, stowarzyszeń rejestrowych, fundacji)³⁶¹. Tego typu kategoryzacja dokonana została również na gruncie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów w tych rejestrach³⁶². W załączniku 3 do tego rozporządzenia – który zgodnie ze swoją nazwą, wymienia „rodzaje podmiotów” wpisywanych do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej – stowarzyszenia ogrodowe zostały wymienione jako równorzędna (obok stowarzyszeń „zarejestrowanych”, a także m.in. cechów rzemieślniczych, kółek rolniczych, czy rolniczych zrzeszeń branżowych) kategoria podmiotów wpisywanych do ww. rejestru. Jak tłumaczono w uzasadnieniu do projektu ww. rozporządzenia, nowa treść tego załącznika uwzględnia „w związku z obowiązującymi przepisami nowe formy prawne podmiotów uregulowane ustawą z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U z 2014 r. poz. 40) tj. stowarzyszenia ogrodowe oraz związki stowarzyszeń ogrodowych”³⁶³. Należy zarazem zwrócić uwagę na fakt, że pomimo dość podobnego schematu regulacji (koncentrującego się na zadaniach organizacji, a nie zagadnieniach jej ustroju wewnętrznego), prawodawca nie wyróżnił na gruncie omawianego rozporządzenia (a zatem nie uznał za odrębną formę prawną podmiotów wpisywanych do rejestru) – stowarzyszeń kombatanckich³⁶⁴, stowarzyszeń

³⁵⁸ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 785 ze zm.).

³⁵⁹ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1256 ze zm.).

³⁶⁰ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.).

³⁶¹ R. Rawczyński, *Zdolność procesowa w sądowym postępowaniu rozpoznawczym w sprawach cywilnych*, Warszawa 2018, s. 220.

³⁶² Dz.U. z 2014 r. poz. 1667. Jest to akt wykonawczy do ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym Dz.U. z 2013 r. poz. 1203 ze zm.

³⁶³ Zob. s. 6-7 uzasadnienia projektu na stronie [www.RzadowegoCentrumLegislacji](http://www.RzadowegoCentrumLegislacji.pl) - <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/236310/katalog/236317#236317> [dostęp: 10.02.2019 r.].

³⁶⁴ Kategorię stowarzyszeń kombatanckich definiuje art. 6 ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego Dz.U. z 2018 r. poz. 276 ze zm.), wskazując, że rozumie się pod tym

strzeleckich lub obronnych³⁶⁵, czy regionalnych lub lokalnych organizacji turystycznych³⁶⁶. Konsekwencją wejścia w życie tej treści rozporządzenia było uwidocznienie w odpisach z KRS stowarzyszeń ogrodowych zarejestrowanych po dniu jego wejścia w życie tj. po 1 grudnia 2014 r. w ich Rubryce 1 (Dane podmiotu) pod pozycją 1 (Oznaczenie rodzaju organizacji) informacji „stowarzyszenie ogrodowe”. Dla przykładu, takie oznaczenie „rodzaju organizacji” figuruje w aktualnym odpisie Polskiego Związku Działkowców³⁶⁷. Zarazem stowarzyszenia ogrodowe zarejestrowane przed tą datą oznaczone są po prostu jako „stowarzyszenia”³⁶⁸.

Pewne wskazówki co do przyczyn takiego uregulowania płynąć mogą z analizy uzasadnienia projektu tego aktu wykonawczego, a także z przebiegu konsultacji publicznych oraz wyjaśnień międzyresortowych na etapie prac legislacyjnych. Wynika z nich, że projektodawca, wyodrębniając na gruncie rozporządzenia określone rodzaje podmiotów (w tym odróżniając stowarzyszenia ogrodowe od stowarzyszeń), kierował się intencją uwidocznienia w odpisach z KRS „informacji o formie prawnej podmiotu” oraz wagą takiej informacji dla obrotu prawnego. Podkreślano, że omawiany załącznik nr 3, zawierający „listę podmiotów wpisywanych do rejestru stowarzyszeń”, kierowany jest do osób dokonujących wpisów do tego rejestru i „jest swoistą podpowiedzią jakie formy prawne są wpisywane do tego rejestru” w rubryce „oznaczenie rodzaju organizacji”. Wywodząco dalej, że załącznik ten „jedynie wskazuje na rodzaje występujących w KRS form prawnych”, nie jest natomiast wykazem podmiotów wpisywanych do rejestru, bo kwestię tę przesądzają przepisy ustrojowe właściwe dla poszczególnych typów osób prawnych³⁶⁹. W kontekście dyskusji związanych z wyodrębnieniem innej „formy prawnej” podmiotów wpisywanych do KRS, a mianowicie „jednostek organizacyjnych związków zawodowych posiadających osobowość prawną”, wskazywano, że reguły wpisywania podmiotów z właściwą formą prawną będą dotyczyły tylko podmiotów nowo rejestrowanych, nie przewiduje się natomiast zmiany już wpisanej

pojęciem stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń działające na podstawie prawa o stowarzyszeniach, zrzeszające kombatantów lub ofiary represji wojennych i okresu powojennego.

³⁶⁵ O „stowarzyszeniach strzeleckich”, ale bez zdefiniowania tego pojęcia, stanowi ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1839 ze zm.) - zob. art. 27 ust. 5 ww. ustawy, odnosząc się zarazem w art. 10 ust. 3 pkt 3 do „stowarzyszeń o charakterze strzeleckim”. Natomiast o stowarzyszeniach obronnych mówi art. 29 ust. 1 pkt 4 tejże ustawy.

³⁶⁶ Podmioty te są tworzone, zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 563 ze zm.) w celu realizacji zadań określonej w art. 3 ust. 1 pkt 5 tejże ustawy, a do ich tworzenia i działania stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 210) z uwzględnieniem odrębności przewidzianych w tejże ustawie. Jak wskazuje M. Bendorf-Bundorf (M. Bendorf-Bundorf, *Członkostwo w stowarzyszeniu*, *Studia Prawno-ustrojowe* Nr 28/2015, s. 47) podmioty tego rodzaju posiadają wszystkie cechy stowarzyszeń określone w ustawie - Prawo o stowarzyszeniach, z uwzględnieniem jednak odrębności wynikających z ww. ustawy z 25 czerwca 1999 r.

³⁶⁷ Numer KRS: 0000293886 (stan na dzień 11.02.2019).

³⁶⁸ Zob. np. odpis z KRS Stowarzyszenia Ogrodowego „Kmita” - numer KRS: 0000527779 [stan na dzień 11.02.2019].

³⁶⁹ Zob. s. 2-3 pisma Wiceministra Sprawiedliwości z 8 września 2014 r. do wiceprezesa RCL zawierającego ustosunkowanie się projektodawcy do zgłoszonych uwag do rozporządzenia:

<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/517/236310/236317/248913/236322/dokument130712.pdf> [dostęp: 10.02.2019].

Tak też E. Gniewek, w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 37, Nb 3.

formy prawnej, gdyż wiązałyby się to z koniecznością nieproporcjonalnie kosztownej przebudowy systemu KRS w stosunku do osiągniętej korzyści³⁷⁰.

Z powyższego wynika, że treść rozporządzenia służy wskazaniu form prawnych wpisywanych do KRS i ma znaczenie wyłącznie w kontekście funkcjonowania tego rejestru. Nie ma ona natomiast istotnego znaczenia dla zagadnienia odrębności stowarzyszeń ogrodowych jako samodzielnego ustawowego typu osoby prawnej. Kryteria przyjęte jako podstawa ustalenia treści Załącznika nr 3 nie mają charakteru doktrynalnego, lecz funkcjonalny i uwzględniają w szczególności „znaczenie dla obrotu prawnego”³⁷¹. W omawianym przypadku znaczenie dla obrotu prawnego ma niewątpliwie kwestia identyfikacji danego podmiotu jako stowarzyszenia ogrodowego – albowiem tylko taki podmiot może wypełniać zadania przewidywane ustawą z 2013 r. Omawiane rozporządzenie przeniosło ciężar oceny, czy dana organizacja jest stowarzyszeniem ogrodowym, czy nie, na etap rejestracji w KRS, albowiem w przypadku wniosku o zarejestrowanie „stowarzyszenia ogrodowego” sąd będzie badał, czy dołączone do wniosku dokumenty – w szczególności statut – są zgodne pod względem formy i treści z przepisami prawa (art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym³⁷²). Oznacza to również weryfikację zgodności statutu z art. 2 ust. 1 pkt 6 RodzOgrU (określającego wyłączne cele stowarzyszenia ogrodowego) oraz art. 47 ww. ustawy (szczególna treść statutu stowarzyszeń ogrodowych)³⁷³.

W świetle powyższego rozważyć należy samodzielnie, czy stowarzyszenia ogrodowe są odrębnym od stowarzyszeń „zarejestrowanych”, szczególnym typem organizacji, o których mówi art. 7 ust. 1 pkt 1 PrStow. W literaturze wskazuje się, że przepis ten stanowi o zrzeszeniach, które nie są stowarzyszeniami w rozumieniu ww. ustawy³⁷⁴. Przesądza on, że organizacje społeczne działające na podstawie odrębnych ustaw³⁷⁵ nie podlegają przepisom ustawy Prawo o stowarzyszeniach, poza zakresem spraw nieuregulowanych odrębnie, w których to sprawach należy jednak stosować ww. ustawę. J. Broł trafnie podkreślał, że

³⁷⁰ Zob. raport z konsultacji publicznych projektu ww. rozporządzenia:

<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/517/236310/236312/236313/dokument134120.pdf> [dostęp: 2019.02.11]

³⁷¹ Zob. s. 6-7 uzasadnienia projektu na stronie www Rządowego Centrum Legislacji:

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/236310/katalog/236317#236317> [dostęp: 10.02.2019 r.] oraz s. 2-3 pisma Wiceministra Sprawiedliwości z 8 września 2014 r. do wiceprezesa RCL - <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/517/236310/236317/248913/236322/dokument130712.pdf> [dostęp: 10.02.2019].

³⁷² Dz.U. z 2018 r. poz. 986 ze zm.

³⁷³ Jak wskazuje M. Tarska (M. Tarska, w: S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, *Kodeks spółek handlowych. Pozakodeksowe prawo handlowe. Komentarz. T. 5*, Warszawa 2015, art. 23 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, Nb 4, s. 511) w zakresie przedmiotu działalności danego podmiotu weryfikuje się „czy przedmiot ten jest zgodny z prawem (tzn. przepisami szczególnymi, które regulują zasady tworzenia i funkcjonowania podmiotu oraz innymi przepisami bezwzględnie obowiązującymi)”.

³⁷⁴ H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skrowowidz*, Krasnobród 2004, s. 104; J. Broł, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 21; L. Wiśniewski, *Wolność zrzeszania się...*, s. 22, A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach, Prawo o stowarzyszeniach*, Warszawa 1997 r., s. 62.

³⁷⁵ Odrębne ustawy mogą dotyczyć tak organizacji określonych rodzajowo, jak i organizacji określonych indywidualnie - P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 7, teza 1.

organizacje, o których mowa w przywołanym przepisie „działają na podstawie ustaw regulujących w całości status danej organizacji, bądź też jedynie niektóre kwestie, odsyłając w sprawach nie uregulowanych do Prawa o stowarzyszeniach”³⁷⁶ (podkr. JL). Wydaje się bowiem, że zawarte w art. 7 ust. 1 pkt 1 PrStow wyrażenie „działanie na podstawie odrębnych ustaw”, rozumieć należy jako odniesienie do takich ustaw, które modelują sprawy ustrojowe, tj. samą konstrukcję danej formy organizacji, a nie jedynie odniesienie do przepisów wymagających – dla uzyskania pewnych kompetencji czy statusu – ukształtowania materii statutowej stowarzyszenia zgodnie z oczekiwaniami ustawodawcy np. w zakresie składu czy przedmiotowego zakresu działania stowarzyszenia (zob. art. 10 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach). W tym drugim przypadku wymagania ustawowe zasadniczo nie ingerują w ustanowione Prawem o stowarzyszeniach ramy organizacji stowarzyszeń, wymagają natomiast wypełnienia statutu określoną treścią. Jedynie, gdyby z takiej regulacji treści statutów danych organizacji wynikało, że pozbawione zostały one jednej z podstawowych cech stowarzyszeń lub treść stosunków członkowskich odbiega od natury stosunku stowarzyszeniowego (np. zrzeszają one nie osoby fizyczne lecz prawne lub nie kierują się przy podejmowaniu decyzji zasadą równości głosów), wykluczałoby to możliwość uznania danego rodzaju podmiotów za stowarzyszenia podlegające przepisom Prawa o stowarzyszeniach. Do wniosku takiego prowadzi samo sformułowanie wstępnej części art. 7 ust. 1 pkt 1 PrStow („Przepisom ustawy nie podlegają” (podkr. JL)), skoro bowiem Prawo o stowarzyszeniach w ogóle nie reguluje np. konkretnych wymagań, jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o członkostwo, czy materii przedmiotowego zakresu aktywności stowarzyszeń, to w tym zakresie powyższe wyłączenie stosowania jest zbędne (tak czy inaczej „przepisy ustawy” kwestii tych nie regulują). Zawarte w art. 7 ust. 1 pkt 1 PrStow sformułowanie „nie podlegają” odnosić się więc może jedynie do materii regulowanej ustawą Prawo o stowarzyszeniach tj. statusu i konstrukcji wewnętrznej danego typu organizacji. Stanowisko powyższe ma swoje oparcie również w treści art. 35 KC, który stanowiąc, że „powstanie, ustrój i ustanie osób prawnych określają właściwe przepisy (...)”, wyznacza materię przepisów będących podstawą wyodrębnienia określonych kategorii osób prawnych. W kontekście przywołanego przepisu, ustawa – Prawo o stowarzyszeniach kreuje byt stowarzyszenia jako ustawowego typu (kategorii) osoby prawnej³⁷⁷, a jej przepisom nie podlegają jedynie takie organizacje społeczne, które działają na podstawie odrębnych ustaw

³⁷⁶ J. Broł, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 21. Autor dodaje, że można spotkać też „regulacje jedynie rozszerzające zakres uprawnień stowarzyszenia lub jego członków w stosunku do Prawa o stowarzyszeniach” - ale wyraźnie w tym miejscu odnosi się już do stowarzyszeń, a nie innych organizacji społecznych.

³⁷⁷ Jak wskazuje M. Pazdan właściwe przepisy, o których tu mowa, dotyczą bądź poszczególnych - konkretnych osób prawnych (np. ustawa z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”), bądź „określonych kategorii osób prawnych” - np. Kodeks spółek handlowych, Prawo Spółdzielcze, czy właśnie ustawa – Prawo o stowarzyszeniach (M. Pazdan, w: *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449*¹⁰ (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018, wyd. 9, art. 35, Nb 1).

określających „powstanie, ustrój i ustanie” tych osób prawnych (lub choć część z tych zagadnień).

Do 2012 r. nie ulegało wątpliwości, że jedną z takich organizacji jest Polski Związek Działkowców działający na podstawie najpierw ustawy z 1981 r., a następnie z 2005 r.³⁷⁸ Ustawy te, nie tylko powoływały Polski Związek Działkowców do istnienia i nadawały mu osobowość prawną, lecz także definiowały podstawowe zagadnienia dotyczące jego statusu i organizacji wewnętrznej – w tym charakteru prawnego PZD jako zrzeszenia, podstaw działania PZD (pośród których nie wymieniano Prawa o stowarzyszeniach), treści jego statutu, jednostek organizacyjnych i organów PZD, zasad członkostwa w PZD, majątku i możliwości prowadzenia działalności gospodarczej.

Stowarzyszenia ogrodowe, o których stanowi ustawa z 2013 r., swój szczególny charakter zawdzięczają niewątpliwie ustawie odrębnej względem Prawa o stowarzyszeniach, tj. ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych. Ustawa ta wskazuje na cechy tych podmiotów oraz reguluje dość szczegółowo zasady realizacji przez nie wyznaczonych im zadań, koncentrując się jednak na przedmiocie ich działalności, a nie na ich ustroju wewnętrznym, jak to było w przypadku PZD. Ustawa z 2013 r. nie określa charakteru stowarzyszeń ogrodowych jako zrzeszeń, nie odnosi się do kwestii posiadania przez nie osobowości prawnej i nie kształtuje samodzielnie ich struktury organizacyjnej w sposób niezależny od zasad przewidzianych w Prawie o stowarzyszeniach³⁷⁹, jak ma to miejsce w przypadku np. kół łowieckich (których status określa art. 33-33d Prawa łowieckiego³⁸⁰), czy też kółek rolniczych (o których mowa w art. 15-21 ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników)³⁸¹. Status, zasady tworzenia i struktura wewnętrzna stowarzyszeń ogrodowych, tj. relacje pomiędzy ich organami, czy problematyka nadzoru – wobec braku stosownej regulacji w ustawie z 2013 r. oraz na skutek odesłania zawartego w art. 45 ust. 2 ustawy – podporządkowane są regułom przewidzianym w Prawie o stowarzyszeniach. Potwierdza to również art. 73 ust. 1 ustawy z 2013 r., który – odnosząc się do stowarzyszeń ogrodowych tworzonych w procedurze wyodrębniania się rodzinnych ogrodów działkowych z PZD po wejściu w życie ustawy z 2013 r. – przewiduje, że do

³⁷⁸ Zob. np. J. Brol, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 21, P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 7, teza 4; P. Suski, *Stowarzyszenia w prawie...*, s. 38, M. Sztekier-Łabuszewska, E. Dzbeńska, *Zakładamy stowarzyszenie*, Warszawa 2002, s. 29, M. Chmaj, *Wolność zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 2008, s. 97.

³⁷⁹ Por. uwagi E. Krześniaka dotyczące uznania związków sportowych za organizacje, do których odnosi się art. 7 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach - E. Krześniak, *Kluby i organizacje sportowe w prawie polskim na tle rozwiązań zagranicznych*, Warszawa 2016, s. 342-347.

³⁸⁰ Ustawa określa nie tylko cele kół łowieckich, lecz także m.in. odrębne zasady ich zakładania, nabywania osobowości prawnej, odpowiedzialności zarządu, kontroli uchwał koła.

³⁸¹ Dz.U. 1982 Nr 32, poz. 217 ze zm.

założenia stowarzyszenia ogrodowego, powołanego na podstawie uchwały o wyodrębnieniu ROD, stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach³⁸².

Przenosząc powyższe na grunt art. 7 Prawa o stowarzyszeniach stwierdzić należy, że wyłączenie zawarte w tym przepisie nie dotyczy stowarzyszeń ogrodowych; podlegają one natomiast tej ustawie w zakresie ustroju i ogólnych zasad swojego funkcjonowania³⁸³. W konsekwencji należy je zaliczyć do stowarzyszeń w rozumieniu tejże ustawy, uznając że ustawa z 2013 r. nie określa odrębnej formy prawnej organizacji – nowej kategorii zrzeszeń. Również z tego względu, dokonana na gruncie ustawy z 2013 r. charakterystykę stowarzyszeń ogrodowych, dotyczącą ich celów, zadań, czy wymagań co do członkostwa, postrzegać można jako wyznaczone przez ustawodawcę a adresowane do założycieli lub członków stowarzyszenia ("w rozumieniu Prawa o stowarzyszeniach" - art. 2 pkt 6 RodzOgrU) warunki uznania go za stowarzyszenie ogrodowe. Jak wskazywano, warunki te dotyczą określonego ukształtowania materii statutowej, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 i 4 PrStow. To sami członkowie stowarzyszenia kształtując statut tworzonej organizacji decydują o nadaniu jej cech przewidzianych w RodzOgrU, a przez to uzyskaniu przez nią statusu stowarzyszenia ogrodowego. Jeśli zatem jest mowa w niniejszej pracy o wyodrębnieniu konstrukcji stowarzyszenia ogrodowego, czy ukształtowaniu takiego podtypu stowarzyszenia, należy przez to rozumieć ustalenie w ustawie wymagań, jakie (z woli założycieli stowarzyszenia) spełniać musi statut stowarzyszenia, aby mogło być one uznane na gruncie ustawy stowarzyszeniem ogrodowym i korzystać z wynikającego z tego faktu statusu. Oceny tej nie zmienia to, że stowarzyszenia te zostały wyodrębnione z nazwy, a ustawa z 2013 r. zawiera postanowienia szczególne odnoszące się do problematyki członkostwa (art. 48 – dotyczący nabywania członkostwa, art. 49 – skutków wystąpienia ze stowarzyszenia, art. 50 – regulujący możliwość sądowego dochodzenia praw działkowca pozbawionego członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym). Postanowienia te mają gwarantować właściwy skład członkowski stowarzyszeń i również pośrednio wpływają na postanowienia ich statutów. Na tej podstawie możliwe jest zatem wyróżnienie szczególnego rodzaju (podtypu) stowarzyszeń, ukształtowanych zgodnie z wymogami ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, którym ustawodawca zdecydował się wyznaczyć określone zadania³⁸⁴.

³⁸² Zauważyć należy, że art. 73 RodzOgrU w ustępie 2 nakazuje powołanym w tym trybie stowarzyszeniom ogrodowym dołączyć do wniosku o rejestrację stowarzyszenia w KRS (dodatkowo, tj. poza wymogami dotyczącymi wszystkich stowarzyszeń) uchwałę o wyodrębnieniu ROD oraz wykazać spełnienie wymogów, o których mowa w art. 69 ust. 2 i art. 70 ust. 2 lub art. 72 RodzOgrU.

³⁸³ Por. uwagi E. Krześniaka dotyczące uznania związków sportowych za organizacje, do których odnosi się art. 7 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach - E. Krześniak, *Kluby i organizacje sportowe w prawie polskim na tle rozwiązań zagranicznych*, Warszawa 2016, s. 342-347.

³⁸⁴ Por. analiza dot. charakteru prawnego lokanych i regionalnych organizacji turystycznych - P. Stec, *Lokalne i regionalne organizacje turystyczne jako stowarzyszenia szczególnego rodzaju*, Turystyka a Prawo - aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne (red. P. Cybula, J. Raciborski), Sucha Beskidzka - Kraków 2008, s. 358-362.

Również E. Hadrowicz nie zalicza stowarzyszeń ogrodowych do organizacji, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 Prawa o stowarzyszeniach, lecz umieszcza je w katalogu „innych podmiotów, do których stosuje się normy prawne PrStow z pewnymi modyfikacjami wynikającymi z *lex specialis*”³⁸⁵. P. Suski uznaje stowarzyszenia ogrodowe za rodzaj stowarzyszeń wyróżniony ze względu na przedmiot działalności, podobnie jak np. stowarzyszenia kombatanckie³⁸⁶, czy stowarzyszenia obronne³⁸⁷. Stwierdza on, że „stowarzyszenia te nie stanowią odrębnej kategorii, ze względu jednak na osoby które zrzeszają, albo cel działania, przyznano ich członkom określone uprawnienia lub nałożono obowiązki i w związku z tym wyodrębniono terminologicznie”³⁸⁸. Uwagi te zbieżne są z ustaleniami dokonanymi powyżej.

Dość zaskakujące więc w świetle organizacyjnego statusu stowarzyszeń ogrodowych jako podtypu stowarzyszeń w rozumieniu Prawa o stowarzyszeniach jest zawarte w art. 45 ust. 2 ustawy z 2013 r. odesłanie, by stosować do nich „odpowiednio” przepisy Prawa o stowarzyszeniach. Nietypowość takiego rozwiązania wynika po pierwsze z nielogiczności nakazu „odpowiedniego” stosowania przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach do podmiotów będących organizacjami, których status ta właśnie ustawa reguluje (art. 2 pkt 6 ustawy z 2013 r.). Odesłanie do odpowiedniego stosowania sugeruje przecież, że chodzi tu o unormowanie „innego stosunku prawnego”, które ustawodawca chce jedynie „w ten sam, czy podobny sposób rozstrzygać”³⁸⁹. Jak już jednak ustalono, stowarzyszenie ogrodowe jest stowarzyszeniem, o którym stanowi Prawo o stowarzyszeniach, a stosunki w stowarzyszeniu ogrodowym są tożsame ze stosunkami w stowarzyszeniu „rejestrwym”. Po drugie, w ustawie z 2013 r. w zasadzie brak jest specyficznych rozwiązań w zakresie spraw uregulowanych ustawą Prawo o stowarzyszeniach, wobec czego niezbędne jest bezpośrednie zaczerpnięcie z norm Prawa o stowarzyszeniach w zasadzie we wszystkich sprawach dotyczących ustroju wewnętrznego stowarzyszeń ogrodowych. Co więcej, nawet art. 7 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach – odnoszący się do organizacji społecznych innych niż stowarzyszenia – mówi w takim wypadku o „stosowaniu”, a nie o „odpowiednim stosowaniu”, przepisów ustawy.

Wydaje się, że ustawodawca, kształtując w omawiany sposób art. 45 ust. 2 ustawy z 2013 r., popełnił błąd, gdyż brak jest podstaw dla wyłączenia zastosowania do stowarzyszeń ogrodowych norm wynikających z ustawy Prawo o stowarzyszeniach wprost, skoro nie są one

³⁸⁵ E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 7, Nb 2.

³⁸⁶ Art. 6 ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2018 r. poz. 276).

³⁸⁷ Art. 15 ust. 2 i art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2019 r. poz. 284).

³⁸⁸ P. Suski, *Stowarzyszenie w polskim...*, s. 98-99.

³⁸⁹ J. Nowacki, „*Odpowiednie*” stosowanie przepisów prawa, PiP 1964 Nr 3, s. 367-368.

innym typem organizacji, lecz właśnie „stowarzyszeniami w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach” (art. 2 pkt 6 ustawy z 2013 r.), a postanowienia ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych nie zawierają żadnych odrębności w zakresie wewnętrznej organizacji stowarzyszeń ogrodowych. Błąd ten nie powinien być jednak brzemienny w skutkach, gdyż „odpowiednie stosowanie” oznacza m.in. – w każdym przypadku, gdy jest to możliwe, tj. jeśli przepis nie jest sprzeczny z istotą instytucji, do której ma być odniesiony – stosowanie odnośnych przepisów bez żadnych zmian³⁹⁰.

Ostatnią z kwestii, które należy wyjaśnić w tym miejscu, jest problematyka osobowości prawnej stowarzyszeń ogrodowych i tego, czy mogą one przyjmować formę stowarzyszeń zwykłych. Jak wskazano wyżej, ustawa z 2013 r. milczy na ten temat. Zawarte w art. 2 pkt 6 ustawy wskazanie, że jako stowarzyszenie ogrodowe „należy rozumieć stowarzyszenie w rozumieniu przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach”, wydaje się przesądzać, iż zgodnie z art. 17 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach stowarzyszenie ogrodowe uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność po wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego. W literaturze wskazuje się jednak, że „wszędzie tam, gdzie przepisy prawne stanowią o stowarzyszeniach, gdzie przyznają im pewną rolę do odegrania, przepisy te należy zawsze odnosić do obu rodzajów stowarzyszeń”³⁹¹. Stanowisko takie, a szczególnie jego ogólny charakter³⁹², budzi jednak wątpliwości. Sama ustawa Prawo o stowarzyszeniach posługuje się przecież samodzielnym określeniem „stowarzyszenie” wyłącznie w odniesieniu do jego „podstawowej” formy, tj. stowarzyszenia „zarejestrowanego”, regulując zarazem status stowarzyszeń zwykłych przy wykorzystaniu ich pełnej nazwy. Zastosowanie do stowarzyszeń zwykłych części przepisów dotyczących stowarzyszeń „zarejestrowanych” wynika nie z objęcia pojęciem „stowarzyszenie” również stowarzyszeń zwykłych, lecz z treści art. 43 ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

Niezależnie od powyższego, analiza przepisów ustawy z 2013 r. doprowadza do jednoznacznego wniosku, że odniesienie zawarte w art. 2 pkt 6 tej ustawy obejmuje wyłącznie stowarzyszenia „zarejestrowane”. Po pierwsze, w dacie uchwalenia ustawy z 2013 r. stowarzyszeniom zwykłym nie przysługiwała zdolność prawna oraz zdolność sądowa³⁹³,

³⁹⁰ Zob. Z. Radwański, M. Zieliński, w: M. Safjan (red.), *SPP t. 1, Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2012, s. 423-424, J. Nowacki, „*Odpowiednie” stosowanie...*, s. 370-371.

³⁹¹ P. Sarniecki, *Prawo o stowarzyszeniach...*, Rozdział 6 - komentarz ogólny. Do poglądu tego zdaje się przychylić E. Hadrowicz (E. Hadrowicz, *Zdolność sądowa stowarzyszenia zwykłego w postępowaniu cywilnym – glosa – I CSK 396/14*, MOP 2016, Nr 9).

³⁹² Nie jest wykluczone, że w danym kontekście normatywnym, szczególnie w przepisach prawa publicznego, odniesienie do stowarzyszeń obejmować będzie również stowarzyszenia zwykłe, jednak ocena w tej mierze powinna być dokonywana w każdym przypadku odrębnie w kontekście wykładni systemowej i teleologicznej.

³⁹³ Zdolność prawna przyznana została stowarzyszeniom zwykłym dopiero nowelizacją Prawa o stowarzyszeniach z dnia 25 września 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1923), choć i wcześniej wyrażane były poglądy uzasadniające przysługiwanie tym jednostkom „dorozumianej” zdolności prawnej (zob. na ten temat E. Hadrowicz, *Odpowiedzialność członków za*

natomiast ustawa z 2013 r. m.in. przewidywała nabycie przez stowarzyszenia ogrodowe własności infrastruktury ogrodowej (art. 11 ust. 3 ustawy) oraz możliwość wytoczenia powództwa przeciwko takiemu stowarzyszeniu (art. 14 ust. 4 ustawy), a także wymagała zawierania przez te podmioty we własnym imieniu umów z właścicielami gruntów oraz działkowcami. Aby wypełniać swoje zadania na gruncie ustawy z 2013 r. (w dacie jej uchwalenia i zgodnie z wolą ustawodawcy) stowarzyszenie ogrodowe musiało więc posiadać przymiot osobowości prawnej i być stowarzyszeniem „zarejestrowanym”. Po drugie, wybrane przepisy ustawy z 2013 r. wskazują wprost na cechy stowarzyszeń ogrodowych charakteryzujące właśnie stowarzyszenia „zarejestrowane”, mianowicie art. 44, 47, 48, 65 ust. 2, 68 i 71 ust. 1 RodzOgrU odnoszą się do statutu stowarzyszenia (a więc nie regulaminu działalności, o którym mowa aktualnie w art. 40 Prawa o stowarzyszeniach)³⁹⁴, natomiast art. 73 ust. 2-5 ustawy stanowią o potrzebie rejestracji stowarzyszenia ogrodowego powołanego na podstawie uchwały o wyodrębnieniu ROD oraz o nabyciu przez nie osobowości prawnej. Wszystkie te argumenty wykluczają *de lege lata* możliwość prowadzenia stowarzyszeń ogrodowych w formie stowarzyszeń zwykłych i uzasadniają wniosek, że podmioty te są wyłącznie stowarzyszeniami zarejestrowanymi, którym przysługuje osobowość prawna (odnośnie możliwości dopuszczenia prowadzenia ROD przez stowarzyszenia zwykłe – patrz rozdział IV.2.7. pracy).

III.3.3. Wielość i równorzędność stowarzyszeń ogrodowych

Cechy, jaką jest wielość i równorzędność stowarzyszeń ogrodowych, nie trzeba byłoby wymieniać pośród głównych zasad ustawy z 2013 r., gdyby nie okoliczność, że do 2014 roku, przez ponad 60 lat aktywność działkowców podporządkowana została kierownictwu jednej organizacji i wykluczone było prowadzenie ogrodów działkowych poza jej strukturami.

Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 2 ust 1 ustawy z 1949 r. zarząd pracowniczymi ogrodami działkowymi należał do Zrzeszenia Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisji Centralnej Związków Zawodowych) „na zasadach wyłączności”. Podobnie art. 4 ustawy z 1981 r. stanowił, że „pracownicze ogrody działkowe zakłada i prowadzi, na zasadzie wyłączności, Polski Związek Działkowców”. Mimo że ustawa z 2005 r. nie powtarzała wprost takiego postanowienia, to kształtowała ona zasady funkcjonowania

zobowiązania..., s. 193-219). Na temat korelacji pomiędzy zdolnością prawną a zdolnością sądową zob. też post. SN z 16.04.2015 r. (I CSK 396/14, Legalis 1260023).

³⁹⁴ W szczególności art. 71 ust. 1 ustawy wymaga uchwalenia statutu przez nowe stowarzyszenie ogrodowe tworzone na skutek wyodrębnienia ROD z PZD.

rodzinych ogrodów działkowych tak, iż gwarantowała prawem wyłączność PZD w dostępie do gruntów przeznaczonych na ogrody działkowe oraz swoisty monopol tej organizacji w prowadzeniu ogrodów działkowych. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny w swoich kolejnych rozstrzygnięciach, odnoszących się do ustawy z 1981 r.³⁹⁵ oraz ustawy z 2005 r.³⁹⁶, uprzywilejowanie Polskiego Związku Działkowców w zakresie możliwości uzyskania gruntów gminy na cele ogrodów działkowych pozbawiało obywateli prawa dobrowolnego zrzeszania się w celu użytkowania pracowniczych (rodzinych) ogrodów działkowych i naruszało zasady demokratycznego państwa prawnego (więcej na temat konstytucyjnego kontekstu współistnienia różnych organizacji działkowców zob. rozdział II.5. pracy).

Swoboda tworzenia i funkcjonowania obok siebie wielu równorzędnych organizacji działkowców jest aktualnie powszechną normą w całej Europie i nie budzi jakichkolwiek wątpliwości. Oczywiście organizacje działkowców mogą ze sobą współpracować i zrzeszają się w związki, koordynujące, a niekiedy też nadzorujące ich funkcjonowanie, jednak nie przekreśla to autonomiczności i samorządności zrzeszeń działkowców. Jedynie w państwach bloku socjalistycznego wdrożono niegdyś – albo poprzez prawodawstwo³⁹⁷, albo w praktyce³⁹⁸ – ideę scentralizowania ruchu działkowego poprzez podporządkowanie wszystkich działkowców i ogrodów jednej organizacji. Zanim jednak w państwach tych narzucono opisane rozwiązania, nieskrępowana działalność działkowców znajdowała wyraz w tworzeniu wielu samodzielnych stowarzyszeń prowadzących ogrody działkowe dla swoich członków³⁹⁹.

Po wejściu w życie ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. prowadzenie rodzinych ogrodów działkowych nie jest już domeną jednej, ustawowo utworzonej organizacji działkowców. Dopuszczono swobodę zrzeszania się działkowców oraz pluralizm działających na podstawie ustawy stowarzyszeń ogrodowych. Zarówno definicja stowarzyszenia ogrodowego, jak i przepisy określające zasady zakładania ROD, czy zrzeszania się działkowców, nie zawierają jakichkolwiek ograniczeń odnośnie do tworzenia stowarzyszeń

³⁹⁵ Wyr. TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK ZU Nr 6/1996, poz. 50).

³⁹⁶ Wyr. TK z 9.12.2008 r. (K 61/07, OTK-A 2008/10/174), wyr. TK z dnia 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78).

³⁹⁷ Tak było w Polsce od 1949 r. oraz w Niemieckiej Republice Demokratycznej od 1959 r. (§ 4 rozporządzenia z 3 grudnia 1959 r. o działkach, osadnictwie i drobnej hodowli - Verordnung zur Förderung des Kleingarten- und Siedlungswesens und der Kleintierzucht, Gesetzblatt der DDR Nr 1 z 9.01.1960 r.). Na temat organizacji ogrodów działkowych w NRD zob. H. Weckwerth, *Znaczenie i korzyści ogrodów...*, s. 89-90.

³⁹⁸ Tak było np. w Czechosłowacji, gdzie mimo braku gwarantowanego prawem monopolu na zarządzanie ogrodami działkowymi, organizacją która przejęła prowadzenie ogrodów działkowych był Czechosłowacki Związek Działkowców i Sadowników (*Československý zahrádkářský a ovocnářský svaz - ČOZS*), podzielony w latach 70. XX wieku na dwie odrębne organizacje - słowacką i czeską (zob. uzasadnienie wyroku ETPC z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie Urbárska obec Trenčianske Biskupice v. Slovakia (Application no. 74258/01 oraz E.Rolfova, *Případová Studie...*, s. 19 - 20).

³⁹⁹ Rozwój ogrodów działkowych w Niemczech i w Czechosłowacji przebiegał podobnie jak w Polsce, przy czym w ówczesnej Republice Weimarskiej już od 1919 roku podlegał on przepisom ordynacji z 31.06.1919 r. o ogródkach działkowych i dzierżawie działek. O rozwoju wielu samodzielnych stowarzyszeń działkowców w Czechosłowacji patrz - P. Divinová, *Zahrádkové osady...*, s. 17, E.Rolfova, *Případová Studie...*, s. 19.

ogrodowych i ich udziału w funkcjonowaniu ROD. Jedyną zasadą w tym względzie, której nie należy postrzegać jako ograniczenia, a jako konieczną regułę porządkującą, jest zawarte w art. 11 ust. 1 ustawy unormowanie, że „ROD prowadzony jest przez jedno stowarzyszenie ogrodowe”. Co więcej, ustawa nie wymaga obecnie by użytkownik działki w ROD był członkiem jakiegokolwiek stowarzyszenia ogrodowego (zob. więcej w rozdziale III.6.1. pracy). Formalnie więc wymagania w zakresie zniesienia monopolu jednej organizacji działkowców zostały spełnione.

Rzeczywistość odbiega jednak od obrazu, który daje jedynie teoretyczna analiza przepisów omawianej ustawy. Ustawa z 2013 r. nie zawiera bowiem rozwiązań, które ostatecznie zrywałyby z dotychczasowym uprzywilejowaniem jednej organizacji, a w konsekwencji nie realizuje w pełni postulatu zagwarantowania działkowcom swobody zrzeszania się. Zauważyć w tym miejscu należy, że Trybunał Konstytucyjny podkreślał wagę zagwarantowania braku nie tylko prawnego, lecz także faktycznego monopolu jednej organizacji zrzeszającej działkowców⁴⁰⁰.

Mimo że działkowcy mogą zrzeszać się obecnie w dowolnym stowarzyszeniu, to możliwość prowadzenia przez takie organizacje nowych rodzinnych ogrodów działkowych limitowana jest ograniczonym zasobem nieruchomości, które mogą być zagospodarowywane w tym celu (co wynika pośrednio z istnienia już dotychczasowych ROD). W praktyce jest bardzo niewiele nowych ROD, które tworzone byłyby już na zasadach określonych w nowej ustawie z 2013 r.⁴⁰¹; większość ogrodów nadal stanowią ogrody utworzone i funkcjonujące pod rządami wcześniejszych ustaw i podlegające do 2013 roku PZD. Z tego względu aktualny obraz ogrodów działkowych w Polsce ukształtowany został przez Rozdział 7 tej ustawy, który określił przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe – adresowane do PZD i dotychczasowych działkowców. Kwestia ta ma to niebagatelne znaczenie nie tylko z czysto formalnego punktu widzenia, lecz także dla zrozumienia, jak aktualnie funkcjonują ogrody działkowe w Polsce – omówiona ona zostanie szerzej w kolejnym rozdziale.

⁴⁰⁰ Zob. pkt 17.5 uzasadnienia wyr. TK z dnia 11.07.2012 r. K 8/10, OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78.

⁴⁰¹ Zdarzają się przypadki zakładania nowych ogrodów działkowych po 2013 r. (np. ROD Oaza w Kukowie pod Suwałkami - <https://www.radio.bialystok.pl/wiadomosci/index/id/135077> [dostęp: 4.03.2019]), jednak stanowią one znikomy procent w ogólnej liczbie ROD działających w Polsce. Często są to ogrody odtwarzane na nieruchomości zamiennej z uwagi likwidację innego ROD, prowadzone przez „nowe” PZD - zob. np. Rodzinny Ogród Działkowy przy ulicy Czarnucha na Naramowicach w Poznaniu (<https://gloswielkopolski.pl/naramowice-nowy-ogrod-dzialkowy-juz-gotowy/ar/10786572> [dostęp: 4.03.2019]), czy odtwarzany ROD w Toruniu - <http://pzd.pl/artykuly/15447/188/Trwa-budowa-nowego-ogrodu-w-Toruniu.html> [dostęp: 4.03.2019].

III.3.4. Przekształcenie PZD w stowarzyszenie ogrodowe w rozumieniu ustawy z 2013 r.

Opisując podstawowe zasady organizacji rodzinnych ogrodów działkowych oraz rolę stowarzyszeń ogrodowych na gruncie obowiązującej ustawy, nie sposób pominąć tego, w jaki sposób ustawodawca ukształtował przepisy przejściowe ustawy, umożliwiające wejście dotychczasowych rodzinnych ogrodów działkowych, samych działkowców oraz PZD w nowy reżim prawny ustalony ustawą z 2013 r.

Należy krótko przypomnieć, że jedną z podstawowych przyczyn uznania rozwiązań obowiązujących na gruncie ustawy z 2005 r. za sprzeczne z Konstytucją było przypisanie utworzonemu ustawą Polskiemu Związkowi Działkowców szczególnie uprzywilejowanej, monopolistycznej pozycji. Pozycja ta wyrażała się w podporządkowaniu Związkowi interesów działkowców, którzy nie mogli realizować swoich zainteresowań działkowych poza jego strukturami, postawieniu go ponad innymi organizacjami społecznymi, które nie mogły zakładać i prowadzić rodzinnych ogrodów działkowych oraz pozbawione zostały przywilejów zarezerwowanych dla PZD, a także w nieproporcjonalnym i uprzywilejującym PZD ograniczeniu praw właścicieli gruntów ROD.

Wobec zakwestionowania takich rozwiązań przez Trybunał Konstytucyjny ustawodawca oparł nową ustawę z 2013 r. na zasadach opisanych w niniejszej części pracy, dopuszczając m.in. prowadzenie ogrodów przez inne stowarzyszenia oraz znosząc wymóg przynależności działkowców do PZD. Deklarując zarazem wolę ochrony praw nabytych i interesów działkowców, ustawodawca zdefiniował w przepisach przejściowych zasady przekształcenia rodzinnych ogrodów działkowych, działających na podstawie ustawy z 2005 r., w ROD funkcjonujące pod rządami ustawy z 2013 r. oraz określił, co stanie się z utworzonym z mocy ustawy Polskim Związkiem Działkowców po uchyleniu dotychczasowej ustawy.

Przed szczegółowym opisem tych reguł wskazać należy, że w toku prac parlamentarnych zaprezentowano kilka alternatywnych rozwiązań tej kwestii. Dwa spośród wniesionych do łaski marszałkowskiej projektów przewidywały likwidację PZD i przejęcie przysługującego mu mienia przez Skarb Państwa i gminy (poselski projekt ustawy o ogrodach działkowych [druk 1148], poselski projekt ustawy o ogrodach działkowych [druk 1240]), przy czym zgodnie z projektem z druku 1148 przysługujące dotąd PZD prawa do nieruchomości ogrodów miały zostać zachowane i przejęte przez założone dla każdego ogrodu działkowego wspólnoty ogrodu. W przypadku tych dwóch projektów – wobec likwidacji Związku – wygasła również członkostwo działkowców w tej organizacji. Projekt z druku 1148

przewidywał jednak, że każdy z użytkowników działki w ogrodzie działkowym z mocy prawa wejdzie w skład wspólnoty danego ogrodu działkowego. Projekty z druku 1170 oraz 1204 zakładały natomiast przekształcenie się PZD w organizację działającą na gruncie nowych przepisów. Jak wiadomo, ostatecznie wygrała właśnie koncepcja zachowania przez PZD osobowości prawnej i przekształcenia go w stowarzyszenie ogrodowe. Na gruncie projektów przewidujących kontynuację działalności PZD, działkowcy nadal pozostawali członkami tej organizacji, jednak projekt obywatelski z druku 1204 dopuszczał rezygnację z tego członkostwa (co w nowej ustawie przewidziano). Wszystkie projekty zakładały przekształcenie się z mocy prawa dotychczasowych rodzinnych ogrodów działkowych w ogrody działkowe w rozumieniu nowej ustawy. Projekty z druku 1170 oraz 1204 zakładały zarazem, że dotychczasowe ROD pozostaną nadal w zarządzie organizacji powstałej z przekształcenia PZD, stając się terenowymi jednostkami organizacyjnymi tego podmiotu. Projekt obywatelski dopuszczał co prawda możliwość wyodrębnienia się ROD z PZD, jednak na podjęcie takiej decyzji dano działkowcom pierwotnie jedynie 2 lata (na etapie prac parlamentarnych zniesiono to ograniczenie). Należy również zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny, opisując w uzasadnieniu wyroku skutki wydania wyroku z dnia 11 lipca 2012 r., wskazywał, że w razie nieuchwalenia nowej ustawy regulującej byt prawny dotychczasowych ogrodów w terminie na jaki odroczone utratę mocy obowiązującej wszystkich przepisów uznanych za niekonstytucyjne, z upływem tego terminu PZD utraci podstawę prawną swojego istnienia. Oznaczałoby to, że przestanie on "mieć osobowość prawną i przekształci się w jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej w rozumieniu art. 331 k.c.". W takim wypadku „wygaśnie zarówno prawo użytkowania wieczystego, jak i prawo użytkowania gruntów przyznane PZD, a pełnia praw rzeczowych wróci do właścicieli gruntów, na których funkcjonują r.o.d.”⁴⁰². TK wskazał też, że nowa ustawa powinna uregulować w szczególności sposób kwestie związane z majątkiem PZD, czyli przysługujących tej organizacji w dotychczasowym porządku prawnym: własności nieruchomości, ruchomości i zasobów finansowych, innych praw rzeczowych (zwłaszcza użytkowania wieczystego i użytkowania) oraz wierzytelności.

Jak wiadomo ustawę udało się uchwalić i weszła ona w życie przed upływem ww. terminu, a w art. 65 ust. 1 ustawy z 2013 r. zdecydowano, że PZD będzie kontynuowało dotychczasową działalność w nowej formie, zachowując osobowość prawną i przekształcając się z mocy prawa w stowarzyszenie ogrodowe w rozumieniu nowej ustawy.

⁴⁰² Pkt. 17.1-17.4 uzasadnienia wyr. TK z 11.07.2012 r.

Organizacja ta („nowy PZD”) przejęła cały przysługujący dotąd Związkowi majątek, w tym środki składające się na dotychczasowy Fundusz Rozwoju Rodzinnych Ogrodów Działkowych, a także cały majątek przypisany do okręgowych i krajowych struktur Związku. Zasada przejścia majątku PZD modyfikowana jest przewidzianymi w art. 70-73 ustawy regułami wyodrębniania poszczególnych ROD z nowego PZD, które to wyodrębnienie skutkuje również przejściem przez założone przez działkowców stowarzyszenie ogrodowe tej części przysługujących dotąd PZD praw, które dotyczyły bezpośrednio wyodrębnionego ogrodu (art. 74 ust. 3 ustawy z 2013 r.).

Takie rozwiązanie budzi jednak istotne wątpliwości⁴⁰³. Zgodnie z wnioskami płynącymi z wyroku TK z 11 lipca 2012 r., nowa ustawa powinna przyznawać wszystkim stowarzyszeniom ogrodowym tożsamy zakres uprawnień i obowiązków – nie uprzywilejowując żadnego z nich prawnie, czy też faktycznie⁴⁰⁴. Uprzywilejowanie takie może dotyczyć zarówno preferencji organizacyjnych, jak i finansowych.

Podkreślić w tym kontekście należy, że majątek, który do 2013 r. pozostawał w dyspozycji PZD, z uwagi na jego źródła oraz specyficzną pozycję PZD w dotychczasowym ustroju ogrodów działkowych, powinien być traktowany w sposób szczególny. Mienie to przysługiwało przecież dotąd specyficznej, „hybrydowej osobie prawnej”, której istnienie zależało od ustawodawcy⁴⁰⁵ i uzasadnione było jedynie wykonywaniem określonych zadań o charakterze publicznym⁴⁰⁶. Przynajmniej formalnie, majątek ten służyć miał wszystkim działkowcom w Polsce (zob. wyliczone w art. 26 ust. 1 ustawy z 2005 r. zadania PZD, do których wspierania zobowiązane zostały organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także cele Funduszu Rozwoju Rodzinnych Ogrodów Działkowych⁴⁰⁷ wskazane w art. 36 ust. 3 ustawy z 2005 r.) i przeznaczony on był na realizację zadań, które odnosiły się do wszystkich ogrodów (a nie tylko tych, które pozostały aktualnie w ramach struktur dawnego PZD). Pod rządami ustaw z 1981 r. oraz 2005 r. majątek ten był zatem raczej związany funkcjonalnie z określonymi zadaniami publicznymi (w zakresie organizacji ogrodów działkowych), niż przynależny PZD⁴⁰⁸. Został on zgromadzony nie tylko przez lata

⁴⁰³ Zgłaszane one były już na etapie prac legislacyjnych w Sejmie - zob. K. Pałka, *Opinia prawna...* Wątpliwości konstytucyjne podnoszone były również po wejściu w życie ustawy w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich - zob. wystąpienie RPO do Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 czerwca 2014 r. w sprawie wykonania wyr. TK z 11.07.2012 r., <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-miir-ws-wykonania-wyroku-tk-dotyczacego-przepisow-ustawy-o-rodzinnych-ogrodach> [dostęp: 11.04.2019].

⁴⁰⁴ Zob. pkt. 17.5 uzasadnienia wyr. TK z 11.07.2012 r.

⁴⁰⁵ Zob. pkt. 10.11 uzasadnienia wyr. TK z 11.07.2012 r.

⁴⁰⁶ Zob. pkt. 10.10.1 - 10.10.3 uzasadnienia wyr. TK z 11.07.2012 r.

⁴⁰⁷ Fundusz tworzony był z dotacji z budżetu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, dotacji z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, środków pomocowych Unii Europejskiej, wpłat z odszkodowań wypłacanych przy likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego, wpłat z zakładowych funduszy świadczeń socjalnych, wpłat fundacji, darowizn, spadków i zapisów, innych przychodów (art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r.).

⁴⁰⁸ Zgodnie ze stanowiskiem Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego sformułowanym na etapie prac nad projektem, z uwagi na dotychczasowe cele Funduszu Rozwoju Rodzinnych Ogrodów Działkowych, jego środki mają charakter *quasi*

monopolistycznego funkcjonowania PZD (ze składek wszystkich działkowców oraz ze środków publicznych m.in. dotacji, obowiązkowego nieodpłatnego przekazywania praw do nieruchomości), lecz także stanowił mienie, w które wyposażono PZD w 1981 r. na mocy art. 32 ust. 2 ustawy powołującej go do istnienia (wykorzystywane dotąd przez ZPZZ), w tym mienie przejęte w 1949 r. od zlikwidowanych wówczas samorządnych towarzystw ogrodowych⁴⁰⁹. Jeśli ustawodawca zdecydował o nieprzejmowaniu tego majątku przez Skarb Państwa i pozostawieniu go działkowcom, to powinien on być (co najmniej) rozdysponowany pomiędzy wszystkie organizacje powstałe w oparciu o dotychczasowe struktury rodzinnych ogrodów działkowych. Tak się jednak nie stało.

Pomijając niejednoznaczność art. 73 ust. 3 ustawy niekorzystną dla tworzonych na skutek wydzielenia się z PZD stowarzyszeń ogrodowych (określającego zakres nabywanych przez takie stowarzyszenie praw i obowiązków terenowej jednostki organizacyjnej), przepis ten nie gwarantuje im pełnej, należytej partycypacji w przejętym przez nowy PZD majątku⁴¹⁰. Ustawa przewiduje bowiem następstwo prawne jedynie w zakresie praw, które „dotyczyły” bezpośrednio wyodrębnionego ogrodu (wskazuje się przykładowo na prawa do nieruchomości zajmowanej przez ROD, do infrastruktury ogrodowej oraz środków na rachunkach bankowych prowadzonych dla danego ogrodu), a przecież majątek PZD składał się nie tylko z sumy praw przypisanych poszczególnym ROD, lecz także praw majątkowych (funduszy) będących w dyspozycji organów jednostek terenowych PZD (okręgów) oraz jednostki krajowej PZD. Projekt wyklucza partycypację podmiotów powstających na skutek wyodrębnienia się ROD z dawnego PZD w pozostałym mieniu tej organizacji – nieruchomościach, środkach zgromadzonych na rachunkach jednostek terenowych i jednostki krajowej PZD, czy w Funduszu Rozwoju Rodzinnych Ogrodów Działkowych oraz funduszach celowych utworzonych przez Krajową Radę PZD⁴¹¹. Skutkiem takiego rozwiązania jest to, że nawet w przypadku gdyby ze stowarzyszenia powstałego na skutek przekształcenia się PZD wyodrębniły się wszystkie istniejące w dacie wejścia w życie ustawy rodzinne ogrody działkowe, to nadal w wyłącznej dyspozycji tej organizacji pozostawałoby

publiczny i powinny służyć bądź celom publicznym o charakterze ogólnym, bądź – wedle określonej w ustawie proporcji - wszystkim utworzonym po uchwaleniu ustawy organizacjom działkowców, a nie jednemu z wielu stowarzyszeń ogrodowych - zob. *Opinia Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego o obywatelskim projekcie ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych*, s. 3, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1204> [dostęp: 4.03.2019].

⁴⁰⁹ Na mocy art. 13 ustawy z 1949 r. cały majątek ruchomy i nieruchomy likwidowanych wówczas stowarzyszeń prowadzących ogrody działkowe nabywało Zrzeszenie Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisję Centralną Związków Zawodowych) a majątek ten przekazany został PZD na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z 1981 r.

⁴¹⁰ J. Lipski, *Opinia prawna na temat sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej o projektach ustaw zawartych w drukach 1204, 1148, 1170, 1240 dotyczących prawnej regulacji funkcjonowania ogrodów działkowych*, s. 10, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1204> [dostęp: 02.06.2019].

⁴¹¹ Patrz § 169 pkt 2 statutu PZD uchwalonego przez VII Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Działkowców w dniu 6 kwietnia 2006 roku.

znaczne mienie (w tym wszystkie fundusze), będące dotąd we władaniu jednostek okręgowych i jednostki krajowej.

Przyznanie przez ustawę z 2013 r. tego mienia jednej z wielu organizacji działkowców, jaką stał się nowy PZD, oznacza jej daleko idące uprzywilejowanie wobec innych podmiotów, które powstały z wydzielenia się ROD na podstawie art. 70 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2013 r. oraz zgodę na wykorzystanie go dla własnych celów tej organizacji⁴¹². Podkreślenia przy tym wymaga, że nowe PZD jako stowarzyszenie w rozumieniu ustawy Prawo o stowarzyszeniach, nie jest już tworem ustawowym, o szczególnym statusie, lecz typową osobą prawną – organizacją społeczną, której przysługują też konstytucyjne gwarancje ochrony praw majątkowych. Omówione postanowienia ustawy można zatem uznać za specyficzną formę uwłaszczenia nowego PZD na mieniu, które dotąd pełniło funkcje ogólnospołeczne i po zmianie ustroju ogrodów działkowych powinno być wykorzystane dla celów wszystkich działkowców i wszystkich ROD w Polsce. Przyjęte rozwiązanie narusza nakaz równego traktowania wszystkich podmiotów podobnych (działkowców oraz tworzonych przez nich nowych stowarzyszeń ogrodowych). Oznacza ono też powtórne uprzywilejowanie organizacji, której status został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2012 r., czyli pośrednią ingerencję w wolność zrzeszania się działkowców⁴¹³. U samej bowiem genezy wolności zrzeszania się „tkwi element negatywny, który wiąże się z koniecznością poszanowania wolności każdego do pozostawiania poza istniejącymi strukturami zbiorowymi. (...) Na kształt negatywnego aspektu wolności zrzeszania się może także oddziaływać zjawisko <<pośredniego>> ograniczenia dobrowolności członkostwa. Wiązać je należy z niebezpieczeństwem szczególnie uprzywilejowanego traktowania przez organy władzy publicznej konkretnego zrzeszenia, które w świadomości jednostek rodzić będzie przekonanie o korzyści przystąpienia do takiego właśnie publicznie faworyzowanego zrzeszenia, także za cenę rezygnacji z potrzeby samoorganizowania się”⁴¹⁴. Jak też podkreślał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2012 r. – przeznaczenie majątku osoby prawnej, utworzonej w drodze ustawy (tj. PZD), powinno być uregulowane przy zachowaniu zasad konstytucyjnych, w tym zasady sprawiedliwości społecznej. Przekazanie znacznej części majątku PZD tylko jednemu z wielu powstałych na gruncie nowej ustawy stowarzyszeń ogrodowych, godzi w przywołane przez TK zasady (art. 2 w zw. 58 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Dotyczy to również przejęcia środków

⁴¹² Zob. wystąpienie RPO do Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 czerwca 2014 r. w sprawie wykonania wyr. TK z 11.07.2012 r., <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-miir-ws-wykonania-wyroku-tk-dotyczacego-przepisow-ustawy-o-rodzinnych-ogrodach> [dostęp: 11.04.2019].

⁴¹³ Por. I. Lipowicz, *Ogródki działkowe a konstytucja*, Rzeczpospolita z dn. 19.08.2014, <https://www.rp.pl/artukul/1134117-Ogrodki-dzialkowe-a-konstytucja.html> [dostęp: 02.06.2019].

⁴¹⁴ Zob. pkt 9.2.5. uzasadnienia wyr. TK z dnia 11.07.2012 r. K 8/10, OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78.

Funduszu Rozwoju Rodzinnych Ogrodów Działkowych przez podmiot powstały z przekształcenia się PZD⁴¹⁵.

W art. 67 ust. 1 ustawy z 2013 r. przewidziano, że z dniem wejścia w życie ustawy członkowie Polskiego Związku Działkowców „zachowują członkostwo w stowarzyszeniu ogrodowym, o którym mowa w art. 65 ust. 1 pkt 1”, tj. stowarzyszeniu powstałym na skutek ustawowego przekształcenia PZD w organizację działającą na podstawie przepisów nowej ustawy. Osoby te mogą jednocześnie złożyć w każdym czasie „oświadczenie woli o rezygnacji z członkostwa” w tym stowarzyszeniu, zachowując prawo do działki. Ustawa spowodowała zatem utrzymanie z mocy prawa stosunku członkostwa wszystkich dotychczasowych działkowców w organizacji utworzonej na skutek przekształcenia PZD, tj. ustawowe, niezależne od woli jednostki, ustalenie jej przynależności do wybranej przez ustawodawcę organizacji.

Rozwiązanie to budzi wątpliwości zarówno z punktu widzenia wolności zrzeszania się (szczególnie jeśli uwzględni się potwierdzone wyrokiem TK w sprawie K 8/10 naruszenie przez dotychczasowe przepisy tej wolności), jak i zakazu uprzywilejowywania wybranej przez ustawodawcę organizacji działkowców⁴¹⁶. Przepis ten powoduje zastąpienie woli indywidualnego działkowca wolą ustawodawcy, który arbitralnie decyduje o trwaniu stosunku członkostwa w organizacji powstałej z przekształcenia PZD mimo odpadnięcia ustawowego nakazu zrzeszania się w tej organizacji. Rozwiązania tego nie można usprawiedliwiać nawiązaniem stosunku członkostwa z PZD przed wejściem w życie obowiązującej ustawy, gdyż decyzja w tym względzie nie miała charakteru dobrowolnego, a przynależność do PZD nie stanowiła realizacji konstytucyjnej wolności zrzeszania się (zob. uzasadnienie wyroku TK z 11 lipca 2012 r.). Wyrażona w art. 65 ust. 1 ustawy zasada kontynuacji działalności PZD w nowej formie nie powinna mieć zatem odniesienia do stosunków członkostwa. Przekształcenie nie było w tym wypadku wyrazem woli członków danego podmiotu (por. art. 556 pkt 2 KSH oraz 560-563 KSH), nie uwzględnia ono również prawa członków stowarzyszenia do nieuczestniczenia w podmiocie powstałym z przekształcenia (por. art. 564-565 KSH). Następstwo prawne przewidziane w ustawie z 2013

⁴¹⁵ Analogicznie: Opinia Prokuraturii Generalnej do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ogrodach działkowych z dnia 5 kwietnia 2013 r. (KR-51-150/13/KBU).

⁴¹⁶ W ocenie M. Kania, PZD pomimo zaistniałych zmian „zachował (...) w znacznym stopniu status quo, potwierdzając w praktyce swoją dominującą pozycję w zakresie zrzeszania i kierowania ogrodami działkowymi w Polsce” - M. Kania, *Geneza ustawy...*, s. 96. Również B. Wycichowska wskazywała, że projekt obywatelski, który z pewnymi zmianami, stanowił podstawę uchwalenia obowiązującej ustawy, w maksymalnym stopniu faworyzował PZD - B. Wycichowska, *Przesądzona zmiana polityki...*, s. 18. Zob. też wystąpienie RPO do Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 czerwca 2014 r. w sprawie wykonania wyr. TK z 11.07.2012 r., <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-miir-ws-wykonania-wyroku-tk-dotyczacego-przepisow-ustawy-o-rodzinnych-ogrodach> [dostęp: 11.04.2019].

r. nie wpływa na ocenę co do całkowicie różnej podstawy prawnej działania dawnego PZD i nowej organizacji⁴¹⁷, różnego ich status⁴¹⁸, także odmiennych zasad kształtujących członkostwo w tych organizacjach⁴¹⁹. W takiej sytuacji, dotychczasowi członkowie Związku powinni mieć co najwyżej swobodę zadeklarowania, że mimo odpadnięcia obowiązku ustawowego ich wolą jest kontynuowanie członkostwa w nowej organizacji. Przeciwnie rozwiązanie naraża się na zarzut naruszenia wolności zrzeszania się gwarantowanej na gruncie art. 12 oraz 58 ust. 1 Konstytucji.

Wolność zrzeszania się, tak jak inne prawa i wolności, może być ograniczana, ale jedynie przy spełnieniu warunków określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W świetle określonych w tym przepisie zasad brak jest uzasadnienia dla ustawowego, bezwarunkowego i definitywnego ukształtowania stosunku członkostwa wszystkich członków dawnej PZD w nowej organizacji. Na tę ocenę nie ma wpływu możliwość rezygnacji z członkostwa w każdym czasie. Możliwość taka istnieje niezależnie od treści proponowanego przepisu, gdyż prawo do działki nie jest obecnie w żaden sposób związane z członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym (art. 49 ustawy). Potrzeba przejściowego zapewnienia możliwości funkcjonowania organizacji powstałej na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy również nie wymagała i nie uzasadniała takiej ingerencji w prawa obywateli.

Skutkiem omawianych unormowań jest to, że ustawowo zagwarantowano „nowemu PZD” członkostwo niemal miliona dotychczasowych działkowców. Oznacza to zarazem zagwarantowanie tej organizacji dochodów wynikających z konieczności uiszczania przez wszystkich działkowców (również tych niezamierzających być członkami nowej organizacji) składek członkowskich za okres od dnia wejścia w życie ustawy do dnia złożenia oświadczenia woli o rezygnacji z członkostwa w takiej organizacji. Art. 67 ust. 1 ustawy bez wątplenia wyróżnia więc wybrane stowarzyszenie ogrodowe, uprzywilejowując je w stosunku do innych organizacji działkowców, które wcześniej nie mogły przecież zrzeszać użytkowników działek w ROD. Również z tego względu omawianym przepisom zarzucać

⁴¹⁷ PZD był organizacją działającą na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. (wcześniej ustawy z dnia 6.05.1981 r.) oraz uchwalonego na podstawie art. 29 i 40 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. statutu; stowarzyszenie ogrodowe działa natomiast na podstawie własnego statutu, który spełniać powinien przede wszystkim wymagania ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

⁴¹⁸ PZD miał jedynie cechy zrzeszenia, ale nim nie był, utworzony został z woli ustawodawcy na mocy aktu normatywnego i korzystał z ustawowego uprzywilejowania; stowarzyszenia ogrodowe działają z woli swoich członków i mają równorzędny status.

⁴¹⁹ Z chwilą powstania PZD z 1981 r. jego członkami stali się z mocy prawa wszyscy użytkownicy działek w dotychczasowych pracowniczych ogrodach działkowych, podobnie jak przymusowo członkostwo nabywała każda z osób, której przydzielano działkę w POD i ROD, natomiast od 2013 r. członkostwo w stowarzyszeniu ogrodowym jest dobrowolne.

można nieuprawnione uprzywilejowanie wybranego stowarzyszenia ogrodowego, sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 58 Konstytucji)⁴²⁰.

Podobnie ocenić należy wprowadzenie zasady przewidującej pozostanie w strukturach PZD wszystkich ogrodów działkowych, których działkowcy nie zebrali kworum lub odpowiedniej (bezwzględnej) większości głosów, w celu podjęcia jednej z decyzji, o których stanowi art. 70 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2013 r. (o pozostaniu w strukturach nowego PZD lub wyodrębnieniu ROD). Rozwiązanie takie uchybia idei neutralności ustawodawcy wobec wszystkich stowarzyszeń ogrodowych. Ustawa zagwarantowała w ten sposób konkretnemu stowarzyszeniu pozycję dominującą względem innych – tworzonych na podstawie ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. – stowarzyszeń, zarówno pod względem liczby członków, jak i liczby prowadzonych ogrodów (zob. art. 65 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 69 i art. 70 ustawy).

Mimo że umożliwiono „wyodrębnienie” się dotychczasowych jednostek organizacyjnych PZD – czyli poszczególnych ogrodów z PZD i powierzenie prowadzenia ogrodu nowoutworzonemu stowarzyszeniu ogrodowemu, to przyjęto zarazem rozwiązanie, że w braku stosownej decyzji ogród ten pozostanie w strukturach PZD. Zarazem proces „odłączania” się poszczególnych ROD został obwarowany licznymi wymogami (w tym w zakresie kworum i większości głosów, a także terminów podejmowania takiej decyzji). W praktyce z niemal 5000 ogrodów działkowych PZD wyodrębniło się zaledwie ok. 240⁴²¹. Co więcej, decyzja o pozostaniu w strukturach PZD jest nieodwołalna i po jej podjęciu działkowcy danego ROD tracą możliwość wyboru innego stowarzyszenia ogrodowego kiedykolwiek w przyszłości (jest to zresztą wyraz obowiązywania zasady ogólnej, wykluczającej możliwość zmiany stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego dany ogród – więcej o tym w rozdziale III.5.3. pracy).

Należy przypomnieć, że – jak podkreślał TK w wyroku z 11 lipca 2012 r. – zapewnienie przez ustawę faktycznie monopolistycznej pozycji jednej organizacji działkowej, przeczy samej istocie zasady demokracji wynikającej z art. 2 Konstytucji. Rozwiązanie takie budzi poważne wątpliwości co do zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 12 i 58 Konstytucji⁴²². Wątpliwości co do konstytucyjności przyjętych w ustawie z 2013 r. przepisów przejściowych, w kontekście powtórnego uprzywilejowania

⁴²⁰ W doktrynie i orzecznictwie TK zasadę równości odnosi się również do osób prawnych oraz wszelkich innych podmiotów konstytucyjnych praw i wolności (zob. W. Borysiak, L. Bosek, w: *Konstytucja RP. t. I...*, art. 32, Nb. 94-96, oraz przywołane tam orzecznictwo).

⁴²¹ M. Kania, *Geneza ustawy...*, s. 77-97. Potwierdza to informacja zamieszczona na stronach PZD - <http://pzd.pl/artykuly/15126/188/Informacja-na-temat-zebran-wszystkich-dzialkowcow.html> [dostęp: 4.03.2019].

⁴²² Podobnie przyjęte rozwiązania ocenia M. Kania, która wskazuje, że „pozycja Polskiego Związku Działkowców, przynajmniej w dniu wejścia w życie ustawy, została utrzymana jako podmiot dominujący w zakresie zakładania i prowadzenia ogrodów działkowych, zrzeszania działkowców (...). Bez wątplenia dało mu to znacznie lepszą pozycję startową w nowym porządku prawnym dotyczącym ogrodnictwa działkowego”, tak M. Kania, *Geneza ustawy...*s. 95.

działającego dotychczas w warunkach monopolu, utworzonego ustawą Polskiego Związku Działkowców przekształconego obecnie w stowarzyszenie ogrodowe wyrażali również O. Kuc⁴²³, M. Kania⁴²⁴, I. Lipowicz⁴²⁵.

Kontrowersji nie budzi natomiast sposób, w jaki ustawodawca uregulował przekształcenie się dotychczasowych praw działkowców do użytkowanych przez nich działek w prawa przysługujące im na gruncie nowej ustawy. Zgodnie z art. 66 ustawy, z dniem wejścia jej w życie: (a) rodzinne ogrody działkowe, w rozumieniu ustawy z 2005 r., stały się rodzinnymi ogrodami działkowymi w rozumieniu ustawy z 2013 r., (b) a prawo używania działki i pobierania z niej pożytków (użytkowanie działki) ustanowione na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z 2005 r. (nazwane wcześniej „użytkowaniem działkowym” dla odróżnienia od użytkowania przewidzianego przepisami kodeksu cywilnego, o którym mowa była w art. 14 ust. 2 ustawy z 2005 r.), przekształciło się w prawo do działki w rozumieniu niniejszej ustawy, ustanawiane w drodze umowy dzierżawy działkowej. Podkreślenia wymagają tu trzy kwestie. Po pierwsze, przekształcenie dotychczasowych ogrodów działkowych w ROD w rozumieniu ustawy z 2013 r. spowodowało, że poddane zostały one reżimowi prawnemu związanemu z posiadaniem statusu ROD bez potrzeby zaistnienia warunków określonych w art. 8-9 ustawy z 2013 r., tj. formalnego przeznaczenia gruntu i związanego z nim zespołu składników majątkowych na cele rodzinnych ogrodów działkowych. Dało to z kolei podstawę dla skutecznego przekształcenia dotychczasowego, obligacyjnego „użytkowania działkowego” w również obligacyjne prawo do działki ustanawiane w drodze umowy dzierżawy działkowej, i do zachowania przez użytkowników działek odrębnej własności dokonanych przez nich na działce naniesień, o których mowa była w art. 15 ust. 2 ustawy z 2005 r. Ustawodawca zdecydował zarazem, że nie będzie ingerował w treść dotychczasowych praw działkowców, wynikających z użytkowania „kodeksowego”, ustanowionego na podstawie art. 12¹ ust. 2 ustawy z 1981 r. lub art. 14 ust. 2 ustawy z 2005 r. Zakres i treść tych praw, wobec przekształcenia się dotychczasowych rodzinnych ogrodów działkowych w ROD w rozumieniu ustawy z 2013 r., pozostały bez zmian (więcej na ich temat w rozdziale VII.3.3. pracy).

⁴²³ O. Kuc, w: *Ustawa o rodzinnych...*, Wstęp.

⁴²⁴ M. Kania, *Geneza ustawy...*, s. 95-96.

⁴²⁵ I. Lipowicz, *Ogródki działkowe...*; zob. też wystąpienie RPO do Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 czerwca 2014 r. w sprawie wykonania wyr. TK z 11.07.2012 r., <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-miir-ws-wykonania-wyroku-tk-dotyczacego-przepisow-ustawy-o-rodzinnych-ogrodach> [dostęp: 11.04.2019]

III.4. Rodzinne ogrody działkowe na gruncie ustawy z 2013 r.

III.4.1. Status ROD

Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z 2013 r. rodzinny ogród działkowy to „wydzielony obszar lub obszary przeznaczone na cele rodzinnych ogrodów działkowych, składające się z działek i terenu ogólnego, służące do wspólnego korzystania przez działkowców, wyposażone w infrastrukturę ogrodową”. P. Borszowski, wyróżnia cztery elementy tej definicji: „po pierwsze wydzielony obszar, bądź obszary przeznaczone na cele rodzinnych ogrodów działkowych, po drugie wskazanie na określone – <<oznaczone>> tereny w postaci działek i terenu ogólnego, po trzecie, określenie funkcji w sensie wspólnego korzystania przez działkowców oraz po czwarte, wyposażenie w infrastrukturę ogrodową”⁴²⁶. Zastosowania przez ustawodawcę formuła objaśniająca ww. pojęcie krytykowana jest w piśmiennictwie, m.in. ze względu na zastosowanie w niej „nieprawnego” pojęcia obszar, a także tłumaczenie *idem per idem*⁴²⁷. Krytyka ta wydaje się jednak jedynie częściowo usprawiedliwiona. Pomija ona, że sformułowanie „obszar” zastosowane jest w definicji ROD nie tylko dla podkreślenia wymiaru przestrzennego ROD, lecz też związane jest z poddaniem tegoż obszaru szczególnemu reżimowi prawnemu. Należy bowiem zwrócić uwagę, że ustawodawca decyduje się posłużyć wyrażeniem „obszar” m.in. wówczas, gdy odnosi się do terenu o odrębnym, określonym ustawą, statusie prawnym, który jest związany z cechami danego terenu, a wynika z określonych zdarzeń prawnych⁴²⁸. Dodatkowo zauważyć trzeba, że odniesienie w definicji ROD do pojęcia „obszar”, jest wyrazem swego rodzaju tradycji; tak bowiem ujmowano koncepcję ogrodu działkowego we wszystkich dotychczasowych aktach prawnych⁴²⁹. Faktem jest natomiast, że definicja ROD posługuje się pojęciami „działkowiec”,

⁴²⁶ P. Borszowski, *Zwolnienie podatkowe gruntów i budynków położonych na terenie rodzinnego ogrodu działkowego*, Publikacje Elektroniczne ABC, pkt 2, <http://sip.lex.pl/> [dostęp: 2018-10-31].

⁴²⁷ O. Kuc, A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 2, teza 14.

⁴²⁸ Zob. np. „uzdrowisko” definiowane jako obszar, na terenie którego prowadzone jest lecznictwo uzdrowiskowe, wydzielony w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się na jego obszarze naturalnych surowców leczniczych, spełniający warunki, o których mowa w art. 34 ust. 1, któremu został nadany status uzdrowiska (art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1056 ze zm.), czy „obszar górniczy” definiowany jako przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji (art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.), a także stosowane na gruncie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1398 ze zm.) pojęcia „obszaru zdegradowanego” i „obszaru rewitalizacji” - które to obszary wyznaczane są w drodze uchwały rady gminy z uwagi na wyróżniające dany teren cechy i poddane szczególnemu oddziaływaniu (rewitalizacji). Zbliżony charakter mają pojęcia „obszaru chronionego krajobrazu”, „obszaru specjalnej ochrony ptaków” czy „obszarów Natura 2000”, obejmujące wydzielony teren o specjalnym statusie, wyznaczony w trybie określonym ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.).

⁴²⁹ Na gruncie dekretu z dnia 25.06.1946 r. o ogrodach działkowych, za ogród działkowy stały uznawano „obszar ziemi trwale przeznaczony na ten cel, położony w obrębie lub w pobliżu osiedla, ogrodzony i zaopatrzony w niezbędne urządzenia ogrodnicze, sanitarne i społeczne”. Pracowniczym ogrodem działkowym w rozumieniu ustawy z dnia 9.03.1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych, był „obszar ziemi uprawnej, podzielony na działki, ogrodzony, wyposażony w urządzenia niezbędne do uprawy działek oraz urządzenia społeczne i sanitarne, przeznaczone do użytku, określonego w ust. 2”. Natomiast zgodnie z ustawą z dnia 6.05.1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych, pracowniczym ogrodem

„działka” i „teren ogólny”, które odnoszą się zwrotnie do pojęcia rodzinnego ogrodu działkowego, jednak mimo niedoskonałej techniki legislacyjnej, w świetle całokształtu postanowień ustawy, a w szczególności brzmienia art. 3 i 4 – precyzujących cele ROD oraz art. 7-10 stanowiących o sposobie nabywania statusu przewidzianego ustawą, zakres pojęcia „rodzinny ogród działkowy” możliwy jest do zidentyfikowania⁴³⁰.

O. Kuc oraz A. Jakowlew wskazują na podobieństwo prawnego statusu ROD – jako zorganizowanego zespołu składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do zaspakajania wypoczynkowych, rekreacyjnych i innych potrzeb społecznych poprzez prowadzenie upraw ogrodniczych – do statusu przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 55¹ KC⁴³¹. Zgodnie z tą koncepcją, ROD jest „szczególnym rodzajem mienia w rozumieniu art. 44 KC, odmiennym od rzeczy”, którego wyodrębnienie ma na celu „poddanie go specjalnemu reżimowi prawnemu, który kreuje (...) ustawa”⁴³². Uwaga ta jest cenna z tego względu, że podkreśla zorganizowanie ROD – jego funkcjonalnie podporządkowane wspólnym celom działkowców, a także wielość elementów majątkowych, składających się na rodzinny ogród działkowy. Ta cecha ROD wynika m.in. z licznych przepisów ustawy z 2013 r., które mówią o funkcjonowaniu ROD (np. art. 1, art. 2 pkt 7, art. 33 ust. 1 i 2 ustawy) oraz zarządzaniu ROD (np. art. 2 pkt 10, art. 33 ust. 2 pkt 5 ustawy). Proponowana definicja prawidłowo identyfikuje również cel wyodrębnienia, choć należy zarazem podkreślić jego zasadniczą odmienność od celów wprowadzenia w Kodeksie cywilnym definicji przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym. O ile bowiem na gruncie Kodeksu cywilnego przedsiębiorstwo, podobnie jak i gospodarstwo rolne, ujmowane jest przede wszystkim jako przedmiot stosunku cywilnoprawnego⁴³³, o tyle wyodrębnienie ROD nie służy postrzeganiu go jako przedmiotu stosunków cywilnoprawnych, lecz poddaniu stosunków związanych z korzystaniem z nieruchomości w ROD szczególnemu reżimowi prawnemu.

Rozważyć można również, czy rodzinny ogród działkowy w tym ujęciu obejmuje wyłącznie zorganizowane i przeznaczone na cele ROD składniki majątkowe i niemajątkowe, przysługujące prowadzącemu ten ogród stowarzyszeniu ogrodowemu, czy także nasadzenia i

działkowym był „obszar gruntu rolnego podzielony na działki przeznaczone pod uprawy ogrodowe i oddane w użytkowanie osób fizycznych, wyposażony w urządzenia niezbędne do prowadzenia upraw ogrodowych oraz służący zarazem do wypoczynku użytkowników działek i innych osób”. Ostatnia z poprzednich definicji, sformułowana na gruncie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, za rodzinny ogród działkowy uznawała „wydzielony obszar gruntu będący we władaniu Polskiego Związku Działkowców, podzielony na tereny ogólne i działki oraz wyposażony w infrastrukturę niezbędną do jego prawidłowego funkcjonowania”.

⁴³⁰ Podobnie P. Borszowski, który podkreśla, że dla ustalenia rozumienia pojęcia ROD składowe jego definicji należy ustalać w oparciu o inne definicje wprowadzone w przepisie art. 2 ustawy, a także o inne regulacje ustawy znajdujące się poza przepisem art. 2 - P. Borszowski, *Zwolnienie podatkowe...*, pkt. 2.

⁴³¹ Co do charakteru prawnego „przedsiębiorstwa” w ujęciu art. 55¹ KC, prezentowanych jest jednak wiele stanowisk - zob. R. Morek, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2018 r., art. 55¹, tezy 4-28.

⁴³² O. Kuc, A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 2, teza 16.

⁴³³ W.J. Katner, w: M. Safjan (red.), *SSP t. 1, Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012, s. 1343, 1347, 1355-1356.

obiekty (budynki), będące wedle art. 30 ust. 2 ustawy z 2013 r. własnością działkowców. *Prima facie* wyłączenie z zakresu analizowanego pojęcia tych wszystkich elementów, które stanowią o sposobie wykorzystywania ROD przez użytkowników działek, mogłoby zubażać zakres omawianej instytucji prawnej. Wszak jednym z podstawowych, zgodnie z art. 3 ustawy, celów ROD jest zaspokajanie wypoczynkowych i rekreacyjnych potrzeb społeczeństwa w szczególności poprzez umożliwianie prowadzenia upraw ogrodniczych – których to upraw samo stowarzyszenie ogrodowe co do zasady nie prowadzi. Zarazem art. 16 ust. 2 ustawy traktuje drzewa i krzewy znajdujące się na działce jako drzewa i krzewy „znajdujące się w ROD” (podkr. JL). Ujęcie takie rozszerzałoby istotnie zakres pojęcia „rodzinny ogród działkowy”, jako zorganizowanego zespołu składników materialnych i niematerialnych, gdyż prawa do wybranych składników tego zespołu przysługiwałyby różnym podmiotom⁴³⁴. Przeszkodą dla przyjęcia takiej interpretacji jest natomiast literalna analiza definicji zawartej w art. 2 pkt 5 ustawy, która nie wymienia składników majątkowych należących do działkowców i podkreśla wspólne przeznaczenie składników majątkowych tworzących ROD (a naniesienia działkowca na działce służą wyłącznie jemu samemu). Również zestawienie art. 21 pkt 2 i art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy, odnoszących się do losów urządzeń i budynków znajdujących się w likwidowanym ROD i odmiennie traktujących: (a) urządzenia i budynki na terenie wspólnym (które powinny być odtworzone w ogrodzie odtworzonym na nieruchomości zamiennej) oraz (b) składniki majątkowe znajdujące się na działkach, a stanowiące własność działkowców (za które przysługuje „jedynie” odszkodowanie), potwierdza zasadność tej drugiej wykładni⁴³⁵. Zarazem, niezaliczanie do ROD urządzeń i budynków, których własność przysługuje użytkownikom działek, nie podważa oczywistych związków pomiędzy ROD a tymi naniesieniami; mogą one bowiem (jako przedmiot odrębnej własności) znajdować się jedynie na działce w ROD. Ich odrębna własność jest pochodną przysługującego działkowcowi prawa do działki. Wreszcie powody, dla których ustawodawca wyodrębnił kategorię normatywną „ROD” – związane m.in. z potrzebą identyfikacji terenu, na którym obowiązywać ma szczególny reżim prawny wyznaczony ustawą, nie wymagają włączania w zakres tego pojęcia również naniesień stanowiących własność działkowców. Ograniczenie zakresu ROD do nieruchomości oraz składników majątkowych służących ogółowi działkowców, nie wpływa na zastosowanie

⁴³⁴ W literaturze dotyczącej instytucji przedsiębiorstwa oraz orzecznictwie (zob. wyr. SN z 8.04.2003 r. (IV CKN 51/01, Legalis 81622) podkreśla się oderwanie pojęcia przedsiębiorstwa od podmiotu, do którego przedsiębiorstwo należy. Wg. M. Pełczyńskiego, definicja przedsiębiorstwa nie wprowadza wymogu, by prawa do składników tworzących przedsiębiorstwo przysługiwały jednemu podmiotowi. Składniki łącznie tworzące jedno i to samo przedsiębiorstwo należeć mogą (w sensie prawnego lub faktycznego tylko tytułu do korzystania z nich) do kilku podmiotów, choćby tylko jeden z nich prowadził w oparciu o owo przedsiębiorstwo działalność gospodarczą - M. Pełczyński, *Przedsiębiorstwo (art. 55[1] KC) wielopodmiotowe – istota i reżim prawny (cz. I)*, MOP 2017, Nr 3, s. 134-135 i 137-139.

⁴³⁵ Również A. Jakowlew jest zdania, że obowiązek odtworzenia budynków i urządzeń należy odnieść jedynie do tych budynków i urządzeń, które znajdowały się na terenie wspólnym. Zob. A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 21, teza 10.

omawianego reżimu prawnego również do działek oddanych indywidualnym użytkownikom do korzystania. Działki te są bowiem wprost wymienione w definicji ROD.

Kwalifikacja ROD wyłącznie jako zorganizowanego zespołu składników majątkowych pomija natomiast to, co wydate się na gruncie obowiązujących przepisów⁴³⁶ kluczowym elementem tej instytucji prawnej, a mianowicie „wydzielenie” i „przeznaczenie” gruntu, na którym ma się ROD znajdować, „na cele rodzinnych ogrodów działkowych”. Następuje to w trybie określonym w art. 8 i 9 ustawy z 2013 r., co zostanie omówione niżej. Zawarte w definicji ROD określenie: „wydzielony obszar lub obszary przeznaczone na cele rodzinnych ogrodów działkowych” nie określa tylko funkcji ROD, lecz wymaga wystąpienia zdarzenia prawnego skutkującego poddaniem tworzonego rodzinnego ogrodu działkowego reżimowi prawnemu określonym w ustawie. W świetle przepisów aktualnej ustawy, samo zagospodarowanie dowolnej nieruchomości na sposób opisany w ustawie dla celów ogrodniczo-rekreacyjnych, nie skutkuje nabyciem przez tę nieruchomość statusu ROD⁴³⁷.

Przed rozważeniem, jakie zdarzenie powoduje nabycie owego szczególnego statusu przez obszar dedykowany realizacji zadań określonych przez ustawę, należy dokonać próby opisanego, na czym ów status i związania z nim wyjątkowość stosunków prawnych w ROD polega. Można w tym wypadku mówić o odrębnościach reżimu prawnego zarówno w sferze prawa publicznego, jak i prywatnego.

W świetle regulacji prawa publicznego, rodzinne ogrody działkowe są urządzeniami użyteczności publicznej i stanowią „tereny zielone” podlegające ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz o ochronie przyrody i środowiska (art. 4 i 5 ustawy). Stosuje się do nich szczególne regulacje dotyczące podatków i opłat lokalnych

⁴³⁶ Na gruncie ustawy z 2005 r. czynnikiem konstytuującym byt rodzinnego ogrodu działkowego był fakt „władania” nieruchomością przez PZD oraz wydzielenie działek dla celów działkowców (co wynika z definicji rodzinnego ogrodu działkowego zawartej w art. 6 ustawy z 2005 r.). Trybunał Konstytucyjny ocenił, że sformułowanie to naruszało zasadę prawidłowej legislacji, w szczególności „dyrektywę jasności stanowionego prawa” (wyrok TK z dnia 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78).

⁴³⁷ Taki - jedynie faktyczny - charakter miało natomiast tzw. „zajęcie określonej nieruchomości przez rodzinny ogród działkowy”, o którym jest mowa aktualnie w art. 75 ust. 6, art. 76 ust. 1 i 6 oraz art. 78 ustawy z 2013 r., a które to pojęcie przejęte zostało za art. 24 ust. 1 ustawy z 2005 r. Zarówno NSA jak i Trybunał Konstytucyjny stały na stanowisku, że wyrażenie „nieruchomość zajęta przez rodzinny ogród działkowy” użyte przez ustawodawcę w art. 24 i 49 ustawy z 2005 r., oznaczało stan faktyczny, polegający na władaniu nieruchomością przez PZD, bez względu na posiadanie przez ten podmiot tytułu prawnego oraz sposób zawładnięcia nieruchomością (por. wyr. NSA z 21 maja 2010 r., I OSK 1052/09, Lex Nr 594858) oraz wyr. TK z dnia 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78). Poprzednio obowiązująca ustawa obiekt taki uznawała za rodzinny ogród działkowy mimo braku podstaw prawnych do władania nim przez PZD i uniemożliwiała odzyskanie nieruchomości, na której był on zlokalizowany, bez zgody PZD. Jak bowiem wyżej już wskazano, ustawa z 2005 r. wiązała statusu rodzinnego ogrodu działkowego z samym faktem władania nieruchomością (nawet bez podstawy prawnej) przez PZD. Stan taki został zakwestionowany jako niezgodny m.in. z art. 64 Konstytucji, albowiem w sposób nieuzasadniony ograniczał prawo własności właścicieli tych gruntów (wyrok TK z dnia 11.07.2012 r.). Przepisy przejściowe aktualnie obowiązującej ustawy miały za zadanie doprowadzić do uregulowania zasad korzystania z ww. nieruchomości - a przede wszystkim do nabycia przez stowarzyszenie ogrodnicze, prowadzące taki ROD, prawa użytkowania nieruchomości (dawały też w określonych przypadkach możliwość likwidacji ogrodu w okresie 24 miesięcy od dnia jej wejścia w życie).

(art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴³⁸), prawa budowlanego (art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴³⁹), a także zasad wyłączenia (przepisy rozdziału 3 ustawy oraz art. 18 ust. 1g i 1h ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴⁴⁰, art. 21 ust. 10 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych⁴⁴¹ oraz art. 27 ust. 10 i 10a ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących⁴⁴² – dalej określanych łącznie jako specustawy).

Z perspektywy prawa prywatnego odrębność statusu ROD wyraża się w poddaniu zasad korzystania z nieruchomości w ROD szczególnemu reżimowi prawnemu, który:

- wymusza poddanie zasad korzystania z działki pozakodeksowemu typowi umowy obligacyjnej, tj. umowie dzierżawy działkowej zawieranej pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym a działkowcem (art. 27-28 ustawy),
- określa swoiście skutki śmierci działkowca oraz zasady rozwiązania ww. umowy (art. 35-40 ustawy),
- kształtuje odrębnie zasady przenoszenia praw do działki na inną osobę (art. 41 ustawy),
- ustanawia szczególny status naniesień dokonanych na działkę przez działkowca (odrębną od gruntu własność nasadzeń, urządzeń i obiektów wykonanych lub nabytych przez działkowca) oraz zasady rozliczeń z tego tytułu w przypadku wygaśnięcia prawa do działki (art. 30 ust. 2 oraz art. 42 ustawy),
- ustala zasady korzystania przez działkowców z terenu ogólnego oraz elementów infrastruktury ogrodowej ROD (art. 31-34 ustawy),
- określa szczególny status i zasady rozliczania nakładów dokonanych przez stowarzyszenie ogrodowe na teren ogólny ROD, w tym odrębną od gruntu własność infrastruktury ogrodowej (art. 11 ust. 3 ustawy),
- determinuje podstawy prawne przekazania gruntów przez właściciela stowarzyszeniu ogrodowemu na potrzeby ROD (art. 9 ustawy),

⁴³⁸ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.

⁴³⁹ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.

⁴⁴⁰ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1474 ze zm.

⁴⁴¹ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 933 ze zm.

⁴⁴² T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1537 ze zm.

– nakłada na właściciela nieruchomości określone ustawą obowiązki dotyczące rekultywacji i melioracji oddanego na cele ROD gruntu (art. 10 ust. 1 ustawy).

Należy po wtóre rozważyć, na skutek jakich zdarzeń określony obszar zaczyna podlegać opisanemu szczególnemu reżimowi prawnemu i w którym momencie można mówić o powstaniu rodzinnego ogrodu działkowego. Ustawa nie wypowiada się wprost na ten temat, koncentrując się na opisie procedury i poszczególnych działań prowadzonych w celu „utworzenia” i „założenia” ogrodu (ustawa odróżnia te dwa pojęcia, o czym więcej w rozdziale V.2.1. pracy) na nieruchomościach jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. Jak już wskazywano, definicja rodzinnego ogrodu działkowego wymaga „wydzielenia” obszaru na cele rodzinnych ogrodów działkowych oraz „przeznaczenia” go na ten cel. „Wydzielenie” i „przeznaczenie” wiąże się nie tylko z dokonaniem określonych działań faktycznych, lecz także jest zawsze wyrazem woli podmiotu, który decyduje o prowadzeniu na danym tj. „wydzielonym” terenie, ogrodu działkowego. Należy zatem przyjąć, że momentem, w którym dany „obszar” nabywa szczególnego statusu i poddany zostaje regulacji ustawy z 2013 r., jest chwila podjęcia formalnej decyzji o „przeznaczeniu” ściśle określonej nieruchomości na ten cel, poprzedzona jej „wydzieleniem”, tj. wyznaczeniem jej granic przestrzennych. W przypadku ROD zakładanych na terenach stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa decyzja ta znajduje wyraz, zgodnie z art. 8 ust. 1, 3 i 4 ustawy, w uchwale rady odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego lub odpowiednio – zarządzeniu starosty (po uzyskaniu zgody wojewody) o „utworzeniu” ROD. Uchwała taka (zarządzenie), aby odnieść zamierzony efekt, odnosić powinna się do konkretnej, wydzielonej nieruchomości, a dodatkowo, zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy, musi ona określać też sposób i kryteria wyłonienia stowarzyszenia ogrodowego, z którym zostanie zawarta umowa przenosząca na takie stowarzyszenie tytuł prawny do nieruchomości. To zatem wskazana uchwała lub zarządzenie powodują poddanie nieruchomości szczególnemu reżimowi prawnemu określonymu w ustawie. Istotny jest przy tym termin wejścia w życie takiej uchwały, ewentualnie zarządzenia.

Moment ten, mimo zastosowanego w ustawie sformułowania „utworzenie”, nie jest jednak jeszcze chwilą powstania ROD. Nie uprzedzając wyjaśnień przedstawionych w rozdziale VI.2. pracy, wskazać należy, że podjęcie uchwały o utworzeniu ogrodu, skutkujące co prawda poddaniem wyznaczonego na ROD terenu szczególnemu reżimowi prawnemu, jest jedynie elementem procesu zakładania ogrodu i jego niezbędnym warunkiem. Mimo poddania wydzielonej nieruchomości szczególnemu reżimowi prawnemu wynikającemu z ustawy, konieczne jest jeszcze wykonanie takiej uchwały/zarządzenia i przekazanie praw do nieruchomości stowarzyszeniu ogrodowemu na podstawie umowy wskazanej w art. 9 ustawy,

której przedmiotem jest przeznaczeniu tego gruntu „na zakładanie i prowadzenie ROD”. Większość prac niezbędnych dla powstania ROD wykonana być może dopiero po zawarciu takiej umowy.

A zatem, aby można było zatem mówić o istnieniu rodzinnego ogrodu działkowego, muszą zostać spełnione dwie podstawowe przesłanki. Po pierwsze, musi zostać podjęta uchwała (wydane zarządzenie) o utworzeniu ROD, o których mowa w art. 8 ust. 1-4 RodzOgrU, a po drugie, wskazany w uchwale (zarządzeniu) grunt musi zostać przekazany na podstawie umowy ustanawiającej użytkowanie, użytkowanie wieczyste (ewentualnie umowy przenoszącej własność) na rzecz stowarzyszenia ogrodowego, które wyznaczone zostało do prowadzenia ROD. Pierwsze z ww. zdarzeń jest wyrazem decyzji podjętej w sferze imperium działania tego podmiotu – rady odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego (lub starosty) dysponującej mieniem publicznym. Drugie natomiast, będące konsekwencją ww. decyzji, zrealizowane jest w sferze dominium, w formie umowy cywilnoprawnej⁴⁴³. Oświadczenie woli złożone przez j.s.t. lub Skarb Państwa o oddaniu nieruchomości w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste, zawarte w umowie, o której mowa w art. 9 RodzOgrU, ma naturę *stricte* cywilnoprawną⁴⁴⁴. Dopiero wystąpienie obydwu tych zdarzeń przesądza o „przeznaczeniu” wydzielonego przez stowarzyszenie gruntu na „cele rodzinnych ogrodów działkowych”⁴⁴⁵.

Ustawa nie przesądza, czy to z chwilą zawarcia takiej umowy powstaje rodzinny ogród działkowy. Możliwe są w tym zakresie dwa stanowiska. Po pierwsze, powołując się na treść zawartą w art. 2 pkt 5 ustawy definicji rodzinnego ogrodu działkowego, która stanowi, że ROD składa się z działek i terenu ogólnego oraz wyposażony jest w infrastrukturę ogrodową, można stwierdzić, że dopiero gdy taki podział i budowa infrastruktury zostaną przeprowadzone, a ROD będzie gotowy do wykorzystania przez działkowców, formalnie może być mowa o istnieniu ROD. Przyjmując taki pogląd, nie można jednak negować, że grunt przeznaczony uchwałą/zarządzeniem oraz zawarciem stosownej umowy na założenie i prowadzenie ROD, podlega już szczególnemu reżimowi prawnemu, o którym mowa w ustawie, związanemu z nadaniem mu statusu ROD. Gdyby bowiem odrzucić takie

⁴⁴³ Jak wskazuje B.Zdziennicki, „treść prawa własności jednostek samorządu terytorialnego określają nie tylko regulacje prywatnoprawne, ale i publicznoprawne. Posługiwanie się przez gminy środkami cywilistycznymi musi być podporządkowane zadaniom publicznym, które mają one realizować” - B. Zdziennicki, *Ogrody działkowe...*, s. 77.

⁴⁴⁴ O formach prawnych działania gminy w zakresie przekazywania gruntów na cele ogrodów działkowych pod rządami ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, a w szczególności o konieczności rozróżnienia działania przez gminę w sferze imperium i w sferze dominium - zob. J. Kremis, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 12 listopada 1998 r. (II SA/Wr 1516/98)*, OSP 1999, z. 9, poz 165, s. 452-454.

⁴⁴⁵ Inaczej będzie natomiast przedstawiał się proces tworzenia ROD na gruncie stanowiącym własność stowarzyszenia ogrodowego. Ustawa całkowicie pomija ten temat, wydaje się jednak, że nie mogą mieć wówczas zastosowania przepisy art. 8 ust. 1-4 ustawy z 2013 r. dotyczące uchwał właściwych organów j.s.t. (zarządzenia starosty) i wynikających z nich skutków. Problem ten omówiony zostanie szerzej w rozdziale V.3.3. pracy.

stanowisko, wówczas nie byłoby możliwe nabycie własności infrastruktury ogrodowej przez wykonującą ją na tym etapie stowarzyszenie i należałoby wyznaczyć inny moment tego nabycia, aby zadość się stało postanowieniom art. 11 ust. 3 ustawy z 2013 r. Stanowisko konkurencyjne, wiąże powstanie ROD z momentem nabycia praw do gruntu przeznaczonego na ten cel przez stowarzyszenie ogrodowe. Powstanie ROD byłoby wówczas logicznie powiązane z objęciem przeznaczonego na ogród działkowy gruntu reżimem prawnym, wynikającym z nadania mu statusu ROD. Stanowisko to znajdować może oparcie w treści art. 11 ust. 2 ustawy, który stanowi, że: „Podział gruntu na teren ogólny i działki, budowa infrastruktury ogrodowej oraz zagospodarowanie ROD należy do stowarzyszenia ogrodowego”, a który odnosi się już do ROD, mimo że nadal są na nim wykonywane opisane prace. Ujęcie takie eliminuje też wszystkie problemy z ustaleniem innego jednoznacznego momentu powstania ROD, które wynikają z tego, że proces jego zakładania ma charakter ciągły i niejednokrotnie budowa infrastruktury może być kontynuowana jeszcze wówczas, gdy działki są już przydzielane do zagospodarowania działkowcom.

Ze względów funkcjonalnych skłaniam się do przyjęcia perspektywy, że o powstaniu rodzinnego ogrodu działkowego można mówić już w momencie nabycia tytułu prawnego do gruntu przeznaczonego na ROD przez stowarzyszenie ogrodowe. Podkreślić trzeba, że formalne znaczenie ma w istocie nie to, czy dany teren będziemy nazywać już rodzinnym ogrodem działkowym, czy określimy go jedynie jako „ROD w organizacji”, ale czy gruntowi przysługuje już szczególny status, który pozwala na nabycie własności infrastruktury ogrodowej przez stowarzyszenie i umożliwia np. korzystanie ze zwolnień podatkowych przewidzianych w przepisach szczególnych.

Niewątpliwie zatem proces zakładania ROD ma kilka etapów. Inicjowany jest on wnioskiem stowarzyszenia ogrodowego, a najważniejsze znaczenie ma po pierwsze formalne utworzenie ROD, co oznacza poddanie wyznaczonego gruntu specjalnemu reżimowi prawnemu wynikającemu z ustawy, a po drugie przekazanie praw do tego gruntu stowarzyszeniu ogrodowemu, co jest zarazem chwilą, od której można mówić o istnieniu ROD, mimo że nadal wykonane muszą być czynności, które umożliwią przekazanie praw do działki działkowcom. Charakterystyczne jest przy tym konstrukcyjne włączenie stowarzyszeń ogrodowych w proces tworzenia (a następnie funkcjonowania) ROD. Zarówno uchwała (zarządzenie) o utworzeniu ROD odnosi się ogólnie do tych organizacji (kryteriów wyłonienia stowarzyszenia, z którym zawarta zostanie umowa), jak i umowa przekazująca grunt na ten cel dotyczy konkretnego już stowarzyszenia. Skutkuje to ścisłym związkiem formalnym pomiędzy instytucją rodzinnego ogrodu działkowego a organizacją działkowców wyróżnianą na gruncie omawianej ustawy, która staje się zarówno dysponentem praw

składających się na ROD, jak i strażnikiem praw działkowców (o czym więcej w dalszej części pracy).

Podsumowując powyższe uwagi, stwierdzić należy, że ROD nie jest jedynie zorganizowanym zespołem składników materialnych i niematerialnych, lecz zespołem o szczególnym statusie prawnym, nabytym na skutek formalnego przeznaczenia nieruchomości przez podmiot tworzący ROD na cele rodzinnych ogrodów działkowych aktami podejmowanymi zarówno w sferze imperium, jak i w sferze dominium⁴⁴⁶, który to status wyraża się w poddaniu stosunków prawnych związanych z funkcjonowaniem tego zespołu szczególnemu reżimowi prawnemu. Co więcej, *de lege lata* prawa do tego zespołu przysługiwać mogą jedynie stowarzyszeniom ogrodowym z uwagi na ustawowe przesądzenie wyłączności prowadzenia ROD przez te podmioty. Dopiero po podjęciu uchwały/zarządzenia o utworzeniu ogrodu i zawarciu umowy ze stowarzyszeniem ogrodowym może nastąpić proces zorganizowania zespołu składników majątkowych na cele ROD, będącego w dyspozycji tegoż stowarzyszenia.

Z powyższych względów ograniczanie pojęcia ROD do „zorganizowanego zespołu składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do zaspakajania wypoczynkowych, rekreacyjnych i innych potrzeb społecznych poprzez prowadzenie upraw ogrodniczych”⁴⁴⁷ jest nietrafne, ponieważ istotnie zubaża rzeczywistą treść prawną omawianej instytucji. Jak jednak słusznie zauważają A. Jakowlew i O. Kuc, ROD nie jest też jedynie określonym terenem (obszarem), co mogłoby wynikać z pobieżnej analizy definicji zawartej w art. 2 pkt 5 ustawy z 2013 r. Przeczy temu nie tylko fakt wymienienia w tej definicji określonych składników majątkowych służących wspólnie wyznaczonemu ustawą celowi, lecz przede wszystkim kontekst w jakim pojęcie ROD jest przez ustawę wykorzystywane. Ustawa stale bowiem posługuje się sformułowaniami, takimi jak „prowadzenie ROD”, „funkcjonowanie ROD”, czy „likwidacja ROD”, traktując rodzinny ogród działkowy jako pewien zorganizowany kompleks, składający się z wielu elementów (działek, infrastruktury ogrodowej, praw przysługujących stowarzyszeniu ogrodowemu do nieruchomości⁴⁴⁸), realizujący określone funkcje i zarządzany przez stowarzyszenie ogrodowe. Na koszty funkcjonowania ROD składają się m.in. wydatki na inwestycje, remonty i bieżącą konserwację, a także zarządzanie i ubezpieczenie. Likwidacja i odtworzenie ROD obejmuje natomiast nie tylko fizyczną zmianę przeznaczenia gruntu, lecz także odnosi się do umów dających tytuł prawny do nieruchomości zamiennej oraz odtworzenia urządzeń i

⁴⁴⁶ W przypadku tworzenia ROD na nieruchomości stowarzyszenia ogrodowego następuje to jedynie w sferze decyzji majątkowych stowarzyszenia.

⁴⁴⁷ A. Jakowlew i O. Kuc, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 2, teza 15.

⁴⁴⁸ Zob. art. 2 pkt 11 RodzOgrU.

budynków na nowym gruncie. Trudno byłoby przyjąć, że ustawa w przywołanych przepisach regulowałaby prowadzenie, czy likwidację "wydzielonego obszaru" – musi być tu niewątpliwie mowa o zorganizowanej masie majątkowej. Należy też dostrzec, że wówczas gdy określony przepis odnieść się musi jedynie do samego gruntu zajmowanego przez ROD, mowa jest o „jednostce przestrzennej ROD” (art. 2 pkt 2), „terenie ROD” (art. 2 pkt 7), „nieruchomości zajmowanej przez ROD” (art. 2 pkt 11), „nieruchomości, na której zlokalizowany jest ROD” (art. 2 pkt 12), czy „gruntach przeznaczonych pod ROD” (art. 10 ust 1 ustawy).

Przyjęta na gruncie ustawy koncepcja rodzinnego ogrodu działkowego ma zatem charakter wielowymiarowy – obejmuje nie tylko funkcjonalnie powiązany zespół różnorodnych składników majątkowych (w tym praw), przysługujący stowarzyszeniu ogrodowemu i przeznaczony dla określonego ustawą celu, lecz także przyznaje temu zespołowi szczególny status, wynikający z poddania obszaru, na którym jest on zorganizowany (poprzez formalne wydzielenie i przeznaczenie go na cele rodzinnych ogrodów działkowych), specyficznemu reżimowi prawnemu, kształtującemu stosunki prawne związane z funkcjonowaniem ROD i korzystaniem z działek w ogrodzie. Wydaje się, że takie przedmiotowo-funkcjonalne ujęcie ROD jest najtrafniejsze i ułatwi dalsze rozważania, otwiera bowiem przestrzeń dla analizy relacji zachodzących pomiędzy różnymi złożonymi stosunkami prawnymi regulowanymi ustawą z 2013 r.

III.4.2. Wspólne korzystanie z cudzej nieruchomości w ramach ROD

Obowiązująca ustawa przewiduje, że ROD zakładane są na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz stowarzyszeń ogrodowych (art. 7 ustawy). Grunty przeznaczone na cele ROD – jeśli nie są przekazywane stowarzyszeniom ogrodowym na własność – oddawane są im w nieodpłatne lub odpłatne użytkowanie na czas nieoznaczony lub w użytkowanie wieczyste (art. 9 ustawy). Stowarzyszenia dokonują podziału gruntu na teren ogólny i działki (art. 11 ust. 2 ustawy), które następnie przekazywane są do korzystania działkowcom na podstawie umowy dzierżawy działkowej (art. 27 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 4 ustawy). W każdym zatem przypadku działkowcy korzystają w rodzinnych ogrodach działkowych z nieruchomości nie stanowiących przedmiotu ich własności, czy współwłasności⁴⁴⁹.

⁴⁴⁹ Odmienny pogląd w powyższym zakresie prezentuje O. Kuc, który uważa że w przypadku, gdy nieruchomość stanowi własność stowarzyszenia ogrodowego, stowarzyszenie to może „podzielić nieruchomość gruntową pod ROD zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami i sprzedać działkowcom” (O. Kuc, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 9, teza 4). Koncepcji takiej nie sposób zaakceptować - nie tylko nie ma ona oparcia w przepisach ustawy, które nie przewidują

Idea ogrodów, jako formy wykorzystywania nieruchomości nienależącej do działkowców, ma swoje oparcie w historii ogrodów działkowych oraz uzasadnienie w ich funkcjach. Ich działalność, postrzegana jako „zagadnienie społeczne”, kierowana była głównie do osób potrzebujących wsparcia, nie dysponujących własnymi nieruchomościami, ani środkami na ich zakup. Celem było umożliwienie tym osobom aktywnego wypoczynku na działkach, poprzez prowadzenie upraw ogrodniczych⁴⁵⁰. Właśnie ze względu na socjalne korzenie tego ruchu, który adresował swoją ofertę głównie do osób niezamożnych, ogrody działkowe prowadzone były na pozyskiwanych w ww. celach, cudzych gruntach. Ogrody działkowe często miały też charakter tymczasowy, co wynikało jedynie z czasowej zgody właściciela na ogrodnicze wykorzystanie gruntów do chwili ich przeznaczenia na inny cel. Mimo dążenia do zapewnienia trwałości istnienia ogrodów, z uwagi na deficyt niezagospodarowanych gruntów w centrach miast i brak woli trwałego wyzbycia się przez właścicieli możliwości dysponowania przeznaczonymi na ogrody gruntami, zwykle pozyskiwane były one jedynie na podstawie okresowych umów dzierżawy. Dopiero po wojnie grunty na pracownicze ogrody działkowe zaczęto pozyskiwać na podstawie użytkowania, a od 1995 r. również użytkowania wieczystego.

Uzyskiwane natomiast przez samych działkowców prawa do indywidualnych działek miały zawsze charakter obligacyjny, za wyjątkiem okresu pomiędzy 1995 a 2013 rokiem kiedy to dopuszczono ustanawianie na ich rzecz użytkowania kodeksowego o charakterze prawno-rzeczowym (o czym więcej w rozdziale II pracy). Do chwili uchwalenia ustawy z 1949 r. podstawą korzystania z działki były umowy dzierżawy lub poddzierżawy działki w ogrodzie. Ustawa ta nie definiowała natury praw działkowców do działek, choć miała ona cechy prawa względnego⁴⁵¹. W uchwalonej w 1981 r. ustawie prawo to określono mianem „użytkowania”, co nie zmieniło jednak jego zobowiązującego charakteru. Jak wskazywano w rozdziale II, pod koniec lat 30. oraz po wojnie, pojawił się trend zmierzający do włączenia do ruchu działkowego właścicieli ogródków przydomowych (zob. np. zmiany wprowadzone do statutu Towarzystwa Ogródków Działkowych w Chrzanowie w 1947 r.⁴⁵²), jednak rozwiązanie to nie było powszechne i w praktyce się nie przyjęło.

prowadzenia ROD na gruncie będącym przedmiotem własności działkowców i nie regulują w jakikolwiek sposób specyficznych w takim wypadku relacji pomiędzy działkowcami, ale też w sposób bezpośredni koliduje z definicją działkowca, z przepisami określającymi na jakich gruntach ROD są zakładane i jaka jest treść prawa do działki przysługującego działkowcom. Możliwe jest rzecz jasna prowadzenie przez wielu właścicieli działek odpowiadających swoim przeznaczeniem działkom w ROD, jednak nie będą to działki podlegające przepisom ustawy z 2013 r., nie będą bowiem one tworzyć rodzinnego ogrodu działkowego w rozumieniu tej ustawy.

⁴⁵⁰ S. Wilczyński, *Ogródki działkowe...*, s. 3-24; M. Kuropatwińska, *Ogródki i ogrody...*, s. 5-9.

⁴⁵¹ W literaturze został co prawda zaprezentowany pogląd, że było to prawo użytkowania o charakterze rzeczowym (tak. J. Łętowski, *Glosa do wyr. SN z 29 VI 1973*), jednak nie zostało ono uzasadnione, a przeczy mu możliwość wypowiedzenia tego stosunku przez Zrzeszenia Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisji Centralnej Związków Zawodowych) oraz ustanawianie na gruntach będących jedynie w użytkowaniu tej jednostki. Zob. też J. Rozkosz, W. Lenkiewicz, *Pracownicze ogrody...*, s. 24.

⁴⁵² Zob. poz. 46 wykazu TOD.

Zaznaczyć trzeba, że od dość dawna część środowiska działkowego wysuwa również postulaty uwłaszczenia działkowców na gruntach zajętych przez ogrody działkowe. Propozycje takie formułowane były już w latach 30. XX wieku⁴⁵³. W okresie PRL ze zrozumiałych względów możliwość przysługiwania działkowcom prawa własności była całkowicie odrzucana⁴⁵⁴. Koncepcja ta powróciła do debaty publicznej podczas współczesnych sporów dotyczących niezbędnego dostosowania ogrodów działkowych do współczesnych realiów. Formalna propozycja w tym względzie po raz pierwszy wybrzmiała w treści poselskiego projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania działek w pracowniczych ogrodach działkowych w prawo własności, który został złożony do łaski marszałkowskiej pod koniec IV kadencji Sejmu⁴⁵⁵. Propozycja uwłaszczenia sformułowana została ponownie w poselskim projekcie ustawy o ogrodach działkowych [druk sejmowy VI kadencji nr 1886]⁴⁵⁶; projekt ten został jednak odrzucony już w pierwszym czytaniu. Podczas prac nad projektem nowej ustawy w 2013 r. zgłaszane były również postulaty uwłaszczeniowe⁴⁵⁷, jednak spotkały się one z silnym sprzeciwem i nie zostały ostatecznie uwzględnione⁴⁵⁸. Wskazywano w szczególności, że koncepcji uwłaszczenia działkowców nie da się „pogodzić z celami funkcjonowania r.o.d. i związanym z nimi szczególnym statusem działek”⁴⁵⁹.

⁴⁵³ Zob. Protokół z V-tego Wszechpolskiego Kongresu Delegatów Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych, Przydomowych, Małych Osiedli i Hodowli Drobnej Inwentarza Rzeczypospolitej Polskiej s.25-26 i 30.

⁴⁵⁴ Rozkosz, W. Lenkiewicz, *Pracownicze ogrody...*, s. 24.

⁴⁵⁵ Z uwagi na podniesione na wstępnym etapie prac nad projektem zastrzeżenia co do zgodności projektu z Konstytucją (projekt nie przewidywał rekompensaty finansowej z tytułu utraty prawa własności do nieruchomości ogrodów dla gmin) oraz zakończenie kadencji Sejmu projekt nie był procedowany i nie został opatrzony numerem druku sejmowego (zob. A. Kurkiewicz, *Opinia z 17 maja 2005 r. w sprawie zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania działek w pracowniczych ogrodach działkowych w prawo własności*, niepubl. oraz P. Radziejewicz, *Opinia prawna z 7 lutego 2005 r. w sprawie projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania działek w pracowniczych ogrodach działkowych w prawo własności*, niepubl. (archiwum Biura Analiz Sejmowych KS).

⁴⁵⁶ Zob. opinie do tego projektu, również kwestionujące dopuszczalność pozbawienia gmin prawa własności bez odpowiedniego odszkodowania - J. Lipski, *Opinia prawna z 30 czerwca 2009 r. na temat projektu ustawy o ogrodach działkowych (zawartego w druku 1886) – część szczegółowa*, s. 11-13, J. Lipski, *Opinia prawna 28 maja 2009 r. na temat projektu ustawy o ogrodach działkowych (zawartego w druku 1886) – czy przepisy dotyczące uwłaszczenia działkowców za 1% wartości gruntu są zgodne z Konstytucją, passim*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1886> [dostęp: 2.05.2019].

⁴⁵⁷ Tylko w jednym z czterech projektów będących przedmiotem prac Sejmu związanych z nową ustawą działkową po wyr. TK z 2012 r. proponowano możliwość nabywania przez działkowców własności działki - zob. rozdział V poselskiego projektu ustawy o ogrodach działkowych [druk 1148 Sejmu VII kadencji]. Kwestia ta była jednak przedmiotem intensywnych sporów na etapie prac nad projektami podkomisji nadzwyczajnej powołanej do rozpatrzenia projektów ustaw dot. ogrodów działkowych <http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocall?OpenAgent&7&1204> [dostęp: 16.02.2019]; przebieg prac legislacyjnych nad projektem oraz ścierające się w ich toku poglądy opisał M. Kania, *Geneza ustawy...*, s. 77-97.

⁴⁵⁸ Wprowadzony do ustawy z 2013 art. 29 miał stanowić furtkę do ewentualnego uregulowania kwestii uwłaszczenia działkowców w odrębnej ustawie, jednak od tamtej pory nikt nie wystąpił ze stosowną inicjatywą ustawodawczą. Zob. A. Miśkiewicz, *Rodzinne ogrody działkowe*, Służba pracownicza Nr 4/2014, s. 19 a także M. Kania, *Geneza ustawy...*, s. 77-97.

⁴⁵⁹ K. Pałka, *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych przygotowanego przez podkomisję nadzwyczajną*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1204> [dostęp: 4.03.2019]. Zob. podobne argumenty odróżniające interes majątkowy imiennie oznaczonych osób, będących w danym momencie członkami korporacji, od długofalowego interesu wszystkich jej członków (obecnych i przyszłych) - M. Bednarek, *Ustawowy model spółdzielczości mieszkaniowej*, KPP 2009, Nr 4, s. 938-939.

Tradycyjną cechą ogrodów działkowych jest również zorganizowanie ich w formie kompleksu użytkowego przeznaczonego do zbiorowego wykorzystywania. Cecha ta została uwzględniona na gruncie obecnych przepisów, m.in. poprzez jednoznaczne włączenie do definicji ROD elementów podkreślających kooperacyjny, wspólnotowy charakter ogrodu⁴⁶⁰. Definicja ta wskazuje w szczególności na teren ogólny ogrodu – „przeznaczony do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek” (art. 2 pkt 3 ustawy) oraz infrastrukturę ogrodową – składającą się z różnych (wymienionych w definicji tego pojęcia w art. 2 pkt 9 ustawy) urządzeń wspólnych⁴⁶¹ „przeznaczonych do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego”. Omawianą cechę potwierdza również powierzenie zadań w zakresie zakładania i prowadzenia ogrodów działkowych stowarzyszeniom działkowców.

Oparcie ustawy z 2013 r. na koncepcji powiązania korzystania z działek w ROD ze zbiorową i zorganizowaną aktywnością ich użytkowników ma silne uzasadnienie historyczne. Jak przedstawiono w rozdziale II, zarówno na etapie spontanicznego, oddolnego organizowania ogrodów działkowych, jak i na etapie przejęcia tych funkcji przez ogólnopolską, monopolistyczną organizację, ogrody działkowe służyły nie tylko zaspokojeniu indywidualnych potrzeb działkowców, lecz także stanowiły formę wspólnego spędzania czasu, wspólnych aktywności i wspólnej odpowiedzialności działkowców⁴⁶². Znajdowało to wyraz zarówno w statutach samorządnie tworzonych towarzystw ogrodów działkowych, jak i w postanowieniach kolejno uchwalanych ustaw regulujących funkcjonowanie ogrodów działkowych. Gdy w 1946 r. wprowadzono w Polsce pierwszą ustawową regulację funkcjonowania ogrodów działkowych, wydany wówczas okólnik, określający zasady przekazywania ziemi działkowcom podkreślał, że bezpośrednie wydzierzawianie działek przez gminy i zakłady pracy „pojedynczym osobom” „nie powinno mieć miejsca”⁴⁶³. Polskie doświadczenia nierozzerwalnie łączą więc pojęcie działki z koncepcją ogrodu działkowego, jako kompleksu działek zorganizowanego dla wspólnych celów działkowców, według dalece ujednoliconych zasad.

⁴⁶⁰ Cechę taką przypisywano ogrodom działkowym na gruncie każdego z czterech rozpatrywanych po wyr. TK z 2012 r. projektów ustaw regulujących funkcjonowanie ogrodów działkowych (zarówno projektu tzw. obywatelskiego - druk sejmowy VII kadencji Nr 1204, jak i projektów grup posłów z druku sejmowego VII kadencji Nr 1148, druku sejmowego VII kadencji Nr 1240 i druku sejmowego VII kadencji Nr 1170).

⁴⁶¹ Definicja ta wymienia budynki i budowle, ogrodzenia, aleje i drogi ogrodowe, place zabaw, świetlice, hydrofornie, sieci wodociągowe i energetyczne oraz inne urządzenia znajdujące się na terenie rodzinnego ogrodu działkowego, jeśli służą wyżej określonym celom wspólnym.

⁴⁶² W latach 60. XX wieku J. Rozkosz i W. Lenkiewicz podkreślali znaczenie ogrodów działkowych i terenów wspólnych ogrodów dla rozwijania więzi społecznych pomiędzy działkowcami - zob. J. Rozkosz, W. Lenkiewicz, *Pracownice ogrody...*, s. 30-31. Autorzy podkreślali też pierwszeństwo celów zdrowotnych i wypoczynkowych nad produkcyjnymi - działalność ogrodnicza miała być środkiem do realizacji tychże podstawowych celów (tamże, s. 24).

⁴⁶³ Archiwum Państwowe w Krakowie - Zespół: 29/691/0 Urząd Wojewódzki Krakowski » Seria: 31.1 A.1. Oddział Ogólny i Administracji Budowlanej - sprawy ogólne » Jednostka: UW II 3554, s. 181 i nast.

Również w innych państwach, w których uregulowano funkcjonowanie ogrodów działkowych, koncepcja ogrodu działkowego oparta jest na idei wspólnego korzystania przez działkowców z cudzych, a nie własnych gruntów. Znajduje to swój wyraz w jednoznacznym wyłączeniu z zakresu regulacji ustaw działkowych ogródków działkowych położonych na gruntach będących przedmiotem własności działkowców. Tak jest zarówno w Austrii⁴⁶⁴, jak i w Niemczech⁴⁶⁵. Literatura niemiecka podkreśla, że ustawa reguluje jedynie formę grupowego korzystania z cudzej nieruchomości na podstawie stosunku obligacyjnego⁴⁶⁶, oraz że ma to ścisły związek ze zdefiniowanymi w ustawie celami działek, uzasadniającymi szczególne traktowanie (uprzywilejowanie) działkowców⁴⁶⁷. Z tego względu ewentualne zbycie działek przez właściciela gruntu na rzecz dotychczasowych działkowców skutkować może utratą przez nieruchomość statusu ogrodu działkowego i działki, a w konsekwencji uchyceniem przewidzianej ustawą ochrony⁴⁶⁸.

Także w państwach, które nie uregulowały funkcjonowania ogrodów działkowych – np. w Holandii⁴⁶⁹ czy Szwecji⁴⁷⁰ – w praktyce ogrody te położone są zwykle na cudzym, wydzierżawianym przez działkowców gruncie. Wyjątkowe w tym względzie rozwiązania funkcjonują w Luksemburgu⁴⁷¹ i Czechach⁴⁷², gdzie dopuszcza się nabycie własności działki w ogrodzie działkowym, a stowarzyszenia działkowców mogą zrzekać również właściciele prywatnych ogrodów działkowych.

Uniwersalną cechą ogrodów działkowych w większości krajów jest również to, że działkowcy użytkują swoje działki łącznie, w ramach zorganizowanego, posiadającego wspólne urządzenia, ogrodu działkowego. Tak jest m.in. w Niemczech, gdzie warunkiem uznania danego gruntu za działkę i objęcia go szczególną ochroną wynikającą z ustawy jest spełnienie określonych w tej ustawie wymagań dotyczących ulokowania działki w zorganizowanym kompleksie działek, składającym się z indywidualnych ogródków oraz gruntów wspólnych i urządzeń służących ogółowi użytkowników – czyli w ogrodzie

⁴⁶⁴ Zob. § 1 ust. 3 austriackiej ustawy federalnej z 16 grudnia 1958 r. w sprawie uregulowania ogrodnictwa działkowego (dalej OgrDzU austr.).

⁴⁶⁵ Zob. § 1 ust. 2 pkt 1 OgrDzU niem.

⁴⁶⁶ L. Mainczyk, *Bundeskleingartengesetz, Praktiker-Kommentar...*, s. 98, H. Weckwerth, *Znaczenie i korzyści ogrodów...*, s. 92-93.

⁴⁶⁷ L. Mainczyk, *Regeln des Bundeskleingartengesetzes (BKleingG)*, Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 194 - Pachtrecht I, (BDG) Heft / 2008 (30. Jahrgang), s. 13.

⁴⁶⁸ Zob. wyr. OLG Naumburg z dn. 11.01.2001 (7 U 132/99, JurionRS 2001, 30721).

⁴⁶⁹ K. Scully, *Volkstuinen: The allotments of the Netherlands*, <https://www.iamexpat.nl/lifestyle/lifestyle-news/volkstuinen-allotments-netherlands> [dostęp: 02.06.2019].

⁴⁷⁰ L. Boström, *Kolonirädgården – odling eller rekreation?* https://stud.epsilon.slu.se/12538/1/bostrom_1_171025.pdf [dostęp: 18.03.2018] s. 6.

⁴⁷¹ Zob. Hyphen 47/2010 (Opracowanie Międzynarodowego Biura Ogrodów Działkowych i Rodzinnych (Office International du Coin de Terre et des Jardins Familiaux a.s.b.l.)), s. 10-11, <https://hagen.kleingarten.de/downloads/716/bdg-bindestrich-47-e.pdf?1454661425> [dostęp: 02.06.2019].

⁴⁷² Zob. pkt I.3 i I.4, a także pkt V.1 i VI.1 Wzorcowego Regulaminu Ogrodu Czeskiego Stowarzyszenia Ogrodowego (Český zahrádkářský svaz, z.s. (ČZS)) z komentarzem - Vzorový Osadní Řád <https://www.zahradkari.cz/czs/index.php?str=28> [dostęp: 5.05.2018].

działkowym (*Kleingartenanlage*)⁴⁷³. Aby wymaganie to było spełnione, działki indywidualne oraz części wspólne muszą znajdować się w związku przestrzennym i przylegać do siebie⁴⁷⁴. Brak części wspólnych i obiektów służących ogółowi działkowców wyklucza uznanie danego terenu za ogród działkowy. Do obiektów takich zalicza się wskazane przez ustawę: drogi, boiska do gry i budynki wspólne, jak również (wymieniane w piśmiennictwie): wspólne instalacje wodne lub elektryczne, parkingi, wspólne miejsca kompostowania, wspólne ogrodzenia, place zabaw dla dzieci, ławki itp.⁴⁷⁵ Urządzenia uznaje się za wspólne, jeśli są one dostępne i służą (mogą służyć) całej społeczności ogrodu – wszystkim użytkownikom poszczególnych działek⁴⁷⁶. W literaturze i orzecznictwie rozpatrywano również, jaka minimalna liczba działek indywidualnych może tworzyć ogród działkowy. Aprobata zyskał pogląd, że nie powinno być ich mniej niż pięć⁴⁷⁷. Tylko przynależenie działki do wspólnego, zorganizowanego ogrodu działkowego (a nie przypadkowe położenie obok siebie w pełni niezależnych nieruchomości) pozwala sklasyfikować te działki jako grunty podlegające regulacji ustawy z 1983 r.⁴⁷⁸. Co istotne, również sposób zagospodarowania całego ogrodu działkowego (obok sposobu wykorzystania pojedynczej działki) ma wpływ na ustalenie, czy dana działka wykorzystywana jest w sposób wymagany ustawą i czy objęta została wynikającą z tej ustawy ochroną⁴⁷⁹.

Podobnie jak w Niemczech, również w Danii elementem wyróżniającym ogrody działkowe, których dotyczy ustawa z 1 czerwca 2001 r.⁴⁸⁰, jest wspólne korzystanie z cudzego gruntu przez działkowców. Ogrodem jest obszar składający się co najmniej z 5 działek (o

⁴⁷³ Z tego względu w sporach pomiędzy działkowcami (stowarzyszeniami wydzierżawiającym nieruchomości na cele ogrodu działkowego) a właścicielami chcącymi rozwiązać umowy dzierżawy, zasadniczym przedmiotem dowodzenia jest to, czy spełnione są (lub były w dniu wejścia w życie traktatu pomiędzy Republiką Federalną Niemiec a Niemiecką Republiką Demokratyczną o ustanowieniu jedności Niemiec z dn. 31 sierpnia 1990 r. (BGBl. II 885) tj. 3 października 1990 r. - przesądzającym o możliwości uznania danej działki położonej na terenie NRD za ogródek działkowy) ustawowe wymagania dla ogrodów działkowych, w szczególności czy działka położona jest na terenie zorganizowanego kompleksu ogródków działkowych i czy sposób korzystania z niej odpowiada wymaganiom ustawy (w zakresie użytku działkowego, a także dopuszczalnej zabudowy) - zob. spór pomiędzy gminą a zrzeszeniem stowarzyszeń ogrodów działkowych, będącym dzierżawcą pośrednim w sprawie zawisłej przed Das Oberlandesgericht (OLG) Naumburg (zob. wyr. OLG Naumburg z dn. 11.01.2001 (7 U 132/99, JurionRS 2001, 30721), gdzie wstępnym przedmiotem rozpoznania było to, czy działki na będącej przedmiotem sporu nieruchomości podpadają pod działania ustawy i jaki był sposób ich użytkowania. Z uwagi na fakt, że dzierżawa w ogrodach działkowych jest szczególnie chroniona (w porównaniu do działek służących jedynie do spędzania czasu wolnego lub wypoczynku (*Erholungs- und Freizeitgrundstücken*)), właściciele dążą do wykazania, że dany przypadek nie podlega regulacji ustawy z 1983 r. - wyr. FTK z 14 lipca 1999 r. (1 BvR 995/95, BVerfGE 101, 54).

⁴⁷⁴ G. Stang, *Bundeskleingartengesetz (BKleingG), Kommentar*, 2nd ed., Köln Berlin Bonn, München 1995, s. 50.

⁴⁷⁵ Tamże, s. 50-51; OLG Naumburg, 11.01.2001 (7 U 132/99, JurionRS 2001, 30721).

⁴⁷⁶ G. Stang, *Bundeskleingartengesetz (BKleingG)*..., s. 51.

⁴⁷⁷ Wyr. BGH z 27.10.2005 (III ZR 31/05, AUR 2006, 213-214).

⁴⁷⁸ Wyr. BGH z 27.10.2005 (III ZR 31/05, AUR 2006, 213-214) oraz H. Weckwerth, *Znaczenie i korzyści ogrodów...*, s. 92, G. Stang, *Bundeskleingartengesetz (BKleingG)*..., s. 50-51.

⁴⁷⁹ Wyr. BGH z 16.12.1999 r. (III ZR 89/99, VIZ 2000, 159-161) oraz wyr. BGH z 24.07.2003 r. (III ZR 203/02, BGHZ 156, 71-82), w którym wskazano, że jeśli na większości działek w kompleksie ogrodu działkowego posadowione są domy umożliwiające długotrwałe zamieszkiwanie, to status ogródków działkowych tracą wszystkie działki w takim ogrodzie. Zob. na ten temat również L. Mainczyk, *Der Kleingarten – juristisch gesehen*, Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 207 - Zwischenpachtvertrag – Privileg und Verpflichtung, (BDG) Heft / 2010, 32. Jahrgang, s. 14 i 18-19.

⁴⁸⁰ Duńska ustawa z 1 czerwca 2001 r. o ogródkach działkowych (Lov nr. 476 af 7. juni 2001 om kolonihaver, LBK Nr 790 af 21/06/2007).

pow. nie większej niż 400 m²) oraz części wspólnej (art. 2 OgrDzU duń.). Wspólnotowy charakter korzystania z działek w ogrodach działkowych podkreślają statuty duńskich stowarzyszeń działkowców, które przewidują m.in. obowiązek partycypacji wszystkich członków stowarzyszenia – użytkowników działek – w pracach na częściach wspólnych ogrodu⁴⁸¹.

Natomiast w Austrii – inaczej niż w Niemczech, Danii i Polsce – działki nie muszą być położone w ogrodzie działkowym (*Kleingartenanlage*) i ich umiejscowienie w ogrodzie działkowym nie jest konstytutywną cechą „ogródka działkowego”⁴⁸². Zarazem jednak austriacka ustawa poświęca dużo uwagi organizowaniu ogrodów działkowych przez tzw. dzierżawców ogólnych (stowarzyszenia działkowców, jednostki samorządu terytorialnego lub pracodawców) dzierżawiących duże nieruchomości w celu organizacji ogrodu działkowego – tj. dokonania podziału gruntu na indywidualne działki i tereny wspólne oraz wyposażenie go w odpowiednie urządzenia (§ 10 OrgDzU austr.). Prowadzenie działek w ramach ogrodu działkowego jest bowiem również w Austrii tradycyjnie podstawowym sposobem korzystania z tej formy wypoczynku, a umożliwienie zastosowania przepisów ustawy do „samodzielnych” działek ma charakter wyjątku od tej reguły.

III.4.3. Sposób korzystania z działek w ROD

Przepisy ogólne zawarte w Rozdziale 1 ustawy z 2013 r. określają podstawowe funkcje i przeznaczenie rodzinnych ogrodów działkowych⁴⁸³. Funkcjom tym podporządkowane są zasady korzystania z działek i przedmiot umowy dzierżawy działkowej. Kwestie te są istotne nie tylko dla ustalenia należytego sposobu wykonywania dzierżawy działkowej (np. dla oceny zasadności wypowiedzenia takiej umowy – art. 37 ust. 1 ustawy), lecz także mają szerszy kontekst. Należy bowiem dostrzec, że przepisy regulujące funkcjonowanie ROD – chroniące ich trwałość oraz przyznające działkowcom oraz stowarzyszeniom ogrodowym różne opisywane wcześniej przywileje – ograniczają zarazem prawa właścicieli nieruchomości przeznaczonych na ROD (np. uniemożliwiają wykorzystanie ich na inne cele wspólnoty samorządowej) i pozostawiają w gorszej sytuacji inne osoby korzystające z gruntów publicznych. Zgodnie ze wskazówkami płynącymi z

⁴⁸¹ Zob. np. statut Stowarzyszenia Rørvangsparken - Haveforeningen „Rørvangsparken” <http://www.rorvangsparken.dk/> [dostęp: 12.02.2019].

⁴⁸² Austriacka ustawa federalna z 16 grudnia 1958 r. w sprawie uregulowania ogrodnictwa działkowego (Bundesgesetz vom 16. Dezember 1958 über die Regelung des Kleingartenwesens (Kleingartengesetz) (StF: BGBl Nr 6/1959 (NR: GP VIII RV 472 AB 592 s. 76. BR: s. 140.))

⁴⁸³ W literaturze socjologicznej podkreśla się, że dzięki funkcjonowaniu ogrodów działkowych mają być realizowane nie tylko cele indywidualne użytkowników działek, lecz także pewne, docenione przez ustawodawcę, wartości i cele wspólne, wykraczające nawet poza zbiorowość użytkowników ogrodu - R. Szkup, S. Pytel, *Rodzinne ogrody...*, s. 122.

orzecznictwa TK, a także ETPCz, ustawodawca – wyznaczając ramy aktywności działkowców w ROD – dążyć powinien do zrównoważenia praw działkowców, w których interesie leży ochrona istnienia ogrodów działkowych z prawami innych podmiotów, szczególnie właścicieli nieruchomości oraz interesów wspólnoty samorządowej⁴⁸⁴. Również w Niemczech problematyka ta jest żywo dyskutowana. Podkreśla się tam, że ograniczenia praw właścicieli nieruchomości, na których prowadzone są ogrody działkowe (a mogą to być też podmioty prywatne), znajdują usprawiedliwienie w świetle niemieckiej konstytucji jedynie wtedy, gdy uwzględni się szczególne przeznaczenie ogrodów działkowych, kształtujące wymagania w zakresie sposobu użytkowania działek (*kleingärtnerische Nutzung*)⁴⁸⁵. Sposób korzystania z działek w ogrodach działkowych nie może być zatem dowolny, a ustawowo określone warunki w tym zakresie mają kluczowe znaczenie dla odróżnienia go od innych rodzajów aktywności na nieruchomości (które nie usprawiedliwiałyby szczególnego traktowania działkowców i ich organizacji).

To, w jaki sposób można korzystać z gruntów w ROD, określone jest przede wszystkim przez ogólne przepisy ustawy, definiujące cele, jakim ROD służą (art. 3 i 4), przy czym unormowania te dotyczą zarówno stowarzyszeń ogrodowych, jak i użytkowników działek. Wymienić w tym kontekście można art. 3 pkt 1) ustawy, który wskazuje na „zaspokajanie wypoczynkowych i rekreacyjnych potrzeb społeczeństwa poprzez umożliwianie prowadzenia upraw ogrodniczych” oraz art. 4 ustawy, który mówi o „zaspokajaniu wypoczynkowych, rekreacyjnych *innych* potrzeb socjalnych członków społeczności lokalnych” poprzez m.in. zapewnienie dostępu do działek „dających możliwość prowadzenia upraw ogrodniczych na własne potrzeby”. Również sama definicja działki (art. 2 pkt 2) odnosi się do „zaspokajania potrzeb działkowca i jego rodziny w zakresie prowadzenia upraw ogrodniczych, wypoczynku i rekreacji”. Mimo braku pełnej zgodności pomiędzy przywołanymi przepisami, wynika z nich, że działki w ROD przeznaczone są do wypoczynku, w szczególności poprzez prowadzenie upraw ogrodniczych. Dodatkowo rekreacyjno-wypoczynkowy sposób wykorzystania działki podkreśla dodana nowelizacją z marca 2015 r. definicja altany działkowej⁴⁸⁶. Odniesienie do „innych potrzeb socjalnych”, w kontekście pozostałych postanowień ustawy rozumieć można jako wskazanie korzyści, jakie

⁴⁸⁴ Zob. wyr. ETPC z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie Urbárska obec Trenčianske Biskupice przeciwko Słowacji (skarga Nr 74258/01), a także pkt 4.3 wyr. TK z 9.12.2008 r. (K 61/07, OTK-A 2008/10/174), oraz pkt 7.9 i 7.10 wyr. TK z dnia 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78).

⁴⁸⁵ L. Mainczyk, *Regeln des Bundeskleingartengesetzes...*, s.18 i 21. Zob. też wyr. FTK z 25 lutego 1998 r. (1 BvR 207/97, NJW - RR 1998, 1166) oraz wyr. FTK z 14 lipca 1999 r. (1 BvR 995/95, BVerfGE 101, 54), z którego wynika pośrednio akceptacja ingerencji w prawa właścicieli na gruncie niemieckiej ustawy o ogródkach działkowych z 1983 r. Zob. też uzasadnienie projektu ustawy o ogródkach działkowych (BT-Drs. 9/1900 p. 9) - <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/09/019/0901900.pdf> [dostęp: 02.06.2019].

⁴⁸⁶ Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 528).

przynosi działkowcom prowadzenie upraw i wypoczynek, które wiążą się z pozyskiwaniem płodów ogrodnich, integracją rodzin, wychowywaniem dzieci, zachowaniem zdrowia, aktywnością emerytów i rencistów, czy integracją społeczną osób w wieku emerytalnym oraz niepełnosprawnych.

Zasady korzystania z gruntu oddanego w dzierżawę działkową wynikają z Rozdziału 2 oraz Rozdziału 4 ustawy, którego część przepisów poświęconych jest treści umowy dzierżawy działkowej oraz obowiązkom działkowców. Art. 28 precyzuje przede wszystkim, że „działkowiec zobowiązuje się używać działkę zgodnie z jej przeznaczeniem, przestrzegać regulaminu oraz uiszczać opłaty ogrodowe”, a uzyskuje tę działkę „do używania i pobierania z niej pożytków”. Dopuszczalne przeznaczenie działki wynika z omówionych już przepisów ogólnych, natomiast precyzują je przepisy szczegółowe ustawy oraz regulamin rodzinnego ogrodu działkowego. Art. 30 wskazuje, że „działkowiec ma prawo zagospodarować działkę i wyposażyć ją w odpowiednie obiekty i urządzenia zgodnie z przepisami ustawy oraz regulaminem”. Gospodarowanie na działce wiąże się z obowiązkiem utrzymywania jej w należytych stanie, utrzymywania na niej porządku i czystości, oraz przestrzegania porządku ogrodowego w sposób określony w regulaminie ROD (art. 32 ustawy). W art. 12 określony jest zakaz zamieszkiwania oraz prowadzenia działalności gospodarczej i innej działalności zarobkowej na działce, a art. 13 precyzuje wymagania dotyczące powierzchni zabudowy altany. Zakazane jest oddawanie działki do użytku osobom trzecim, również nieodpłatnie (art. 36 ust. 3 pkt 3 ustawy), przy czym zasada ta nie stoi na przeszkodzie korzystaniu z działki przez rodzinę działkowca (co wynika z definicji ROD zawartej w art. 2 pkt 2 ustawy). Regulamin ROD, do którego odsyłają wielokrotnie przepisy ustawy, a który określa szczegółowe zasady zagospodarowania i korzystania z działki oraz funkcjonowania i zagospodarowania rodzinnego ogrodu działkowego, a także zasady korzystania z terenu ogólnego i infrastruktury ogrodowej, uchwalany jest przez stowarzyszenie ogrodowe (art. 2 pkt 7 i art. 14 ust. 1 ustawy). Ustawa przyznaje każdemu użytkownikowi działki (niezależnie od tego czy jest on członkiem stowarzyszenia ogrodowego) prawo do wytoczenia powództwa przeciwko stowarzyszeniu o stwierdzenie nieważności regulaminu lub jego zmian w razie ich sprzeczności z ustawą (art. 14 ust. 1 ustawy).

Naruszenie przez działkowca wyżej opisanych zasad dotyczących zagospodarowania działki i wykorzystywanie gruntu niezgodnie z przeznaczeniem wynikającym z postanowień umowy dzierżawy działkowej czy postanowień ustawy określających cele ROD⁴⁸⁷, skutkować może wypowiedzeniem umowy dzierżawy działkowej (art. 36 ust. 3 pkt 1 i 3 a także art. 13

⁴⁸⁷ Związanie działkowców nakazami wynikającymi z opisanych w przepisach ogólnych ustawy celów ROD potwierdza również A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 30, teza 1.

ust. 3 ustawy). Obowiązek wykorzystania gruntów, na których rodzinny ogród działkowy prowadzony jest przez stowarzyszenie ogrodowe, zgodnie z celami określonymi w ustawie, w tym dopilnowania, że osoby używające działek wymogów tych przestrzegają, dotyczy z pewnością również tego stowarzyszenia, choć ustawa nie określa wprost żadnych skutków uchyleń w tym względzie (zob. rozdział III.5.3. pracy)⁴⁸⁸.

To, w jaki sposób działkowcy wykorzystywać mogą grunty w ogrodach działkowych, od zawsze było przedmiotem szczególnego uregulowania – najpierw umów dzierżawy zawieranych z właścicielami, a następnie regulacji ustawowych. Jak wskazywano w rozdziale I.3 pracy, możliwości korzystania z nieruchomości były w pierwszych latach tworzenia ogrodów działkowych istotnie ograniczone. Wynikało to zarówno z ograniczenia celu dzierżawy do prowadzenia upraw, jak i zakazu wznoszenia budynków, oraz krótkich okresów, na które umowy były zawierane. Również wówczas, gdy umowy zaczęły przewidywać korzystniejsze dla działkowców warunki, cel dzierżawy był jasno sprecyzowany. W umowie z 3 marca 1937 r. zawartej przez Towarzystwo Gorlickie Ogrody Działkowe z prywatnym właścicielem na okres 10 lat, wskazano, że grunt wydzierżawiony jest „pod uprawę na cele ogródków działkowych, szkolnych”, a „bez uprzedniego pisemnego zezwolenia wydzierżawiającego nie wolno dzierżawcy użyć tego gruntu na inne cele”. Umowa zezwalała na posadowienie na gruncie altanek oraz dokonywania nasadzeń, a także utworzenie basenów na wodę dla działkowców⁴⁸⁹. Inna umowa, z dnia 15 września 1937 r. pomiędzy Powiatem Gorlickim a Okręgowym Związkiem Towarzystw Ogródków Działkowych Województwa Krakowskiego, przewidywała wydzierżawienie tej organizacji na 14 lat terenu „pod uprawę na cele ogródków działkowych dla bezrobotnych”. W umowie zastrzeżono, że „nie wolno dzierżawcy użyć tego gruntu na inne niż na wstępie tego artykułu opisane cele”. Dzierżawcy nie wolno też było bez zgody wydzierżawiającego stawiać na nieruchomości żadnych budynków, a w przypadku wybudowania ich po uzyskaniu zgody – usunąć je po zakończeniu umowy, przy czym za pozostawione wbrew temu uzgodnieniu budynki odszkodowanie nie przysługiwało. Wydzierżawiający zastrzegł sobie w umowie prawo czuwania zarówno nad właściwym stanem wybudowanych budynków, jak i zgodnym z umową wykorzystywaniem gruntu. Naruszenie obowiązków umownych, w szczególności w zakresie używania nieruchomości niezgodnie z określonym w umowie celem, uprawniało wydzierżawiającego do przedterminowego rozwiązania umowy⁴⁹⁰. Ta sama organizacja

⁴⁸⁸ Inne podejście prezentował projekt ustawy grupy posłów z druku sejmowego VII kadencji Nr 1240, który w przypadku dopuszczenia przez stowarzyszenie ogrodowe do niekorzystania z działki przez okres co najmniej roku, przewidywał nawet możliwość ograniczenia przez właściciela obszaru ogrodu (wyłączenia niewykorzystanego gruntu z ogrodu działkowego).

⁴⁸⁹ Akta Archiwum Narodowego w Krakowie, Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 1065.

⁴⁹⁰ Akta Archiwum Narodowego w Krakowie, Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 904.

zawarła analogiczne umowy dzierżawy gruntu „pod uprawę na cele ogródków działkowych”, przewidujące tożsame warunki dzierżawy: z miastem Żywiec (9 września 1937 r.)⁴⁹¹, Gminą Stołeczną Królewskiego Miasta Krakowa (15 listopada 1935 r. oraz 18 grudnia 1937 r.)⁴⁹² oraz Gminą Miasta Biała-Krakowska (28 kwietnia 1938 r.)⁴⁹³. Podobnie ograniczony był cel dzierżawy w umowie pomiędzy miastem Łodzią a Towarzystwem Krzewienia Zagadnień Opieki Społecznej z dnia 11 sierpnia 1933 r., tworzącym na terenie Łodzi ogródki działkowe. Umowa zabraniała wznoszenia budynków na nieruchomości oraz wydobywania z gruntu żwiru, piasku, gliny, torfu⁴⁹⁴.

W umowach poddzierżawy zawieranych przez Towarzystwa z indywidualnymi użytkownikami, działkowcy zobowiązywali się do podporządkowania Regulaminowi dla dzierżawców działek, który włączany był do umów, jako ich integralna część. Regulaminy tego typu precyzowały m.in. że używać działki można wyłącznie na cele osobiste, a utrzymywać ją należy w jak najlepszej kulturze i czystości, tępiąc chwasty. Regulaminy precyzowały też, jakie rodzaje drzew owocowych można sadzić i jaką część działki może zajmować uprawa ziemniaków; ponadto zakazywały hodowli zwierząt, określały zasady budowania altan oraz zasady porządkowe. Niezastosowanie się do postanowień takiego regulaminu uprawniało Towarzystwo do rozwiązania umowy bez wypowiedzenia⁴⁹⁵.

Charakterystyczny sposób korzystania z działek w ogrodach działkowych dla celów ogrodniczo-wypoczynkowych cechuje ogrody działkowe również w innych krajach. Generalnie działki przeznaczone są do zaspakajania własnych, niegospodarczych potrzeb i nie mogą być podnajmowane czy wykorzystywane do produkcji żywności na sprzedaż⁴⁹⁶. Różnice pomiędzy poszczególnymi państwami dotyczą tego, w jakim stopniu ogródki działkowe nadal związane są z prowadzeniem upraw ogrodniczych⁴⁹⁷, a w jakim przewagę

⁴⁹¹ Akta Archiwum Narodowego w Krakowie, Zespól: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 947.

⁴⁹² Akta Archiwum Narodowego w Krakowie, Zespól: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 905 oraz Zespól: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 1053.

⁴⁹³ Akta Archiwum Narodowego w Krakowie, Zespól: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 1054.

⁴⁹⁴ Archiwum Państwowe w Łodzi, Zespól: 39/221/0 Akta miasta Łodzi » Seria: 4.9 Wydział Plantacji » Jednostka: 23292.

⁴⁹⁵ Wzór takiej umowy oraz regulaminu zawierają akta Archiwum Narodowego w Krakowie - Zespól: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 1053.

⁴⁹⁶ Jest to zasada obowiązująca w zdecydowanej większości europejskich ogrodów działkowych - wprowadza się ją (poza Polską) np. na gruncie definicji działki zawartej w irlandzkiej ustawie o planowaniu przestrzennym i zabudowie z 2000 (S.I. No 30 of 2000), w § 1 ust. 1 OgrDzU austr., w § 1 ust. 1 pkt 1 OgrDzU niem., czy w art. L561-1 francuskiego Kodeksu rolnego i rybołówstwa morskiego (dalej: KodRol franc). Także ustawa słowacka zakazuje oddawania działki do korzystania osobie trzeciej (§ 3 ust. 2 lit d. ustawy z 7 lutego 1997 r. o użytkowaniu gruntów, na których ustanowiono ogródki działkowe, oraz uregulowaniu ich własności).

⁴⁹⁷ Uprawa w ogrodach działkowych produktów ogrodniczo-warzywnych na własne potrzeby zawsze uznawana była za istotę aktywności działkowców i nadała popularności ruchowi działkowemu szczególnie w początkowym okresie rozwoju miast oraz okresach kryzysów gospodarczych i wojen - zob. np. informacja dot. Rozwoju ogrodów działkowych w Holandii (<https://www.bondvanvolkstuinders.nl/organisatie/information-in-english>), czy Francji (H. Bonnavaud, *France: The future of allotment...*, s. 18).

zdobyło wykorzystanie ich dla celów rekreacyjnych⁴⁹⁸. Przykład Niemiec udowadnia zarazem, że elementów tych nie można zawsze traktować rozłącznie, a prowadzenie upraw może być w świetle przepisów konieczną w ogrodach działkowych formą wypoczynku.

W Niemczech kluczowy dla uznania danego terenu za ogród działkowy, a danej działki za ogródek, jest sposób wykorzystywania gruntu. Aby mógł on zostać uznany za działkę, musi być użytkowany dla celów ogrodniczych oraz wypoczynkowych i służyć ma własnym potrzebom użytkowników, a nie zarobkowi⁴⁹⁹. Dla określenia tak zdefiniowanego sposobu korzystania z działek niemiecka ustawa z 1983 r. posługuje się terminem „użytek działkowy” – *kleingärtnerische Nutzung*⁵⁰⁰. Ramy tego pojęcia wyznacza ustawa, jednak jego treść w znacznej mierze ukształtowana została przez orzecznictwo (nie zawsze zresztą jednolite). Liczne spory dotyczące jego znaczenia wynikają z tego, że to właśnie sposób wykorzystania gruntu decyduje o tym, czy może być ona uznana za działkę, czy nie. W przypadku ustalenia, że grunt nie jest wykorzystywany ogrodniczo, może być on uznany za działkę rekreacyjną, której nie dotyczą ograniczenia wysokości czynszu (może być nawet dziesięciokrotnie wyższy niż w ogródkach działkowych)⁵⁰¹. W takim przypadku użytkownik traci również ochronę przed wypowiedzeniem umowy dzierżawy, a jeśli stan taki dotyczy całego lub przeważającej części ogrodu, szczególną ochronę utracić może również dzierżawca pośredni prowadzący ogród⁵⁰². Umowa dzierżawy może wówczas zostać rozwiązana zgodnie z warunkami przewidzianymi w niemieckim kodeksie cywilnym (BGB), mającymi zastosowanie do umowy dzierżawy, z pominięciem przepisów ustawy o ogródkach działkowych⁵⁰³.

W literaturze i orzecznictwie dotyczącym *kleingärtnerische Nutzung* rozpatrywano w szczególności, czy możliwe jest korzystanie z działki bez prowadzenia upraw ogrodniczych (tj. wyłącznie dla celów rekreacyjnych), jaki ma być ewentualnie minimalny zakres

⁴⁹⁸ Stało się tak np. w Czechosłowacji gdzie już w okresie socjalizmu równoważnego, a niekiedy i dominującego znaczenia zaczęła nabierać funkcja rekreacyjna ogrodów, które wykorzystywano jako drugie miejsce zamieszkania - zob. P. Divínová, *Zahrádkové osady...*, s. 8-12. Również w NRD wykształciła się odrębna kategoria działek rekreacyjnych, na których co do zasady nie prowadzono upraw owocowo-warzywnych (wyrok FTK z 14 lipca 1999 r. (1 BvR 995/95, BVerfGE 101, 54).

⁴⁹⁹ Chodzi tu przy tym o sposób wykorzystania gruntu przez dzierżawcę końcowego, tj. indywidualnego działkowca, a nie dzierżawcę pośredniego, co związane jest z systemem oddawania gruntów w dzierżawę pośrednią organizacjom pożytku działkowego i gminom - G. Stang, *Bundeskleingartengesetz (BKleingG)*, s. 95.

⁵⁰⁰ Zob. § 1 ust. 1 OgrDzU niem. Na temat tego pojęcia i jego interpretacji oraz sporów z nim związanych zob. A. Friedrich, *Was ist „kleingärtnerische Nutzung“? – Begriffsauslegung aus gartenfachlicher Sicht (inkl. Waldbäume)*, Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 169 - Kleingärtnerische Nutzung, (BDG) Heft/2004 (26. Jahrgang), s. 8 i nast., także L. Mainczyk, *Bundeskleingartengesetz, Praktiker-Kommentar...*, s. 49-54 oraz L. Mainczyk, *Der Kleingarten – juristisch...*, s. 12-13.

⁵⁰¹ K. Duckstein, „*Kleingärtnerische Nutzung*“..., s. 38-39.

⁵⁰² K. Kuhniq, *Kündigung des Zwischenpachtvertrages...*, s. 62.

⁵⁰³ Również w innych ustawodawstwach uchybienie wymogom dotyczącym należytego zagospodarowania działki w ogrodzie działkowym daje podstawy do rozwiązania umowy dotyczącej korzystania z działki - tak jest np. na Słowacji - zob. § 3 ust. 2 lit a) ustawy z 7 lutego 1997 r. o użytkowaniu gruntów, na których ustanowiono ogródki działkowe, oraz uregulowaniu ich własności, czy w Austrii - zob. § 6 ust. 2 lit e) OgrDzU austr. (odnoszący się do umowy dzierżawy ogólnej zawartej z organizacją działkowców) oraz § 12. ust. 2 lit b), d) i e) OgrDzU austr. (odnoszący się do indywidualnego użytkownika działki).

prowadzonych upraw oraz jakie rodzaje upraw są w ogródku działkowym niedopuszczalne. W efekcie wykluczono zdecydowanie możliwość rezygnacji z upraw ogrodnich na działkach w ogrodach działkowych. Ich prowadzenie uznaje się za istotę użytku działkowego, a zaprzestanie takiej działalności skutkuje zmianą charakteru działki na wypoczynkową. Podkreśla się zarazem, że prowadzenie upraw ogrodnich jest jedną z form rekreacji, natomiast rekreacja pozbawiona elementu ogrodniczego, uchybia wymaganiam użytku działkowego. Jest to o tyle istotne, że użytek działkowy i korzyści, jakie płyną dla społeczeństwa z tego sposobu wykorzystywania gruntów miejskich i podmiejskich, jest wartością usprawiedliwiającą ingerencję w prawo własności właścicieli gruntów oraz w swobodę kontraktowania⁵⁰⁴. Wynikające z przepisów ustawy ryzyko utraty statusu ogrodu działkowego wymusza na działkowcach oraz organizacjach zarządzających ogrodami dbałość o należyte, zgodne z ustawą zagospodarowanie i wykorzystywanie całego ogrodu działkowego⁵⁰⁵.

Dla ustalenia, czy działka jest w odpowiedni (działkowy) sposób wykorzystywana, weryfikowane jest, jakie prowadzone są na niej uprawy, jakie ma parametry, jakie jest przeznaczenie budynków na działce i czy wielkość działek zgodna jest z przepisami. W niektórych orzeczeniach niemieckich sądów przyjęto stanowisko, że dla uznania danej działki za ogródek działkowy w rozumieniu ustawy z 1983 r. konieczne jest, by co najmniej połowa jej powierzchni była wykorzystywana do produkcji produktów ogrodnich (w szczególności owoców i warzyw)⁵⁰⁶. Stanowisko to spotkało się z krytyką. Obecnie przeważa pogląd, utrwalony przez orzeczenie Federalnego Trybunału Sprawiedliwości, że aby uznać daną nieruchomość i położone na niej działki za ogród działkowy wystarczy, by jedna trzecia powierzchni była wykorzystywana na cele jednorocznych upraw ogrodnich, przy czym wpływ na ocenę spełniania tych wymagań mają cechy szczególne działki, takie jak nietypowy kształt, specyfika topograficzna lub jakość gleby, która nie pozwala na częściową uprawę⁵⁰⁷. Charakterystyczna dla użytku działkowego w Niemczech jest też różnorodność prowadzonych na działce upraw⁵⁰⁸. Przeważa pogląd, że użytek działkowy obejmuje nie tylko produkcję (jednorocznych) owoców, warzyw i kwiatów, lecz także inne zastosowania

⁵⁰⁴ Wyr. niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) z 12.06.1979 r. (BVerfGE 52,1 - 1 BvL 19/76), wyr. FTK z 23.09.1992 r. (BVerfGE 87,114 - BvL 15/85 oraz 36/87); zob. też L. Mainczyk, *Regeln des Bundeskleingartengesetzes...*, s. 17-19 oraz P. Nessler, *Verwaltung und Abwicklung von Pachtverträgen*, Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 219 - Recht II Sitzungsgemäße Aufgaben des Vereins, (BDG) Heft/2011 - 33. Jahrgang, s. 9 - 10.

⁵⁰⁵ Wskazówki w zakresie tego, jak organizacja pożytku działkowego powinna reagować na naruszenia umowy przez działkowca (wykorzystywanie działki niezgodnie z wymaganiami „użytku działkowego”) przedstawia P. Nessler, *Verwaltung und Abwicklung...*, s. 10 i nast.

⁵⁰⁶ Zob. np. wyr. OLG Naumburg z 11.01.2001, 7 U 132/99, JurionRS 2001.

⁵⁰⁷ Wyr. BGH z 17.06.2004 r. - III ZR 281/03, BGHZ 159, 343 - 350.

⁵⁰⁸ Tak np. wyr. BGH z 16.12.1999 r., III ZR 89/99, VIZ 2000, 159-161, oraz wyr. BGH z 17.06.2004 r. (Az.: III ZR 281/03, BGHZ 159, 343 - 350).

ogrodnicze niezwiązane z pobieraniem „plonów”, np. sadzenie wieloletnich drzewek ozdobnych (ale już nie drzew leśnych), krzewów, tworzenie trawników i klombów ozdobnych⁵⁰⁹.

W państwach regulujących funkcjonowanie ogrodów działkowych istotnym elementem określającym szczególny charakter korzystania z działek są normy dotyczące możliwości wznoszenia na nich budynków i sposobu ich wykorzystywania⁵¹⁰. Jak wskazywano w rozdziale II, dopuszczenie możliwości budowy w ogrodach działkowych altan i przenocowania w sezonie letnim istotnie zwiększyło popularność ruchu działkowego. W Niemczech zasady dotyczące posadowienia i wykorzystania altan na działce wyznacza § 3 ust. 2 OgrDzU niem. Na terenie działki można znajdować się altana prostej konstrukcji o maksymalnej powierzchni zabudowy 24 m² łącznie z zadaszoną werandą i niedozwolone jest stałe na niej zamieszkiwanie. Przyjmuje się, że naruszenie tego zakazu i norm zabudowy godzi w zasady użytku działkowego i pozbawia działki statusu ogródka działkowego oraz związanej z tym ochrony⁵¹¹. Altany i ewentualnie inne zabudowania na działce (np. szklarnie) muszą pełnić funkcję służebną wobec celu, jakim jest prowadzenie upraw ogrodniczych na nieruchomości⁵¹².

Przepisy austriackiej ustawy federalnej z 1958 r. w sprawie uregulowania ogrodnictwa działkowego, nie określają zasad dotyczących rodzaju i wielkości budynków, które mogą być na niej posadowione. Kwestie te mogą zostać natomiast doprecyzowane w przepisach poszczególnych krajów związkowych. Przeważnie na działkach dopuszcza się budowę jedynie małych altan, jednak w niektórych częściach Austrii, np. w Wiedniu, możliwa jest budowa na działkach nawet budynków całorocznych⁵¹³. W Danii na działce może zostać wybudowana altana do przechowywania narzędzi, sezonowego schronienia w dzień i w nocy. Ustawa zakazuje stałego zamieszkiwania na działkach, gmina może jednak dopuścić taką praktykę w szczególnych okolicznościach (§ 2 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 3 ust. 2 OgrDzU duń.). Najbardziej restrykcyjne zasady korzystania z działek obowiązują we Francji, gdzie w ogóle

⁵⁰⁹ A. Friedrich, *Was ist „kleingärtnerische Nutzung“...*, s. 8 - 12.

⁵¹⁰ Tak jest np. na Słowacji (§ 3 ust. 2 lit b. tamtejszej ustawy z 1997 r.), w Niemczech i Danii. Tam, gdzie funkcjonowanie ogrodów nie jest uregulowane, dopuszczalność wznoszenia altan wynika z zawieranych z właścicielami umów oraz regulaminów ogrodów (oraz umów dzierżawy) określanych przez podmiot prowadzący ogród (najczęściej stowarzyszenie działkowców) - zob. np. w Czechach: art. 3 wzorcowej umowy poddzierżawy w ČZS https://www.zahradkari.cz/czs/soubor/podnajemni_smlouva_vzor_2014_final_05_06_2014.doc [dostęp: 5.06.2019], a odnośnie do Szwecji - L. Boström: *Koloniträdgården...*, s. 6.

⁵¹¹ H. Weckwerth, *Znaczenie i korzyści ogrodów...*, s. 96. Tak jest też w innych państwach, w których dopuszcza się budowę altan - np. na Słowacji (§ 3 ust. 2 lit b) ustawy z 7 lutego 1997 r. o użytkowaniu gruntów, na których ustanowiono ogródki działkowe, oraz uregulowaniu ich własności.

⁵¹² L. Mainczyk, *Regeln des Bundeskleingartengesetzes...*, s. 21-22, także L. Mainczyk, *Der Kleingarten – juristisch...*, s. 13, zob. też wyr. BGH z 24.07.2003 r. (III ZR 203/02, BGHZ 156, 71 - 82).

⁵¹³ Zob. <https://www.wien.gv.at/wohnen/wohnbaufoerderung/foerderungen/kleingarten.html> [dostęp: 10.01.2019] oraz <http://www.urbanallotments.eu/case-studies/austria.html> [dostęp: 10.01.2019]. Zob. też <https://www.weka.at/wohnrecht/News/Der-Staedter-und-sein-Schrebergarten-Eintrittsrecht-bei-Kleingarten> [dostęp: 11.01.2019].

nie zezwala się na noclegi na działce⁵¹⁴.

W Danii dodatkowo specyfikę ogrodów działkowych prowadzonych na gruntach publicznych podkreśla ustawowy nakaz zapewnienia publicznego dostępu wszystkich mieszkańców do terenów wspólnych ogrodów działkowych, takich jak alejki, drogi, place od 1 kwietnia do 30 września, poza godzinami nocnymi (§ 8 OgrDzU duń.)⁵¹⁵.

III.4.4. Szczególny status naniesień na nieruchomości ROD

Objęcie rodzinnych ogrodów działkowych szczególnym reżimem prawnym, o którym była mowa w rozdziale III.4.1. pracy przejawia się m.in. w szczególnym statusie części naniesień poczynionych przez stowarzyszenie ogrodowe i działkowców na nieruchomości, na której położony jest ROD. Status ten jest następstwem odstąpienia w powyższym zakresie od ogólnej zasady *superficies solo cedit* (art. 48 i 191 KC). Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 3 ustawy z 2013 r. infrastruktura ogrodowa, czyli według definicji z art. 2 pkt 9 ustawy: budynki i budowle, ogrodzenia, aleje i drogi ogrodowe, place zabaw, świetlice, hydrofornie, sieci wodociągowe i energetyczne oraz inne urządzenia znajdujące się na terenie rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego, o ile nie wchodzi w skład przedsiębiorstwa – stanowi własność stowarzyszenia ogrodowego, z zastrzeżeniem art. 49 § 1 KC. Natomiast na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy z 2013 r. własność użytkownika działki stanowią „nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działce, wykonane lub nabyte ze środków finansowych działkowca” (dalej dla uproszczenia nazywane łącznie „naniesieniami działkowca”). Jak wskazywano wcześniej, rozwiązanie takie funkcjonuje w polskim ustawodawstwie już od momentu wejścia w życie ustawy z 1981 r.

Przyjęte w Polsce w powyższym zakresie rozwiązania nie mają swojego odpowiednika w innych państwach. Często jednak prawodawca decyduje się określić szczególne zasady dokonywania rozliczeń za wybudowane przez działkowca na działce obiekty oraz jego nasadzenia – zasadniczo w przypadkach, gdy rozwiązanie umowy z działkowcem następuje z przyczyn od niego niezależnych i przed upływem okresu umowy dotyczącej korzystania z działki.

⁵¹⁴ H. Bonnavaud, *France: The future of allotment... s. 18 i nast.*; *Frankreich* - opracowanie własne Międzynarodowego Biura Ogrodów Działkowych i Rodzinnych (niepubl. - archiwum autora)

⁵¹⁵ Wyjątki dotyczą ogrodów położonych na gruntach prywatnych a założonych przed dniem wejścia w życie ustawy.

Tak jest np. w Austrii, gdzie § 9 OrgDzU austr. ustala – w przypadku rozwiązania z przyczyn leżących po stronie wydierżawiającego umowy dzierżawy gruntów, na których znajdują się działki – szczególne reguły wypłaty odszkodowań dla indywidualnych działkowców oraz dzierżawcy ogólnego (np. organizacji działkowców prowadzącej ogród) za m.in. znajdujące się na działce drzewa owocowe, krzewy i inne uprawy, a także wzniesione zgodnie z prawem budowle.

Podobnie we Francji, jeśli likwidacja ogrodu następuje na cele publiczne, na skutek wypowiedzenia umowy przed upływem okresu jej obowiązywania, działkowcom przysługuje (prócz działki w ogrodzie zastępczym) odszkodowanie wynikające z poniesionych w związku z tym strat, obejmujące również utraconą wartość zbiorów⁵¹⁶. Natomiast w razie „zwykłej” likwidacji ogrodu będącej następstwem wygaśnięcia umowy po upływie okresu na jaki została zawarta, odszkodowanie obejmuje jedynie pozostawione ulepszenia gruntu⁵¹⁷.

Również w Niemczech, w przypadku likwidacji działek działkowcom należy się odszkodowanie za pozostawione na nich budynki oraz uprawy, a zasady rozliczeń z tego tytułu są znacznie korzystniejsze, niż te funkcjonujące na gruncie BGB⁵¹⁸. Odszkodowanie to nie przysługuje w sytuacji, gdy wypowiedzenia dokonano ze względu na naruszenie przez dzierżawcę zasad korzystania z działki, w szczególności w przypadku użytkowania w celach „niedziałkowych”, używania altany do mieszkania na stałe, bezprawnego odstąpienia działki osobom trzecim, zaniedbywania działki, czy zaległości w zapłacie czynszu (§ 11 ust. 1 i 2 w zw. z § 9 ust. 1 pkt 1 OgrDzU niem.). Odszkodowanie nie przysługuje też w przypadkach gdy umowę rozwiązuje dzierżawca – co do zasady powinien on wówczas usunąć swoje naniesienia, przywracając nieruchomość do stanu pierwotnego (art. 546 w zw. z art. 581 ust. 2 BGB w zw. z § 4 ust. 1 OgrDzU niem.)⁵¹⁹. Jeśli jednak za zgodą wydierżawiającego pozostawi on na nieruchomości swoje naniesienia (co jest częstą praktyką), wówczas może otrzymać za nie wynagrodzenie w wysokości ustalonej umownie lub na podstawie wyceny rzeczoznawcy⁵²⁰. W takich przypadkach praktyka wykształciła różne modele dokonywania rozliczeń z tego tytułu. Niekiedy wynagrodzenie za te naniesienia wypłaca wydierżawiający (organizacja użyteczności działkowej będąca dzierżawcą pośrednim), w innych przypadkach

⁵¹⁶ *Frankreich* - opracowanie własne Międzynarodowego Biura Ogrodów Działkowych i Rodzinnych (niepubl. - archiwum autora). Zob. art. L563-1 KodRol franc..

⁵¹⁷ Przy ustalaniu wartości ulepszeń bierze się pod uwagę wiek nasadzeń, koszty założenia działki oraz wszystkich innych przydatnych urządzeń. Jeśli jednak przyszłym przeznaczeniem gruntu są cele budowlane (czyli niezwiązane z dotychczasową działalnością), wynagrodzenie za ulepszenia gruntu działkowcowi nie przysługują (zob. art. L471-4 KodRol franc.).

⁵¹⁸ K. Kuhnigk, *Kündigung des Zwischenpachtvertrages...*, s. 62.

⁵¹⁹ Zob. wyr. BGH z 21.02.2013 r. (III ZR 266/12, NJW-RR 2013, 910); zob. też Hollerbuhl N., *Der Pächterwechsel – gesetzliche Rahmenbedingungen und vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten*, Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 219 - Recht II Sitzungsgemäße Aufgaben des Vereins, (BDG) Heft/2011 – 33. Jahrgang, s. 9.

⁵²⁰ P. R. Nessler, *Der Pächterwechsel*, Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 207 - Zwischenpachtvertrag – Privileg und Verpflichtung, (BDG) Heft / 2010 (32. Jahrgang), s. 48.

następuje bezpośrednie rozliczenie pomiędzy osobą rezygnującą z działki a nowym jej użytkownikiem⁵²¹.

Powyższe przykłady pozwalają dostrzec różnice pomiędzy polskim a zagranicznymi rozwiązaniami w zakresie statusu naniesień działkowców na działkę. Polski działkowiec uzyskuje zwrot wartości należących do niego obiektów, urządzeń i nasadzeń w każdym wypadku zakończenia użytkowania działki, również wówczas, gdy rozwiązanie umowy nastąpiło z jego winy lub inicjatywy, czy za porozumieniem stron. Inaczej również wygląda proces wyceny naniesień stanowiących odrębną własność – nie ustala się bowiem jedynie zakresu zwiększenia wartości działki na skutek pozostawienia na niej ulepszeń, lecz rzeczywistą ich wartość. Inny jest również zakres przysługujących polskim działkowcom środków ochrony należących do nich obiektów, urządzeń i nasadzeń (o czym będzie jeszcze mowa poniżej).

Argumenty, na które powoływano się podczas prac sejmowych przed uchwaleniem aktualnej ustawy dla uzasadnienia przyznania działkowcom własności dokonywanych przez nich na działce naniesień, wskazywały na potrzebę „ochrony interesów indywidualnych działkowca, zwłaszcza w przypadku likwidacji ogrodu”⁵²². Podnoszono, że dla ochrony tych interesów słuszne i niezbędne jest przyznanie działkowcom prawa własności sfinansowanych przez nich nasadzeń, urządzeń i obiektów znajdujących się na działce⁵²³. W przytoczonej argumentacji zabrakło jednak bardziej szczegółowego wyjaśnienia, dlaczego przyznanie własności ww. naniesień zwiększa ochronę interesów działkowców, a tym bardziej analizy praktycznych skutków wprowadzenia takiej regulacji.

Niewątpliwie niebagatelne znaczenie przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu działkowcom prawa własności ww. naniesień miało również to, że owo rozwiązanie funkcjonowało także na gruncie wcześniej obowiązujących ustaw (art. 13 ust. 2 ustawy z 1981 r., art. 15 ust. 2 ustawy z 2005 r.)⁵²⁴. Zniesienie bowiem tej zasady skutkowałoby

⁵²¹ Tamże..., s. 48-49.

⁵²² Tozsame argumenty przedstawia B. Pahl, który analizując problematykę statusu należących do działkowców naniesień podkreśla, że przyznanie działkowcom prawa własności do obiektów i urządzeń wzniesionych na terenach ROD miało im gwarantować, że ich nakłady finansowe na nie poniesione będą chronione prawnie - zob. B. Pahl, *Podmiotowość prawnopodatkowa działkowca w zakresie budynków wzniesionych na gruntach stanowiących własność lub będących w użytkowaniu wieczystym stowarzyszenia ogrodowego*, FK 2017/3/35-44.

⁵²³ Zob. s. 7-8 i 14 uzasadnienia projektu z druku sejmowego VII kadencji Nr 1204, a także s. 5 uzasadnienia poselskiego projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych [druk IV kadencji Nr 3905], <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/3905.htm> [dostęp: 25.02.2019]. Na podobne racje powoływano się również podczas prac nad ustawą uchwaloną w 2005 r., wskazując, że przyznanie działkowcom własności tych naniesień należy do grupy rozwiązań „skutecznie broniących istnienia ogrodów działkowych” i stanowiących „istotną barierę przed naruszaniem praw przysługujących działkowcom i ich Związkowi” (zob. s. 1 -2 uzasadnienia w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych [druk IV kadencji Nr 3905] <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/3905.htm> [dostęp: 25.02.2019]).

⁵²⁴ Zob. s. 7-8 uzasadnienia obywatelskiego projektu ustawy z druku 1204, gdzie podkreślano konieczność poszanowania konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych działkowców.

nabyciem wszystkich, stanowiących dotąd odrębną własność, naniesień na działkach przez właścicieli gruntów, co w konsekwencji wymagałoby masowej wypłaty odszkodowań, wynikających z wyzucia działkowców z przysługującej im dotąd własności.

Uzasadnienie projektu z druku VII kadencji nr 1204 nie wyjaśniało również powodów, dla których zaproponowano przyznanie własności infrastruktury ogrodowej stowarzyszeniu ogrodowemu prowadzącemu ROD⁵²⁵. Przyjąć można jednak, że mają one podobny charakter jak argumenty uzasadniające przyznanie działkowcom prawa własności nasadzeń, urządzeń i obiektów znajdujących się na działce. Jak podnosi A. Sylwestrzak, „unormowanie to służy umocnieniu pozycji stowarzyszenia ogrodowego, które jako właściciel zyskuje większą swobodę w gospodarowaniu terenem ogólnym i infrastrukturą ogrodową”⁵²⁶. Podobne rozwiązanie funkcjonowało już na gruncie ustawy z 1981 r. (art. 13 ust. 1 tej ustawy) oraz 2005 r. (art. 15 ust. 1 tej ustawy).

Analizując omawianą konstrukcję prawną należy w pierwszym rzędzie rozważyć, jakie przedmioty stanowić mogą własność działkowców oraz stowarzyszeń ogrodowych. W przypadku tych pierwszych ustawa odnosi się do „nasadzeń”, „urządzeń” i „obiektów” znajdujących się na działce. Ustawa nie definiuje tych pojęć, jednak co do zasady ustalenie ich znaczenia w świetle postanowień ustawy oraz reguł wykładni (głównie językowej) jest możliwe. Przede wszystkim chodzi tu musi o przedmioty materialne (rzeczy), i to wyłącznie te połączone z nieruchomością, na której znajduje się działka – przynależność „urządzeń” i „obiektów” niepołączonych z gruntem, nie budzi bowiem wątpliwości (stanowią one własność ich nabywcy lub wytwórcy) i zbędna jest w ich przypadku regulacja art. 30 ust. 2 RodzOgrU. Desygnatem pojęcia „nasadzenia” są niewątpliwie wszystkie połączone z gruntem okazy flory (rzeczy ożywione⁵²⁷), natomiast „urządzenia” i „obiekty” są przedmiotami nieożywionymi (rzeczy martwe⁵²⁸). Posłużenie się przez ustawodawcę określeniem „obiekty” sugeruje związek znaczeniowy z terminem „obiekt budowlany” stosowanym na gruncie Prawa budowlanego⁵²⁹, choć z uwagi na brak odesłania i spójności terminologicznej niemożliwe jest całkowite zrównywanie tych pojęć. Do *obiektów* niewątpliwie zaliczyć należy altany, co wynika jednoznacznie z art. 13 ust. 2 ustawy z 2013

⁵²⁵ Brak było wyjaśnienia w tym względzie również w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych [druk IV kadencji Nr 3905], który stanowił podstawę uchwalenia ustawy z 2005 r.

⁵²⁶ A. Sylwestrzak, *Dzierżawa działkowa...*, s. 1322.

⁵²⁷ „Rzeczy ożywione cechują się przymiotem życia biologicznego, którego zaistnienie jest atrybutem niezależnym od woli człowieka, mogącego jednak skutecznie kierować rozwojem tego życia” - T. Sokołowski, w: *Kodeks cywilny. t. I. Komentarz do art. 1–352* (red. M. Gutowski), Warszawa 2018, art. 45, Nb 10.

⁵²⁸ Nie mają one przymiotu życia biologicznego - T. Sokołowski, w: *Kodeks cywilny. t. I...*, art. 45, Nb. 9.

⁵²⁹ Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.) pod pojęciem obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

r.⁵³⁰ Podobnie, termin „urządzenia” należy tłumaczyć – wobec braku innych wskazań ustawy z 2013 r. – w świetle pojęcia „urządzenia budowlane” stosowanego⁵³¹ w Prawie budowlanym⁵³². Rezygnację z posługiwania się na gruncie ustawy z 2013 r. terminami tożsamymi z tymi stosowanymi przez Prawo budowlane można tłumaczyć wolą podkreślenia, że odpowiednio „obiekty” i „urządzenia” mają szczególny – „działkowy” charakter i przeznaczenie, oraz że podlegają one odrębnym regułom w zakresie dopuszczalności ich wznoszenia na gruncie. Skutkiem ustanowienia odrębnej od gruntu własności ww. elementów – w przypadku sfinansowanych przez działkowca altan i ewentualnie innych budynków trwale związanych z gruntem – jest to, że stanowią one odrębną od gruntu nieruchomości (art. 46 § 1 KC), natomiast pozostałe obiekty, urządzenia i nasadzenia stanowią rzeczy ruchome⁵³³.

W przypadku przyznanej stowarzyszeniom ogrodowym własności infrastruktury ogrodowej, znaczenie tego terminu wyjaśnia art. 2 pkt 9 tejże ustawy, gdzie wskazuje się na „budynki i budowle, ogrodzenia, aleje i drogi ogrodowe, place zabaw, świetlice, hydrofornie, sieci wodociągowe i energetyczne oraz inne urządzenia znajdujące się na terenie rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego, o ile nie wchodzi w skład przedsiębiorstwa”. Część zastosowanych w przywołanej definicji terminów ma bezpośrednie odpowiedniki na gruncie Prawa budowlanego (budynki, budowle), wobec czego należy je zgodnie z przepisami tej ustawy interpretować. Dodatkowo również w tym przypadku zwraca uwagę odniesienie do „urządzeń” i objęcie tym pojęciem (poprzez zastosowanie formuły „oraz inne urządzenia”) wymienionych wcześniej: „ogrodzeń, alei i dróg ogrodowych, placów zabaw, świetlic, hydroforni, sieci wodociągowych i energetycznych”⁵³⁴. Samo zaliczenie powyższych „urządzeń” do kategorii „infrastruktury ogrodowej” nie budzi wątpliwości, albowiem

⁵³⁰ Pojęcie altany definiuje aktualnie art. 2 pkt 9a ustawy, jako wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy lub inny obiekt budowlany spełniający taką funkcję, położony na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz o wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m². Potrzeba doprecyzowania tego terminu była wynikiem zakwestionowania przez sądy administracyjne dotychczasowej praktyki wznoszenia altan na terenie działek, na skutek czego znaczna część obiektów użytkowanych przez działkowców nie spełniała norm prawa budowlanego - zob. R. Turpin, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.I. 2014 r. II OSK 1875/12 w sprawie legalności tzw. „altan” pobudowanych na terenie rodzinnych ogrodów działkowych*, PUG 10/2014, s. 41-42.

⁵³¹ Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, urządzeniami budowlanymi są urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki.

⁵³² Por. orzecznictwo na gruncie przepisów dot. budynków i urządzeń wznoszonych na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste również odwołujące się w zakresie rozumienia tych pojęć do definicji zawartej w Prawie budowlanym (uchw. SN z 23.01.2007 r., III CZP 136/06, OSNC 2007, Nr 11, poz. 163; wyr. SN z 18.01.2018 r., V CSK 242/17, Legalis 1837112).

⁵³³ Tak; S. Bogucki, *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 czerwca 2009 r., II FSK 265/08, ZNSA 2010/1/152-164*, a także J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009, s. 22, A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 392.

⁵³⁴ Wymienienie w tym zestawieniu świetlicy jest nieprawidłowe, po pierwsze ze względu na to, że zgodnie ze znaczeniem językowym jest to potoczna nazwa budynku wykorzystywanego dla określonych celów (a zatem mieści się ona w pojęciu budynek), a po drugie właśnie z uwagi na użycie w definicji ustawowej sformułowania nieprecyzyjnego i potocznego.

wszystkie one – jeśli położone są na terenie ROD – służyć mogą ogółowi działkowców i realizują zadania związane z wspólnotowym charakterem ROD. Zastrzeżenia można mieć natomiast do tego, czy rzeczywiście każdy z tak określonych elementów infrastruktury ogrodu może stanowić przedmiot własności stowarzyszenia ogrodowego, przynajmniej w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Przedmiotem własności mogą być przecież jedynie rzeczy⁵³⁵, a te wymagają wyodrębnienia, odłączenia fizycznego z ogółu materii albo wyodrębnienia choćby tylko poprzez geodezyjne wytyczenie granic⁵³⁶. „O własności w rozumieniu kodeksowym nie można mówić (...) wówczas, gdy jej przedmiotem nie jest rzecz w ścisłym tego słowa znaczeniu (nadany mu przez art. 45 KC)”⁵³⁷. W szczególności „aleje” i „drogi ogrodowe” wydają się takim elementem infrastruktury, który nie może być fizycznie wyodrębniony od nieruchomości, a desygnatami tych pojęć są w istocie części nieruchomości ziemskiej, przeznaczone do realizacji określonych funkcji (transportowych)⁵³⁸. Również wymienione w definicji infrastruktury ogrodowej „place zabaw” są raczej przeznaczonymi do realizacji określonych funkcji nieruchomościami, a nie odrębnymi urządzeniami (mogą nimi być co najwyżej poszczególne posadowione na gruncie elementy wyposażenia takiego placu). Powyższe prowadzi do wniosku, że na gruncie omawianych przepisów ustawodawca posługuje się pojęciem własności w nieco innym niż kodeksowe, szerszym znaczeniu. Jak bowiem wskazuje M. Orlicki, ustawodawca używa niekiedy terminu „własność” nie tylko na określenie własności w sensie nadanym mu przez art. 140 KC, lecz także obejmuje nim „inne skrojone na wzór prawa własności, szerokie zespoły uprawnień o charakterze bezwzględny, przysługujących w odniesieniu do przedmiotów materialnych. Własność w takim ujęciu jest po prostu formą władania majątkiem w interesie uprawnionego i dla osiągnięcia przez niego korzyści”⁵³⁹.

Należy przy tym zauważyć, że ustawa z 2013 r. do przeniesienia własności nasadzeń, urządzeń i obiektów znajdujących się na działce (co następuje wraz z przeniesieniem prawa do działki, o czym niżej) wymaga jedynie formy pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi. Jest to zatem – przynajmniej w odniesieniu do własności altan – regulacja szczególna wobec ogólnej zasady zawierania umów zobowiązujących do przeniesienia

⁵³⁵ G. Matusik, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2018, art. 140, teza 6.

⁵³⁶ T. Sokołowski, w: *Kodeks cywilny. t. I...*, art. 45, Nb. 1-2.

⁵³⁷ M. Orlicki, w: *Kodeks cywilny. t. I. Komentarz do art. 1–352* (red. M. Gutowski), Warszawa 2018, art. 140, Nb 5.

⁵³⁸ Pogląd identyfikujący drogę z nieruchomością o szczególnym statusie zaprezentowany został np. w wyr. SN z 15.04.2016 r. (I CSK 179/15, OSNC - Zb. dodatkowy 2018 Nr A, poz. 1, str. 1), gdzie SN odnosił się do „nieruchomości stanowiącej drogę” i nabyciu przez grunt „statusu drogi publicznej”. Na podobnym stanowisku stanął NSA w wyr. z 12.02.2009 r. (I OSK 361/08, Legalis 163923). Zwrócić należy uwagę, że stanowisko takie jest kwestionowane przez P. Zaborniaka, który neguje możliwość postawienia znaku równości pomiędzy budowlą drogową a nieruchomością, oraz - w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.) – identyfikuje drogę jako umiejscowioną na nieruchomości budowlę przeznaczoną do prowadzenia ruchu (P. Zaborniak, *Zwrot nieruchomości zajętej pod drogę publiczną – glosa – I OSK 361/08*, MOP 2012, Nr 2).

⁵³⁹ M. Orlicki, w: *Kodeks cywilny. t. I...*, art. 140 KC, Nb 5. Zob. na ten temat też J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe...*, s. 43.

własności nieruchomości oraz przenoszących tą własność w formie aktu notarialnego (art. 158 KC).

Analizując zagadnienia związane z odrębną własnością urządzeń pracowniczego ogrodu działkowego, E. Kremer trafnie wskazywała na podobieństwo rozwiązań w tym względzie z regulacją odnoszącą się do prawnego wyodrębnienia własności budynków i innych urządzeń oraz drzew i innych roślin na gruntach użytkowanych przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne.⁵⁴⁰ Choć w literaturze wskazuje się, że współcześnie, tj. pod rządami ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵⁴¹ wykluczono możliwość rozporządzania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa poprzez ustanowienie użytkowania tych gruntów⁵⁴², to jednak stale może występować w obrocie użytkowanie przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne wkładów gruntowych wniesionych przez członków spółdzielni, na których to gruntach może nadal powstawać przewidziana w art. 279 § 1 KC odrębna własność budynków i innych urządzeń, a także drzew i innych roślin, wzniesionych, zasadzonych lub zasianych przez spółdzielnię na gruntach stanowiących wkłady gruntowe jej członków⁵⁴³. W odniesieniu do przywołanych przepisów dotyczących rolniczych spółdzielni produkcyjnych podkreśla się, że odrębna własność budynków, urządzeń i roślin jest prawem związanym z prawem użytkowania, wobec czego nie mogą być one przedmiotem samodzielnego obrotu, nie można nimi rozporządzić bez prawa użytkowania (a wobec niezbywalności prawa użytkowania – nie jest to możliwe również z tym prawem)⁵⁴⁴. Ów szczególny związek z prawem użytkowania gruntu przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne dotyczy nie tylko budynków, urządzeń i roślin na nieruchomości Skarbu Państwa (co wyraźnie stwierdza art. 272 § 3 KC), lecz także tożsamy naniesień na nieruchomości stanowiącej wkład gruntowy do takiej spółdzielni (mimo braku analogicznej, wyraźnej kwalifikacji w art. 279 KC)⁵⁴⁵.

Zgodnie z art. 273 KC, wygaśnięcie użytkowania gruntu Skarbu Państwa skutkowało również wygaśnięciem prawa własności budynków i innych urządzeń (stawały się one własnością Skarbu Państwa), natomiast w przypadku wzniesienia takich obiektów na gruncie stanowiącym wkład gruntowy, wygaśnięcie użytkowania gruntu uprawnia spółdzielnię do przejęcia na własność działki, na której znajdują się budynki lub urządzenia będące

⁵⁴⁰ E. Kremer, *Problematyka prawna...*, s. 152.

⁵⁴¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 91 ze zm.

⁵⁴² J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe...*, s. 22, a także E. Gniewek, w: *SPP t. 4. Prawo rzeczowe...*, s. 153; zob. art. 16 oraz art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. E. Gniewek podkreśla zarazem, że nie można wykluczyć oddawania w użytkowanie rolniczych spółdzielni produkcyjnych gruntów (nierolniczych), objętych reżimem prawnym ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁵⁴³ E. Gniewek, *Księgi wieczyste. Art. 1-58² KWU. Art. 626¹-626¹³ KPC. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 1, Nb 80.

⁵⁴⁴ B. Burian, W. Szydło, *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 272, Nb 4-5.

⁵⁴⁵ E. Gniewek, w: *SPP t. 4. Prawo rzeczowe...*, s. 158, I. Czarnota, J. Kępiński, w: *Kodeks cywilny. t. I. Komentarz do art. 1-352* (red. M. Gutowski), Warszawa 2018, art. 279, Nb 12.

własnością spółdzielni, za zapłatą wartości w chwili wygaśnięcia użytkowania (art. 279 § 2 KC). Jeśli przejęcie takie nie nastąpi, a także w przypadku znajdowania się na gruncie jedynie roślin i drzew, wszelkie naniesienia stają się własnością właściciela gruntu. W doktrynie nie ma zgody co do możliwości i zasad ujawnienia w księdze wieczystej odrębnej własności budynków rolniczych spółdzielni produkcyjnych (czy poprzez ujawnienie tego prawa w oddzielnej księdze wieczystej, czy też w księdze wspólnej dla gruntu i nieruchomości budynkowej)⁵⁴⁶. E. Gniewek stoi na stanowisku, że ponieważ prowadzenie „księgi wspólnej” możliwe jest jedynie wówczas, gdy przewidują to przepisy szczególne, to wykluczyć trzeba zakładanie księgi wieczystej wspólnej dla gruntu (będącego przedmiotem użytkowania rolniczej spółdzielni produkcyjnej) i dla odrębnych nieruchomości budynkowych. Autor dopuszcza zarazem zakładanie samodzielnych ksiąg wieczystych dla nieruchomości budynkowych stanowiących własność rolniczych spółdzielni produkcyjnych, jednak wobec praktycznej niezbywalności takich budynków (na skutek ich związania z prawem użytkowania) kwestionuje praktyczną potrzebę podejmowania takich działań⁵⁴⁷. Wyklucza się również możliwość ustanawiania na takiej odrębnej nieruchomości budynkowej hipoteki⁵⁴⁸.

Powyższe uwagi – dotyczące odrębnej własności naniesień rolniczej spółdzielni produkcyjnej na użytkowany przez nią grunt – odnieść można do przepisów określających odrębną od gruntu w ROD własność obiektów, urządzeń i nasadzeń, a także infrastruktury ogrodowej. Ustawa z 2013 r., w przeciwieństwie do art. 272 § 3 KC, dotyczącego odrębnej własności obiektów wzniesionych przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne na użytkowanym gruncie Skarbu Państwa, nie stwierdza, że odrębna własność naniesień na działce czy infrastruktury ogrodowej jest prawem związanym odpowiednio z prawem do działki bądź prawem użytkowania lub użytkowania wieczystego przysługującego stowarzyszeniu ogrodowemu. Daje to A. Jakowlewowi asumpt do stwierdzenia, że przysługujące działkowcowi prawo odrębnej własności naniesień nie wygasa wraz z wygaśnięciem prawa do działki i przechodzi – po otrzymaniu przez działkowca wynagrodzenia zgodnie z art. 42 ust. 1 RodzOgrU – na podmiot, który zapłaci wynagrodzenie⁵⁴⁹. Z pierwszą częścią tego stanowiska nie można się jednak zgodzić. „O prawie związanym mówimy, gdy jego podmiotem – z woli ustawodawcy – musi być zawsze osoba, która jest jednocześnie podmiotem innego, określonego prawa wolnego (niezwiązanego, nazywanego też „nadrzędnym”⁵⁵⁰. Ten rodzaj zależności zachodzi właśnie pomiędzy prawem użytkowania przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne (jako prawem nadrzędnym) a prawem własności

⁵⁴⁶ Przegląd stanowisk w tym względzie prezentuje E. Gniewek w: E. Gniewek, *Księgi wieczyste...*, art. 1, Nb 81-82.

⁵⁴⁷ E. Gniewek, *Księgi wieczyste...*, art. 1, Nb 82.

⁵⁴⁸ B. Swaczyna, *Hipoteka umowna*, Warszawa 2007 r., s. 135 i tam cytowana literatura.

⁵⁴⁹ A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 42, teza 3.

⁵⁵⁰ M. Pyziak-Szafnicka, w: *SPP t. 1, Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 843; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2000, s. 141-142.

(jako prawem związanym). Cechą prawa związanego jest to, że nie może być ono przedmiotem samodzielnego (odrębnego) obrotu bez jednoczesnego obrotu prawem, z którym jest związane, czyli czynność prawna mająca za przedmiot prawo nadrzędne pociąga za sobą skutek także w odniesieniu do prawa związanego⁵⁵¹. Nie jest zarazem prawidłowy pogląd wymagający dla uznania, że dane prawa są związane, wyraźnego proklamowania takiego związku przez ustawę. Nie budzi np. wątpliwości, iż służebność gruntowa jest prawem związanym z własnością nieruchomości władnącej⁵⁵², podczas gdy Kodeks cywilny nie statuuje nigdzie, że jest to prawo związane. Podobna sytuacja dotyczy budynków, urządzeń i nasadzeń rolniczej spółdzielni produkcyjnej na nieruchomości stanowiącej wkład gruntowy do takiej spółdzielni⁵⁵³. Zależność tego typu wynika zatem nie tyle z nadania prawu związanemu takiej nazwy, lecz z normatywnego, funkcjonalnego powiązania dwóch praw podmiotowych⁵⁵⁴. O tym zatem, czy prawo własności obiektów, urządzeń i nasadzeń na działce jest prawem związanym z prawem do działki, a własność infrastruktury ogrodowej z prawem użytkowania, bądź użytkowania wieczystego przysługującego stowarzyszeniu ogrodowemu, powinna decydować analiza przepisów ustawy z 2013 r. Ta natomiast prowadzi do poniższych wniosków.

Działkowiec może nabyć własność obiektów, urządzeń i nasadzeń na działce, jedynie jeśli przysługuje mu prawo do tej działki. Działkowcem jest bowiem zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z 2013 r. jedynie ta osoba, która uprawniona jest do korzystania z działki w ROD na podstawie prawa do działki. Art. 2 pkt 1 oraz art. 30 ustawy odnoszą się bezsprzecznie do konkretnej działki, do której prawo uzyskał działkowiec na podstawie stosownej umowy (dzierżawy działkowej lub przed dniem wejścia w życie ustawy z 2013 r. – również prawa użytkowania z art. 252 KC). Przypomnieć należy, że prawo do działki przysługiwać może wyłącznie jednemu działkowcowi (ewentualnie małżonkom) zgodnie z zasadą jednopodmiotowości prawa do działki. Nabycie własności tych naniesień następuje z chwilą ich wykonania lub nabycia (art. 30 ust. 2 ustawy z 2013 r.). Nabycie takie następuje co do zasady na skutek przeniesienia praw i obowiązków wynikających z prawa do działki, o którym mowa w art. 40 ustawy. Umowa przenosząca prawo do działki powinna precyzować uzgodnioną przez strony wysokość wynagrodzenia za zbywanie jednocześnie nasadzeń, urządzeń i obiektów znajdujących się na tej działce (art. 42 ust. 2 oraz art. 41 ust. 3 *in fine*). Również w przypadku licytacyjnej ich sprzedaży na podstawie art. 41 ust. 4 RodzOgrU (co następuje po rozwiązaniu umowy dzierżawy działkowej na skutek wypowiedzenia

⁵⁵¹ S. Grzybowski, w: W. Czachórski (red.), *SPC t. I. Część ogólna*, Warszawa 1985, s. 226; M. Pyziak-Szafnicka, w: *SPP t. I, Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 844.

⁵⁵² Tak np. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 141, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe...*, s. 228, S. Rudnicki w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2006, s. 552 i 558.

⁵⁵³ E. Gniewek, w: *SPP t. 4, Prawo rzeczowe...*, s. 158, I. Czarnota, J. Kępiński, w: *Kodeks cywilny. t. I...*, art. 279, Nb 12.

⁵⁵⁴ M. Pyziak-Szafnicka, w: *SPP t. I, Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 845.

stowarzyszenia ogrodowego i niemożności porozumienia się stron w przedmiocie wynagrodzenia za te naniesienia), wraz z własnością naniesień nabywca uzyskuje prawo do działki. Niewątpliwie zatem ustawa wymaga, by wraz z przeniesieniem praw do działki przenoszone były prawa do obiektów, urządzeń i nasadzeń na działce. Skutkiem takiego przeniesienia będzie nabycie własności tych naniesień, o którym wspomina art. 30 ust. 2 ustawy z 2013 r. Przypomnieć w tym miejscu należy, że o prawie związanym mówimy, gdy jego podmiotem – z woli ustawodawcy – jest zawsze osoba, która jest jednocześnie podmiotem prawa nadrzędnego. „Chodzi tu zatem o zwiążanie dwóch różnych praw przesłanką podmiotową: prawa te są połączone w jednym ręku”⁵⁵⁵. Ustawa z 2013 r. wprowadza właśnie taką zależność – podmiotem własności obiektów, urządzeń i nasadzeń na działce może być wyłącznie każdorazowy uprawniony na podstawie prawa do działki działkowiec. Nie jest możliwe przeniesienie prawa do działki bez przeniesienia praw do ww. naniesień. Ustawa reguluje również przypadek wygaśnięcia prawa do działki bez przeniesienia go na inną osobę. Wówczas dotychczasowemu działkowcowi „przysługuje wynagrodzenie za znajdujące się na działce nasadzenia, urządzenia i obiekty stanowiące jego własność. Wynagrodzenie nie przysługuje za nasadzenia, urządzenia i obiekty wykonane niezgodnie z prawem” (art. 42 ust. 1 ustawy). Działkowiec nie zachowuje zatem własności tych naniesień, a jego uprawnienia z nimi związane przekształcają się w roszczenie o zapłatę odpowiedniej sumy wynagrodzenia. Wynagrodzenie to wypłaca wedle art. 42 ust. 3 ustawy stowarzyszenie ogrodowe, chyba że zajądą okoliczności przewidziane w ust. 4. Zwrócić przy tym należy uwagę na podobieństwo treści przywołanego przepisu do art. 273 KC, regulującego skutki wygaśnięcia użytkowania gruntu Skarbu Państwa przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną, który to przepis stanowi, że w takiej sytuacji: „budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane i stanowiące własność spółdzielni stają się własnością Skarbu Państwa. Spółdzielnia może żądać zapłaty wartości tych budynków i urządzeń w chwili wygaśnięcia użytkowania, chyba że zostały wzniesione wbrew społeczno-gospodarczemu przeznaczeniu gruntu”. Podobny mechanizm przewiduje art. 33 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, odnoszący się do wygaśnięcia użytkowania wieczystego i roszczeń wynikających z wygaśnięcia dotychczasowej własności budynków na nieruchomości. Jak już wskazywano, również w razie rozwiązania umowy dzierżawy działkowej na skutek naruszenia przez działkowca zasad korzystania z działki, nie jest możliwe zachowanie przez niego własności znajdujących się na działce nasadzeń, urządzeń i obiektów, i musi on uzgodnić ze stowarzyszeniem ogrodowym wysokość wynagrodzenia z tego tytułu oraz warunki zapłaty, w przeciwnym bowiem razie nastąpi ich sprzedaż licytacyjna (art. 42 ust. 3 i 4 ustawy). Mimo że przywołany przepis mówi o przysługującym

⁵⁵⁵ M. Pyziak-Szafnicka, w: *SPP t. 1, Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 843-844.

działkowcowi „wynagrodzeniu” (a nie zwrocie „wartości”, jak art. 273 KC) oraz o nasadzeniach, urządzeniach i obiektach „stanowiących jego własność”, nie oznacza to, że były działkowiec zachowuje ich własność mimo wygaśnięcia prawa do działki. Dostrzec trzeba, że art. 42 ust. 1 i 3 ustawy, mimo iż traktują o skutkach wygaśnięcia prawa do działki, nadal nazywają osobę, której przysługiwało to prawo, „działkowcem”, choć może być nim zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy jedynie ta osoba, której prawo to formalnie przysługuje. W taki sam sposób należy traktować odniesienie w art. 42 ust. 1 do nasadzeń, urządzeń i obiektów stanowiących własność takiego „działkowca” – mowa tu w istocie o stanie minionym, przed wygaśnięciem prawa do działki⁵⁵⁶. Oznacza to, że wygaśnięcie prawa do działki jako prawa nadrzędnego, pociąga za sobą wygaśnięcie również prawa własności naniesień jako prawa związanego, a skutkiem takiego wygaśnięcia jest powstanie roszczenia o zapłatę wynagrodzenia za pozostawione na działce naniesienia. Spełnione są zatem wymagania co do normatywnego powiązania tych praw z prawem do działki – własność omawianych naniesień jako prawo związane nie może być bowiem przedmiotem samodzielnego obrotu prawnego, a czynność prawna mająca za przedmiot prawo do działki, jako prawo nadrzędne, pociąga za sobą skutek także w odniesieniu do własności naniesień, jako prawa związanego. Tezę o związaniu prawa do działki z prawem własności naniesień na działce wzmocnia analiza przepisów dotyczących likwidacji ROD. Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 1 RodzOgrU, w przypadku likwidacji ROD, odszkodowanie za składniki majątkowe – stanowiące odrębną od gruntu własność – znajdujące się na działce, otrzymuje działkowiec, któremu przysługuje zarazem prawo do działki, a nie np. każdorazowy właściciel tych składników – co ustawa powinna uwzględniać, gdyby dopuszczała przysługiwanie ich własności komuś innemu niż działkowiec. Ustawa nie przewiduje zatem możliwości, by własność naniesień na działce przysługiwała innej osobie niż dysponującej prawem do działki. Niewątpliwie więc, mimo braku wyraźnego nazwania przez ustawę własności nasadzeń, urządzeń i obiektów prawem związanym z prawem do działki, taki związek między tymi prawami istnieje⁵⁵⁷.

Podobnie w przypadku własności infrastruktury ogrodowej, przysługuje ona każdorazowo stowarzyszeniu ogrodowemu, które prowadzi ROD (wniosek z art. 11 ust. 3 w zw. z ust. 1 RodzOgrU). Nie jest zatem możliwe zbycie praw do tej infrastruktury na rzecz

⁵⁵⁶ Podobnie zresztą art. 33 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami odnosi się do wynagrodzenia za wzniesione przez użytkownika wieczystego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia, mimo że dotyczy sytuacji już po wygaśnięciu użytkownika wieczystego. Nie budzi jednak wątpliwości, że w opisanym przypadku już z momentem wygaśnięcia użytkownika wieczystego, a nie dopiero z chwilą uzyskania wynagrodzenia, „wygasa także związane z tym prawem prawo własności budynków i innych urządzeń wzniesionych na nieruchomości gruntowej. Tym samym właścicielem tych budynków i urządzeń staje się z mocy prawa właściciel nieruchomości gruntowej” (A. Tułodziecki, *Ustawa o gospodarce...*, art. 33, teza 2).

⁵⁵⁷ Tak wskazuje również A. Sylwestrzak, *Dzierżawa działkowa...*, s. 1321, a na gruncie ustawy z 2005 r. - J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe...*, s. 22 oraz P. Księżak, *Zachówek w polskim prawie spadkowym*, Warszawa 2012, s. 87; odmiennie, jak już wskazywano - A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 42, teza 3.

innego podmiotu⁵⁵⁸. Jak już wskazywano, ustawa nie przewiduje formalnego powierzenia prowadzenia ROD danemu stowarzyszeniu ogrodowemu – jest to obowiązek ustawowy, a nie umowny, który wynika z faktu podpisania ze stowarzyszeniem umowy o oddaniu nieruchomości przeznaczonej na ROD w użytkowanie na czas nieoznaczony lub użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie ROD (art. 9 ustawy). Budowa infrastruktury ogrodowej następuje już po nabyciu przez stowarzyszenie ogrodowe praw do nieruchomości ogrodu (art. 11 ust. 2 ustawy z 2013 r.). Zarazem – w przewidzianym w ustawie przypadku utraty przez stowarzyszenie ogrodowe prawa użytkowania lub użytkowania wieczystego nieruchomości przeznaczonej na ROD na skutek likwidacji ROD⁵⁵⁹ – stowarzyszenie to traci prawo własności infrastruktury ogrodowej, za którą przysługuje mu odszkodowanie, jeśli elementy tej infrastruktury nie podlegają odtworzeniu na terenie nowego ROD na nieruchomości zamiennej (art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2013 r.). Przepisy przejściowe, określające zasady wyodrębniania ROD pozostających przed wejściem w życie ustawy w strukturach PZD, przewidują natomiast, że z dniem nabycia osobowości prawnej przez utworzone przez działkowców stowarzyszenie ogrodowe przejmuje prowadzenie ogrodu od PZD (na skutek wyodrębnienia ROD z PZD) i staje się następcą prawnym PZD w zakresie m.in. prawa do nieruchomości zajmowanych przez rodzinny ogród działkowy oraz własności położonej w nim infrastruktury ogrodowej (art. 73 ust. 3 ustawy z 2013 r.). Można zatem stwierdzić, że na gruncie ustawy z 2013 r. podmiotem prawa własności infrastruktury ogrodowej może być wyłącznie podmiot dysponujący prawem użytkowania bądź użytkowania wieczystego gruntu w tym ROD (czyli stowarzyszenie ogrodowe prowadzące ten ogród). Wygaśnięcie prawa użytkowania lub użytkowania wieczystego jako prawa nadrzędnego, przysługującego stowarzyszeniu ogrodowemu, powoduje wygaśnięcie zarazem odrębnej własności infrastruktury ogrodowej, a przeniesienie tych praw (w szczególnym wypadku uregulowanym w przepisach przejściowych) skutkuje również nabyciem przez nowe stowarzyszenie przejmujące prowadzenie ROD, praw własności infrastruktury ogrodowej. Spełnione są zatem wszystkie niezbędne przesłanki normatywne do uznania, że również własność infrastruktury ogrodowej związana jest z prawem użytkowania (lub użytkowania wieczystego) przysługującego stowarzyszeniu prowadzącemu ogród.

Argumenty dotyczące przyznania działkowcom własności części naniesień na działkę, wskazane podczas prac nad projektem nowej ustawy z 2013 r., ograniczały się do ogólnego podkreślenia wzmocnienia w ten sposób ochrony ich interesów (stowarzyszenia ogrodowego

⁵⁵⁸ Por. orzecznictwo odnoszące się do rozporządzania własnością budynków i urządzeń wzniesionych na użytkowanym wieczyście gruncie, z którego wynika, że prawo własności tych naniesień nie może być przedmiotem odrębnego rozporządzenia od prawa użytkowania wieczystego i odwrotnie: uchw. z 21.4.2005 r., III CZP 9/05, OSNC 2006, Nr 3, poz. 4; wyr. z 23.1.2003 r., II CKN 1155/00, OSNC 2004, Nr 4, poz. 61; post. z 24.5.2012 r., V CSK 264/11, Legalis 537804.

⁵⁵⁹ Jak już wskazywano powyżej, ustawa nie przewiduje innych (poza regulacją szczególną zawartą w przepisach przejściowych) przypadków pozbawienia stowarzyszenia ogrodowego prawa do prowadzenia ROD.

w przypadku infrastruktury ogrodowej). Uzupełnić należy zatem, że w przypadku działkowców wzmocnienie to wynika przede wszystkim z cech prawa własności jako najszerszego z praw do rzeczy, oraz znajduje wyraz w różnicy pomiędzy pozycją prawną właściciela ww. naniesień a pozycją prawną „zwykłego” dzierżawcy względem wydzierżawiającego. Różnice te ukazane zostały częściowo poprzez porównanie polskich i zagranicznych przepisów regulujących rozliczenia z tytułu nakładów pomiędzy działkowcami a właścicielami gruntów. Przyznanie działkowcom własności dokonanych naniesień wyłącza zastosowanie do rozliczeń pomiędzy nimi a stowarzyszeniem ogrodowym w tym przypadku⁵⁶⁰ przepisów o nakładach na wydzierżawioną działkę (art. 706 KC, art. 662 i 663 w zw. z art. 694 KC) oraz dotyczących pozostawionych na działce ulepszeń (art. 676 KC w zw. z art. 694 KC)⁵⁶¹. Wydatki poczynione bowiem na znajdujące się na działce obiekty, urządzenia i nasadzenia nie stanowią w tym wypadku nakładów, gdyż wymienione elementy konstytuują odrębne od gruntu rzeczy należące do osoby ponoszącej ich koszt⁵⁶². Działkowiec, inwestując w ww. naniesienia na przysługującej mu działce, realizuje własne cele, a powstałe w wyniku tych inwestycji rzeczy stanowią jego własność. Inaczej jest w przypadku nakładów czynionych dobrowolnie przez niewłaściciela, który ponosi wówczas uszczerbek majątkowy dla osiągnięcia celu, który jest objęty sferą interesów innego podmiotu, tj. właściciela rzeczy, na którą ponoszony jest nakład⁵⁶³. W konsekwencji ustawa z 2013 r. nie przewiduje – w przypadku translatywnego przeniesienia prawa do działki – rozliczeń z tytułu omawianych nakładów pomiędzy działkowcem a właścicielem gruntu (bądź jego użytkownikiem lub użytkownikiem wieczystym), lecz ustala szczególne zasady odkupywania naniesień na działce przez nabywcę prawa do działki (art. 42 ust. 2 oraz art. 41 ust. 3 i 5 ustawy z 2013 r.). Zasady odmienne od reguł dotyczących nakładów dotyczą też rozliczeń w razie wygaśnięcia prawa do działki (art. 42 ust. 1, 3-4 ustawy z 2013 r.), które abstrahują od tego, jakim celem one służyły oraz czy można byłoby uznać je za ulepszenia, czy też nie⁵⁶⁴.

Działkowiec, jako właściciel należących do niego nasadzeń, urządzeń i obiektów, może korzystać z takich naniesień w możliwie szerokim zakresie, w tym używając,

⁵⁶⁰ Działkowiec dokonywać może również innego rodzaju nakładów, nieobjętych zakresem zastosowania art. 30 ust. 2 ustawy, a podlegających ogólnym zasadom odnoszącym się do nakładów na dzierżawioną nieruchomość (np. nawożenie gruntu).

⁵⁶¹ Odpowiednio dotyczy to nakładów na działkę, do której działkowcowi przysługuje prawo użytkowania z art. 14 ust. 2 ustawy z 2005 r.

⁵⁶² Tak też S. Bogucki, *Glosa do wyr. NSA z dnia 10 czerwca 2009 r., II FSK 265/08, ZNSA 2010/1/152-164.*

⁵⁶³ Zob. T. Dybowski, A. Pyrzyńska, w: E. Łętowska (red.), *SPP t. 5, Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2013, wyd. 2, s. 297.

⁵⁶⁴ Zasady te zmierzają do uwzględnienia aktualnej rynkowej wartości obiektów, urządzeń i nasadzeń - o czym świadczy przede wszystkim oparcie się w art. 42 ust. 2 i 41 ust. 3 i 4 ustawy na zasadzie umownego określenia wysokości wynagrodzenia, przewidzenie w art. 42 ust. 4 ustawy licytacyjnej sprzedaży obiektów, urządzeń i nasadzeń pozostawionych na działce oraz wynikający z art. 22 ust. 2 ustawy wymóg sporządzenia operatu szacunkowego w celu ustalenia wysokości odszkodowania za pozostawione na działce naniesienia w przypadku likwidacji ROD.

przetwarzając i usuwając, czy zużywając je (zbierając plony, wycinając drzewa owocowe, rozbierając altanę), pod warunkiem jednak korzystania z nich zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych (art. 32 ustawy z 2013 r.). Do ustawowych ograniczeń zakresu wykonywania prawa własności działkowca należy w szczególności przewidziany w art. 12 ustawy z 2013 r. zakaz wykorzystywania altany do stałego zamieszkiwania czy do prowadzenia działalności gospodarczej lub innej działalności zarobkowej oraz nakaz utrzymywania działki w należytych stanie (art. 30 ust. 1 w zw. z art. 32 ustawy). Można zatem np. rozebrać altanę i usunąć ją z działki, ale długotrwałe pozostawianie na niej na wpół zdewastowanego budynku, będzie już te zasady naruszać. Z uwagi na związek własności naniesień na działce z prawem do działki, uprawnienie działkowca do rozporządzania rzeczą jest również istotnie ograniczone – zarówno w zakresie przeniesienia ich własności wraz z prawem do działki (w co pośrednio ingerować może stowarzyszenie ogrodowe – zob. opisywany już art. 41 RodzOgrU), jak i w zakresie rozporządzania na wypadek śmierci (art. 38 w zw. z art. 42 ust. 1 RodzOgrU). Choć podobnie jak w przypadku własności budynków rolniczej spółdzielni produkcyjnej na użytkowanych przez nią gruntach, nie można formalnie wykluczyć założenia samodzielnej księgi wieczystej dla altany (która – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 9a RodzOgrU – posiadać może cechy budynku⁵⁶⁵), to jednak z uwagi na związek prawa własności takiego budynku z prawem do działki i wynikające z tego ograniczenia możliwości zbywania, czy też brak możliwości ustanowienia hipoteki na takiej nieruchomości budynkowej⁵⁶⁶, celowość takich działań jest mocno wątpliwa.

Istotne jest również, to, że działkowiec, nabywając własność znajdujących się na działce obiektów, urządzeń i nasadzeń, uzyskuje prawo o charakterze bezwzględny, skuteczne *erga omnes*, a w konsekwencji możliwość korzystania z instrumentów ochrony petytoryjnej w razie bezprawnej ingerencji w to prawo. Skuteczność ta wyraża się również w tym, że w razie likwidacji ogrodu, odszkodowanie za składniki majątkowe znajdujące się na działce, a stanowiące własność działkowca, wypłacane jest bezpośrednio jemu, a nie stowarzyszeniu ogrodowemu.

Ustawa z 2013 r. nie odnosi się w żadnym miejscu do ewentualnego zbycia nieruchomości, na której położony jest ROD przez stowarzyszenie ogrodowe (o ewentualnej dopuszczalności zawarcia takiej umowy zob. rozdział VI.2. pracy) lub jej sprzedaży w toku egzekucji, likwidacji lub postępowania upadłościowego (jeśli stowarzyszenie ogrodowe

⁵⁶⁵ Wynika to również z orzeczeń sądów administracyjnych - np. wyr. WSA w Gdańsku z 27.10.2011 r. (III SA/Gd 359/11, LEX Nr 1153898) oraz stanowiska doktryny R. Turpin, *Glosa do wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego...*, s. 41-42.

⁵⁶⁶ Mają tu zastosowanie analogiczne argumenty do tych przedstawionych przez B. Swaczynę odnośnie do budynków wniesionych na gruncie stanowiącym wkład gruntowy do rolniczej spółdzielni produkcyjnej (zob. B. Swaczyna, *Hipoteka umowna...*, s. 135).

będzie prowadzić działalność gospodarczą⁵⁶⁷) i wpływu takich zdarzeń na byt przysługującego działkowcowi prawa do działki i związanego z nim prawa własności. Zagadnienie to omówione zostanie w rozdziale VII.3. pracy.

Zgodnie z art. 35 pkt 1 RodzOgrU śmierć działkowca powoduje zasadniczo wygaśnięcie prawa do działki (wyjątek w tym zakresie ustanawia omówiony niżej art. 38 ust. 1 RodzOgrU), a to zdarzenie – jak stanowi art. 42 ust. 2 RodzOgrU – powstanie roszczenia o wypłatę wynagrodzenia za znajdujące się na działce nasadzenia, urządzenia i obiekty. Przepis ten – który dotyczy wszystkich wypadków wygaśnięcia prawa do działki – uprawnienie do uzyskania wynagrodzenia przypisuje działkowcowi, co w przypadku jego zgonu nie może oczywiście znaleźć zastosowania. Rozważenia wymaga zatem, na kogo przechodzą uprawnienia związane z własnością naniesień przysługujących po śmierci działkowcowi, w szczególności – czy podlegają one ogólnym zasadom dziedziczenia, czy też dzielą los prawa do działki, które z woli ustawodawcy nie wchodzi w skład masy spadkowej⁵⁶⁸ (art. 38 ust. 1-4 RodzOgrU). Należy po pierwsze przyjąć, że w przypadku, gdy zastosowanie znajduje art. 38 ust. 1 RodzOgrU tj. małżonek działkowca wstępuje w prawo do działki przysługujące zmarłemu, nabywa on również własność pozostawionych przez zmarłego współmałżonka naniesień. W tej sytuacji wyjątkowo nie wygasa prawo do działki (a zatem nie wygasa też odrębna własność naniesień) i następuje transfer uprawnień i obowiązków z takiego prawa wynikających na rzecz osoby wstępującej w dotychczasowy stosunek prawny. Mimo braku adekwatnej regulacji w ustawie, przyjąć należy, że – wobec związania omawianych praw – wraz z prawem do działki na małżonka przechodzi prawo własności znajdujących się na działce naniesień. W przeciwnym wypadku dochodziłoby do rozerwania tożsamości podmiotowej osoby uprawnionej do korzystania z działki na podstawie prawa do działki od osoby, której przysługuje prawo własności znajdujących się na działce nasadzeń i obiektów. W drugim możliwym wariantcie, gdy osoba bliska zgłosiła skutecznie roszczenie o ustanowienie prawa do działki „po zmarłym”⁵⁶⁹, prawo takie na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy może ona nabyć, jednak jest to nowe prawo, przyznawane w miejsce wygasłego już prawa do działki zmarłego działkowca. Wobec wygaśnięcia dotychczasowego prawa do działki, aktywizuje się skutek z art. 42 ust. 1 ustawy, a w miejsce odrębnej własności naniesień, wchodzi roszczenie o wypłatę wynagrodzenia z tego tytułu. Skoro obydwie, dotąd związane ze sobą prawa wygasają, to w braku stosownych przepisów ustawy nie ma też podstaw do wywodzenia związku pomiędzy roszczeniem o wypłatę wynagrodzenia za pozostawione na działce naniesienia, a możliwością ustanowienia prawa do działki na rzecz

⁵⁶⁷ O zdolności upadłościowej stowarzyszenia zob. post. SN z 19.6.1996 r., III CZP 66/96, OSNC 1996, Nr 10, poz. 133.

⁵⁶⁸ A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 38, teza 18.

⁵⁶⁹ Wskazanie w art. 38 ust. 2 ustawy, że chodzi o działkę „po zmarłym” nakazuje uznać, że mowa tu o prawie do konkretnej działki, którą użytkował przed śmiercią zmarły.

osoby najbliższej. Oznacza to, że roszczenia takie wchodzą w skład masy spadkowej i podlegają normalnym zasadom dziedziczenia⁵⁷⁰. Wydaje się przy tym, że zgodnie z art. 42 ust. 3 RodzOgrU, wynagrodzenie to powinno zostać wypłacone przez stowarzyszenie ogrodowe, a nie właściciela gruntu, czy nabywcę prawa do działki po zmarłym⁵⁷¹. Zarazem jednak nabywca prawa do takiej działki (np. osoba bliska, na rzecz której ustanowione zostanie prawo do działki „po zmarłym”), która stanie się podmiotem pozostawionych na działce naniesień, nabywając ich własność (wniosek z art. 30 ust. 2 *in fine* RodzOgrU), będzie musiała zapłacić na rzecz stowarzyszenia ogrodowego cenę nabycia tych składników majątkowych. Podobna sytuacja nastąpi, gdy żadna osoba bliska nie zgłosi się w celu nabycia prawa do działki po zmarłym – roszczenia o wypłatę wynagrodzenia za nasadzenia, urządzenia i obiekty stanowiące własność zmarłego przysługiwać będą jego spadkobiercom. Stowarzyszenie może też wówczas rozporządzić prawem do działki po zmarłym w dowolny sposób.

Brak jest zarazem jasności co do tego, czy i komu – w okresie pomiędzy dniem śmierci działkowca a dniem ustanowienia prawa do działki na rzecz nowego działkowca – przysługuje ewentualne prawo własności znajdujących się na działce naniesień. W ustawie brak jest przepisu, który dawałby jednoznaczną podstawę do przyjęcia, że podmiotem takiej odrębnej od gruntu własności zawsze jest stowarzyszenie ogrodowe (naniesień na indywidualnej działce – nawet jeśli pozostaje ona tymczasowo we władaniu stowarzyszenia – nie można uznać za elementy infrastruktury ogrodowej). Przedmiotowe zagadnienie przedstawia się jednoznacznie jedynie w sytuacji, gdy stowarzyszenie ogrodowe jest użytkownikiem wieczystym, inaczej jest jednak wówczas gdy jest ono jedynie użytkownikiem nieruchomości. W tym pierwszym bowiem przypadku, można bowiem przyjąć, że wzniesione na działce przez działkowca budynki i urządzenia (ale już nie nasadzenia) stają się własnością stowarzyszenia ogrodowego na podstawie art. 235 § 1 KC⁵⁷². Analogicznej reguły brak w przypadku użytkowania z art. 252 KC. W takiej sytuacji,

⁵⁷⁰ Tak samo na gruncie ustawy z 2005 r. twierdził P. Księżak, który – odnosząc się do naniesień stanowiących własność działkowca – podkreślał, że pomimo, iż po jego śmierci „przydział działki skutkuje ex lege nabyciem ich własności przez nowego użytkownika”, to „wartość tych naniesień wchodzi do spadku” (P. Księżak, *Zachowek w polskim prawie spadkowym*, Warszawa 2012, s. 87).

⁵⁷¹ Zwrócić należy jednocześnie uwagę na to, że art. 42 ust. 3 i 4 RodzOgrU, określając zasady ustalenia wysokości i wypłaty wynagrodzenia za pozostawione na działce naniesienia, odnosi się jedynie do wygaśnięcia prawa do działki w przypadkach wynikających ze zdarzeń wskazanych w art. 36 ust. 3 ustawy. Ustawa nie zawiera natomiast uregulowania takich zasad w przypadku wygaśnięcia prawa do działki w wypadku śmierci działkowca (przypadek likwidacji ROD uregulowany jest w rozdziale 3 ustawy). Jest to niewątpliwie luka prawna. Do czasu interwencji ustawodawcy należy m. zd. stosować art. 42 ust. 3 i 4 ustawy do wszystkich nieuregulowanych wprost przypadków wygaśnięcia prawa do działki.

⁵⁷² Tak w szczególności Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 239-245, który uznając, że wszystkie budynki i urządzenia wzniesione na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste stają się własnością użytkownika wieczystego, nawet te wzniesione przez osobę trzecią, wyklucza możliwość wystąpienia zróżnicowania statusu prawnego budynków i urządzeń na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste (autor przytacza również poglądy przeciwne). Stanowisko to ma oparcie m.in. w uchw. SN z 11.07.1983 r. (III CZP 27/83, OSNCP 1984, Nr 2-3, poz. 24) oraz uchw. SN z 25.10.2011 r. (III CZP 60/11, OSNC 2012, Nr 6, poz. 66). W tym ostatnim orzeczeniu, Sąd Najwyższy wskazał m.in., że „budynek wzniesiony przez dzierżawcę na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste stanowi własność użytkownika wieczystego”.

odwołanie do zasady *superficies solo cedit* nakazałoby uznać, że pozostawione przez zmarłego działkowca naniesienia stają się częścią gruntu, a ich własność jako części składowej nieruchomości przysługuje właścicielowi (art. 48 KC). Trudno to zarazem pogodzić z koncepcją wypłaty wynagrodzenia za te elementy przez stowarzyszenie ogrodowe (art. 42 ust. 3 RodzOgrU). Wydaje się, że dylemat ten rozwiązać mogłaby jedynie interwencja ustawodawcy.

Omawianie problematyki własności naniesień działkowca na działce oraz infrastruktury ogrodowej zakończyć należy ponownym podkreśleniem, że możliwość nabycia ich własności przez odpowiednio: działkowców oraz stowarzyszenie ogrodowe, zależy od posadowienia ich na gruncie znajdującym się w ROD. Tak jak już wskazywano, aby można było uznać dany obszar za rodzinny ogród działkowy, niezbędne jest formalne wydzielenie i przeznaczenie określonego terenu na ten cel oraz rzeczywiste przekazanie go w użytkowanie bądź użytkowanie wieczyste stowarzyszeniu ogrodowemu, co stanowi o faktycznym przeznaczeniu nieruchomości na ROD. Jeśli warunki te nie byłyby spełnione, wybudowane na gruncie urządzenia i budynki oraz dokonane nasadzenia stanowiłyby część składową nieruchomości. Art. 30 ust. 2 RodzOgrU odnosi się jedynie do działkowców i działki w rozumieniu ustawy z 2013 r., a status działkowca przysługuje jedynie osobie „uprawnionej” do korzystania z „działki” w „rodzinnym ogrodzie działkowym”. Jeśli uprawnienie takie nie wynika z prawa do działki ustanowionego zgodnie z ustawą (art. 2 pkt 4 RodzOgrU), to wyodrębnienie własności naniesień nie może nastąpić.

Pokrewnym zagadnieniem jest kwestia pierwotnego lub następczego braku tytułu prawnego stowarzyszenia ogrodowego do gruntu, na którym założono jednak ROD zgodnie z obowiązującymi w danym czasie przepisami, oraz wpływu tych zdarzeń na odrębną od gruntu własność obiektów, urządzeń i nasadzeń przysługującą działkowcom (infrastruktury stowarzyszenia ogrodowego). Kwestie te regulują art. 25 i 26 RodzOgrU,; ten pierwszy, odnoszący się do przypadku konieczności likwidacji ROD na skutek realizacji roszczenia osoby trzeciej, drugi natomiast – do przypadku likwidacji ROD w związku z wydaniem decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. W obydwu tych sytuacjach ustawa nakazuje stosować odpowiednio art. 22 ust. 1 RodzOgrU dotyczący wypłacenia działkowcom i stowarzyszeniu ogrodowemu odszkodowań za składniki majątkowe stanowiące ich własność i znajdujące się na działkach. W świetle tych przepisów, problem dotyczący tego, czy działkowcy i stowarzyszenie ogrodowe mogli nabyć odrębną od gruntu własność takich składników mimo braku tytułu prawnego do gruntu ogrodu, oraz czy prawo to ustaje w dacie wydania ostatecznej decyzji o zwrocie nieruchomości, na której ogród się znajduje, bądź w innym

momencie, traci na znaczeniu. Wysokość odszkodowania ustalana jest bowiem w takich wypadkach w decyzji administracyjnej na zasadach analogicznych do tych stosowanych przy likwidacji „zwykłego” ogrodu.

III.4.5. Ochrona trwałości ROD

Od chwili, gdy ogrody działkowe zaczęły być stałym elementem struktury współczesnych miast, jednym z podstawowych dążeń działkowców było zagwarantowanie sobie takich praw do gruntu, które dawałyby możliwość stabilnego, wieloletniego funkcjonowania ogrodów. Tam, gdzie udało się to osiągnąć, ruch działkowy rozwinął się najmocniej, albowiem perspektywa długoletniego posiadania działki ośmiela do inwestowania w nią oraz silniej wiąże działkowca z ogrodem działkowym (zob. uwagi dotyczące rozwoju ruchu działkowego w rozdziale II pracy)⁵⁷³. Początkowo ogrody lokalizowano w dzielnicach podmiejskich lub na przedmieściach miast. W ciągu kolejnych dekad, z powodu stopniowego rozrostu miast, ogrody położone niegdyś peryferyjnie znalazły się na obszarach bardzo atrakcyjnych, poszukiwanych na rynku nieruchomości i wysoko cenionych⁵⁷⁴. Niedobór terenów, które można przeznaczyć na cele budowlane, spowodował proces wypierania ogrodów działkowych z miast⁵⁷⁵, któremu przeciwstawiono jednak koncepcję uznania ogrodów działkowych za element systemu zieleni miejskiej, objęty szczególnymi zasadami użytkowania i planami zagospodarowania i rozwoju miast⁵⁷⁶. W państwach byłego bloku socjalistycznego na zjawiska te nałożyły się po 1989 r. liczne problemy związane z funkcjonowaniem ogrodów działkowych na terenach uprzednio znacjonalizowanych, które podlegają współcześnie procesom reprivatyzacyjnym⁵⁷⁷.

Wyzwaniom tym sprostać usiłują ustawy regulujące w poszczególnych państwach funkcjonowanie ogrodów działkowych oraz określające (często rygorystycznie) warunki ich likwidacji (więcej na ten temat w rozdziale V.4. pracy). Wynika to też pośrednio z preambuły ustawy z 2013 r., gdzie mowa jest o potrzebie „zapewnienia dalszego istnienia i rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, jako stałych elementów infrastruktury gmin, które

⁵⁷³ Zob. przeciwstawny przykład Japonii, gdzie m.in. z uwagi na krótkie okresy dzierżawy gruntów na ogrody działkowe (są to zresztą jedynie grunty prywatne), ruch działkowy nie zdobył bardzo dużej popularności i nie rozwinął się znacząco - Y. Meguriya, *Presentation of the Association for Japan Allotment Garden (2nd part)*, Hyphen 47/2010 - (Opracowanie Międzynarodowego Biura Ogrodów Działkowych i Rodzinnych, s. 27.

⁵⁷⁴ A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 9.

⁵⁷⁵ O takich zjawiskach w Holandii - patrz: <https://www.bondvanvolkstuinders.nl/organisatie/information-in-english> [dostęp: 10.03.2018], w Czechach - P. Divinová: *Zahrádkové osady...*, s. 19, zob. także <http://arnika.org/likvidace-zahradkovych-osad> [dostęp: 16.06.2018], i w Polsce - B. Wycichowska, *Przesądzona zmiana polityki... państwa w zakresie ogrodnictwa działkowego* w: M. Kosmala (red.), *Ogrody działkowe w miastach - bariera czy wartość?*, Toruń 2013, s. 15-17 i 20.

⁵⁷⁶ A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 18-19.

⁵⁷⁷ E. Rolfova, *Případová Studie...*, s. 34. B. Wycichowska, *Przesądzona zmiana polityki...*, s. 13-14 i 16.

powinny być uwzględniane w procesie ich rozwoju dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń”.

Również w trakcie prac nad projektami ustaw przedłożonymi w Sejmie po wyroku TK z 2012 r. akcentowano potrzebę ochrony istnienia ogrodów działkowych oraz zabezpieczenia praw działkowców korzystających z działek w tych ogrodach⁵⁷⁸. Cele te są oczywiście ściśle ze sobą sprzężone, jednak nie zawsze w pełni się pokrywają, przywoływane bowiem w debacie naukowej⁵⁷⁹ (a także w preambule ustawy) zadania ogrodów działkowych daleko wykraczają poza samo zaspokajanie indywidualnych interesów działkowców. Dostrzec można było to wyraźnie przy okazji dyskusji odnoszącej się do postulatu uwłaszczenia działkowców, którego realizacja byłaby oczywiście korzystna dla aktualnych użytkowników działek, mogłaby jednak uniemożliwić realizację pierwotnych funkcji ogrodów działkowych i zamknąć drogę do korzystania z działki tym, którzy w dacie uwłaszczenia prawem do działki nie dysponowali⁵⁸⁰. Dlatego rozpatrując zagadnienie ochrony trwałości ogrodów działkowych *sensu largo*, uwzględnić należałoby wszystkie regulacje mające na celu zapewnienie warunków funkcjonowania ogrodów działkowych – a zatem regulacje kształtujące sposób korzystania z działek oraz gwarantujące wykorzystywanie działek zgodnie z tymi wskazaniem, regulacje umożliwiające sprawiedliwy dostęp do działek w ogrodach działkowych, te ułatwiające skuteczne zarządzanie ogrodem oraz takie, które przyznają działkowcom i ich organizacjom określone przywileje: podatkowe, w zakresie nabywania nieruchomości skarbowych lub komunalnych, w zakresie wysokości płaconych czynszów i opłat. Mówiąc natomiast o ochronie trwałości ogrodów działkowych *sensu stricto*, koncentrować należy się na przepisach, które mają na celu zapobieżenie likwidacji istniejących ogrodów (ewentualnie ułatwienie ich odtwarzania czy zakładania nowych), a także przyznanie działkowcom oraz stowarzyszeniom ogrodowym możliwie silnych praw do gruntu.

⁵⁷⁸ Zob. s. 7-8 uzasadnienia projektu tzw. obywatelskiego - druk sejmowy VII kadencji Nr 1204, s. 2-3 projektu grupy posłów z druku sejmowego VII kadencji Nr 1148, s. 4-5 projektu grupy posłów z druku sejmowego VII kadencji Nr 1240, s. 2-3 projektu grupy posłów z druku sejmowego VII kadencji Nr 1170. W przypadku ustawy z 2013 r. potrzeba jej uchwalenia dla ochrony istniejących ogrodów, wiązała się dodatkowo z tym, że w przypadku upływu terminu odroczenia wejścia w życie skutków wydania wyr. TK z 11.07.2012 r. bez uchwalenia takiej ustawy, wygasłyby wszystkie prawa działkowców do nieruchomości ogrodów, które traciłyby też podstawę prawną swojego bytu,

⁵⁷⁹ M. Kosmala (red.), *Ogrody działkowe - bariera czy wartość?*, Toruń 2013, *passim*; B. J. Gawryszewska, *Ogród za oknem. Przyszłość ogrodów działkowych w miastach*, Sztuka ogrodu, Sztuka krajobrazu Nr 3(13), Warszawa 2015, *passim*, H. Weckwerth, *Znaczenie i korzyści ogrodów działkowych dla miasta i jego mieszkańców w: Kształtowanie, pielęgnacja i ochrona zieleni miejskiej*, Wrocław 1999, s. 85-97; M. Szczepańska, S. Staszewska, *Znaczenie ogrodnictwa miejskiego w procesie rewitalizacji*, Problemy Rozwoju Miast Rok XIII, Zeszyt III/2016, s. 33 – 43; R. Szkup, S. Pytel, *Rodzinne ogrody...*, s.109-124.

⁵⁸⁰ Por. uwagi M. Bednarek sformułowane na marginesie rozważań dot. niespójności aksjologicznych rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę na gruncie przepisów o spółdzielniach mieszkaniowych, odnoszące się do konieczności odróżnienia interesu majątkowego imiennie oznaczonych osób, będących w danym momencie członkami korporacji, od długofalowego interesu wszystkich jej członków (obecnych i przyszłych) - M. Bednarek, *Ustawowy model...*, s. 938-939.

Jednym z instrumentów zagwarantowania stabilnej pozycji ogrodów działkowych na gruncie ustawy z 2013 r. jest nadanie im statusu urządzeń użyteczności publicznej i nałożenie na organy administracji rządowej i samorządowej obowiązku tworzenia warunków dla rozwoju ROD. Jest to wynikiem przeświadczeniu ustawodawcy, że ROD są nie tylko miejscem zaspakajania indywidualnych potrzeb użytkowników działek, lecz także pełnią funkcje ogólnospołeczne sprecyzowane w art. 3 ustawy. To właśnie uznanie publicznych (w tym socjalnych) zadań ROD stanowi uzasadnienie korzystnego dla działkowców i ich organizacji ukształtowania zasad udostępniania gruntów na cele ROD, wsparcia ich zakładania i przyznania im szczególnych preferencji.

Gwarancją trwałości ogrodów działkowych oraz realizacji przywołanych wyżej wartości jest również powierzenie zadań związanych z zakładaniem i prowadzeniem ROD samym działkowcom, poprzez ukształtowanie na gruncie ustawy z 2013 r. podtypu stowarzyszenia powołanego do działania na ich rzecz i reprezentowania ich interesów. Wprowadzenie wymogu, że podmioty te współtworzone mogą być jedynie przez działkowców (osoby chcące nimi zostać), służyć ma temu celowi. Cechy stowarzyszeń ogrodowych i to co z nich wynika dla celów, jakie realizować ma ustawa z 2013 r., szczegółowo opisane zostaną w dalszej części pracy.

Ustawa z 2013 r. pominęła te z wcześniejszych instrumentów ochrony trwałości ogrodów działkowych, które zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny. Mowa tu przede wszystkim o wymogu uzyskania zgody PZD na likwidację ogrodu, który to wymóg w zasadzie pozbawiał właściciela nieruchomości możliwości dysponowania swoim gruntem. W ocenie Trybunału skutkowało to m.in. iluzorycznością możliwości skorzystania przez właściciela z roszczenia windykacyjnego przewidzianego w art. 222 KC, nawet w przypadku gdy PZD nie przysługiwało skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania gruntem, na którym utworzono ROD. W każdym bowiem przypadku konieczne było uzyskanie akceptacji Związku⁵⁸¹.

Na straży istnienia ogrodów działkowych stoją przede wszystkim przepisy rozdziału 3 ustawy, które określają warunki i procedury likwidacji ROD, zależne od tego, czy likwidacja następuje na cel publiczny lub inny, oraz czy stowarzyszenie ogrodowe nabyło prawo do nieruchomości, na której znajduje się ROD – odpłatnie lub nieodpłatnie (zasady likwidacji opisane zostaną w niezbędnym zakresie w rozdziale VI.4. pracy). Wskazać należy jednak już tutaj na wynikający z art. 21 ustawy, fundamentalny dla istnienia ogrodów działkowych obowiązek odtworzenia ROD przez podmiot likwidujący. A zatem nawet w przypadku, gdy z

⁵⁸¹ Zob. pkt 11.2 uzasadnienia wyr. TK z 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK-A 2012/7/78).

obiektywnych przyczyn w danym miejscu ogród musi zostać zlikwidowany, j.s.t. lub Skarb Państwa zobowiązane są założyć nowy ROD dla działkowców w innej lokalizacji. W ten sposób zapewnia się zachowanie terenów zieleni w formie ROD w strukturze planistycznej miast (art. 5 RodzOgrU).

Jak już wskazywano, grunty na cele ROD mogą być przekazane stowarzyszeniom ogrodowym na własność, w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste bez przetargu (art. 37 ust. 4a GospNU), również nieodpłatnie lub z bonifikatą (art. 9 RodzOgrU, art. 68 ust. 1 pkt 3 GospNU). Co istotne stowarzyszeniom ogrodowym przekazywane są (obok ewentualnie własności) prawa najtrwalsze – rzeczowe, umożliwiające najszersze korzystanie z rzeczy i dające silną ochronę przez naruszeniami⁵⁸². Do ochrony tych praw stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności – w przypadku użytkowania wynika to wprost z treści art. 251 KC, a w przypadku użytkowania wieczystego, mimo braku takiego przepisu, analogiczny zakres ochrony również nie budzi wątpliwości⁵⁸³. Prawa te zapewniają ROD wieloletnie trwanie, które może zostać przerwane jedynie w wyjątkowych sytuacjach, gdy niezbędna jest likwidacja ogrodu. Stabilność praw działkowców wynikających z korzystania z działki w ROD wzmacnia przyznanie im własności sfinansowanych przez nich naniesień na działce (zob. rozdział III.4.4. pracy). Prawom użytkowania i użytkowania wieczystego więcej uwagi poświęcone zostanie w rozdziale VI pracy, należy jednak w tym miejscu podkreślić, że przyznanie organizacjom działkowców rzeczowych praw do nieruchomości nie jest rozwiązaniem typowym. Zwykle bowiem w państwach, w których funkcjonują ogrody działkowe, podmioty prowadzące ogród dysponują obligacyjnymi prawami do nieruchomości⁵⁸⁴, jednak również w tych przypadkach przewiduje się dzierżawy wieloletnie, wprowadza się pojęcie ogrodów stałych oraz poddaje się je szczególnej ochronie przez wypowiedzeniem.

Niemieckie przepisy o ogrodach działkowych przewidują dwie kategorie działek – stałe (*Dauerkleingarten*) i czasowe. Przewidziana na gruncie ustawy ochrona trwałości ogrodów i działek dotyczy przede wszystkim działek stałych. Działką stałą jest działka położona na gruncie, który przeznaczony jest w planie zabudowy (*Bebauungsplan*)⁵⁸⁵ na cele

⁵⁸² Inny pogląd - dopuszczający prowadzenie ROD również na nieruchomości będącej przedmiotem praw obligacyjnych stowarzyszenia ogrodowego - prezentuje O. Kuc - o czym więcej w rozdziale VII.

⁵⁸³ Zob. Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 539-541, T. Smyczyński, *Ochrona prawa wieczystego użytkowania*, Pałestra Nr 15/3(159) 1971 r., s. 17.

⁵⁸⁴ Nie wyklucza to możliwości dysponowania przez podmiot prowadzący ogród własnością nieruchomości, jednak zasadą jest korzystanie z niej na podstawie umowy dzierżawy.

⁵⁸⁵ System planowania przestrzennego w Niemczech jest kilkustopniowy. Na poziomie lokalnym największe znaczenie ma szczegółowy plan zabudowy (*Bebauungsplan*) - więcej na jego temat zob. np. A. Kwartnik-Pruc, A. Przewiężlikowska,

prowadzenia stałych ogrodów działkowych. Działkę taką można oddać w dzierżawę jedynie na czas nieokreślony. Umowy terminowe zawarte przed przeznaczeniem w planie zabudowy danego terenu na stałe ogródki działkowe, przekształcają się z chwilą zmiany tego planu w umowy na czas nieokreślony (§ 6 OgrDzU niem.).

Niemiecka ustawa limituje możliwość rozwiązania przez wydzierżawiającego umowy dzierżawy (w tym dzierżawy pośredniej) do enumeratywnie określonych przypadków, gdy uzasadniają to przyczyny zawnione przez dzierżawcę (§ 9 ust. 1 pkt 1 OgrDzU niem.), bądź gdy jest to niezbędne dla realizacji określonych potrzeb samego właściciela (i nie ma on do dyspozycji innej nieruchomości, a zarazem nie stoi to w sprzeczności z postanowieniami planów zabudowy)⁵⁸⁶, a także wykorzystanie gruntu na ogród działkowy nie ma podstawy w postanowieniach planów zabudowy⁵⁸⁷ – zob. § 9 ust. 1 i § 10 ust. 2 OgrDzU niem.). Nie zaistnienie ww. przesłanek wyklucza zatem możliwość rozwiązania umowy. Ustawa niemiecka stara się równoważyć interesy działkowców oraz właściciela, przyjmując, że z uwagi na konstytucyjną ochronę prawa własności nie można uniemożliwić wykorzystania nieruchomości na inny, bardziej dochodowy cel, jeśli tylko dopuszczają to (lub dopuszczają będą z uwagi na realizowane zmiany) określone przez władze lokalne warunki zagospodarowania terenu⁵⁸⁸.

W większości przypadków, gdy wypowiedzenie umowy dzierżawy działki następuje z przyczyn niezawinionych przez działkowca, przysługuje mu odszkodowawcze z tytułu pozostawionych na nieruchomości zabudowań i nasadzeń ustalane na zasadach określonych w § 11 OgrDzU niem. Jeśli wypowiedzenie dotyczy działek stałych, a wynika ze zmian planów zabudowy, gmina zobowiązana jest do zorganizowania dla działkowców nieruchomości zastępczej i przekazania im do użytku nowych działek.

Rozwój ogrodów działkowych wspiera też ustawowy obowiązek oddawania w dzierżawę działkowcom gruntów przeznaczonych na ten cel w planach zabudowy. W przypadku gdy właściciel bezpodstawnie odmawia zawarcia takiej umowy, wówczas zainteresowany dzierżawca pośredni (lub sam działkowiec) uprawniony jest do wystąpienia z wnioskiem o orzeczenie przymusowego nawiązania umowy dzierżawy działki położonej na

Porównanie funkcjonowania planowania przestrzennego w Polsce i w Niemczech, Geomatics and Environmental Engineering Nr 3(1/2007), s. 155 i nast.

⁵⁸⁶ Interes taki występuje np. w przypadku ponoszenia przez właściciela znacznych strat z tytułu niemożności korzystania z nieruchomości w sposób, który nie jest użytkowaniem działkowym, ale który przewidziany jest przez plany zagospodarowania przestrzennego, bądź gdy zachodzi potrzeba niezwłocznego przygotowania nieruchomości do wykorzystania dla innych celów, a właściciel nie ma do dyspozycji innej nieruchomości.

⁵⁸⁷ System planowania przestrzennego w Niemczech jest kilkustopniowy. Na poziomie lokalnym największe znaczenie ma szczegółowy plan zabudowy (*Bebaungsplan*) - więcej na ten temat zob. A. Kwartnik-Pruc, A. Przewięźlikowska, *Porównanie funkcjonowania planowania przestrzennego w Polsce i w Niemczech*, Geomatics and Environmental Engineering Nr 3(1/2007), s. 155 i nast.

⁵⁸⁸ M.in. K. Kuhnigk, *Kündigung des Zwischenpachtvertrages...*, s. 68.

takiej nieruchomości (§ 15 OrgDzU niem.). Ustawa nakazuje stosować do takich przypadków przepisy o wywłaszczeniu nieruchomości (*Landesenteignungsrecht*). Niemieckim działkowcom przysługuje w przypadku likwidacji działek odszkodowanie za pozostawione na nieruchomości budynki oraz uprawy, a zasady rozliczeń z tego tytułu są znacznie korzystniejsze dla działkowców niż te funkcjonujące na gruncie BGB⁵⁸⁹.

W Austrii umowa dzierżawy gruntu przeznaczonego na ogrody działkowe może zostać zawarta na czas oznaczony dłuższy niż 10 lat lub na czas nieoznaczony. Jeśli umowa zawarta została na okres krótszy niż 10 lat, przepisy nakazują traktować ją jako umowę zawartą na okres 10 lat (§ 2 OrgDzU austr.). Austriacka ustawa enumeratywnie wskazuje możliwe podstawy wypowiedzenia takiej umowy (dotyczy to zarówno dzierżawy działki indywidualnej, jak i dzierżawy ogólnej – całego ogrodu) i – co ważne – zasadność podawanej przyczyny poddaje zawsze ocenie sądu, albowiem rozwiązanie umowy nastąpić może wyłącznie na podstawie orzeczenia sądu na uzasadniony (w świetle dopuszczalnych przesłanek wypowiedzenia) wniosek wydzierżawiającego (§ 7 i § 12 OgrDzU austr.). Przyczynami takimi mogą być m.in.: potrzeba wykorzystania gruntu na cele własne, konieczność udostępnienia pod zabudowę lub w celach publicznych, zwłoka w płatności czynszu⁵⁹⁰, zwłoka w zawarciu umów dzierżawy indywidualnej przez dzierżawcę ogólnego lub brak właściwego wykorzystania wydzierżawianych działek, a także grożąca wydzierżawiającemu (w przypadku kontynuacji dzierżawy) nieproporcjonalnie duża szkoda. W przypadku rozwiązania umowy dzierżawy ogólnej i likwidacji ogrodu działkowego na potrzeby własne wydzierżawiającego niezwiązane z produkcją leśną, ogrodniczą, rolną lub przemysłową, austriacka ustawa wprowadza obowiązek zapewnienia terenu zastępczego na prowadzenie nowego ogrodu – odpowiedniego pod względem położenia, powierzchni i jakości.

Również uchwalenie w 2001 r. duńskiej ustawy o ogrodach działkowych⁵⁹¹ miało m.in. na celu wzmocnienie ich trwałości oraz uregulowanie zasad przeznaczania gruntów komunalnych na ogrody działkowe. Ustawa utrudnia likwidację ogrodów, wprowadzając kategorię ogrodów stałych. Za ogrody stałe uznaje się ogrody zakładane po wejściu w życie ustawy, wszystkie ogrody położone na gruntach państwowych, a także ogrody założone przed wejściem w życie ustawy na gruntach prywatnych, jeśli ich właściciele nie zadeklarowali w określonym ustawą terminie, że prowadzony na ich nieruchomości ogród nie będzie ogrodem stałym (art. 2 ust. 3 pkt 1 OgrDzU duń.). Likwidacja ogrodu stałego nastąpić może po

⁵⁸⁹ Tamże, s. 62.

⁵⁹⁰ Jeśli jednak dzierżawca ogólny lub poddzierżawca ureguje należność, a zadłużenie nie było znacznie (nie można zarzucić mu rażącego niedbalstwa), Sąd może odmówić rozwiązania umowy (§ 7 ust. 5 OgrDzU austr.).

⁵⁹¹ Ustawa o ogrodach działkowych z 1 czerwca 2001 r. (Lov nr. 476 af 7. juni 2001 om kolonihaver (LBK Nr 790 af 21/06/2007 ze zm.).

uzyskaniu zgody rady gminy, a decyzja w tym względzie podejmowana jest zgodnie ze szczegółowo określoną procedurą, uwzględniającą m.in. obowiązkowe konsultacje (§ 3 i § 4 OgrDzU duń.). Likwidacja może nastąpić wyłącznie wtedy, gdy potwierdzone zostanie istnienie ważnego interesu społecznego w wykorzystaniu gruntu na inny cel, który nie może być zrealizowany w innym niż ogród miejscu. Ustawa zastrzega, że nie stanowi takiego ważnego interesu społecznego budowa lokali komunalnych, prywatnych domów mieszkalnych lub budynków komercyjnych (chyba że wymagają tego szczególnie ważne okoliczności). Przed likwidacją, wyznaczony powinien być teren na nowy (zamienny) ogród dla działkowców. Decyzję rady gminy o likwidacji można zaskarżyć do Rady ds. Ochrony Środowiska utworzonej zgodnie z odrębnymi przepisami (§ 9 OgrDzU duń.). Ogród działkowy może zostać zlikwidowany (z pominięciem wymogów odnoszących się do ogrodu zastępczego) również w przypadkach, gdy został on założony z naruszeniem postanowień ustawy oraz gdy wymagają tego przepisy duńskiej ustawy o budownictwie publicznym.

Francuskie przepisy nie ustanawiają silnych gwarancji ochrony istnienia ogrodów. Dyspozytywna, ale stosowana przy braku odmiennych postanowień umownych, regulacja art. L471-1 KodRol franc., przewiduje zaledwie jednoroczny okres obowiązywania umowy, która jednak automatycznie przedłuża się na kolejny okres przy braku złożenia przeciwnego oświadczenia przez wydzierżawiającego. Umowy mogą naturalnie określać dłuższe okresy dzierżawy. Wynikają one też niekiedy z przepisów ustawowych – np. art. R562-2 KodRol franc. nakazuje, by grunty nabyte przez władze lokalne dla celów utworzenia i prowadzenia ogrodów działkowych wydzierżawiane były na rzecz organizacji działkowych na okres od dziewięciu do osiemnastu lat. W trakcie obowiązywania takiej umowy może dojść do jej rozwiązania tylko na cele publiczne. Pewnym wzmocnieniem trwałości ogrodów działkowych jest m.in. wprowadzenie wymogu pisemnego uzasadnienia wypowiedzenia umowy dzierżawy. Organizacja prowadząca ogród może kwestionować zasadność takiego wypowiedzenia i prawdziwość wskazywanej przyczyny na drodze sądowej. Jeśli natomiast grunt nie zostanie wykorzystany na wskazany w wypowiedzeniu cel, organizacja ta może wystąpić do sądu o uznanie wypowiedzenia za nieskuteczne i przywrócenie władania gruntem na dotychczasowe cele (art. L471-2 i L471-3 KodRol franc.). Dodatkowo, w przypadku likwidacji ogrodu na skutek wywłaszczenia gruntu na cel publiczny stowarzyszenie działkowców może zażądać przyznania terenu zamiennego dla założenia nowego ogrodu (art. L563-1 KodRol franc.). Grunt zastępczy powinien mieć równą wartość, wielkość oraz tożsamą infrastrukturę. Działania na rzecz ogrodów działkowych we Francji przejawiają się również we wspieraniu tworzenia nowych ogrodów działkowych, np. poprzez przyznanie

organizacjom działkowców, po spełnieniu określonych warunków⁵⁹², możliwości zainicjowania nabycia nieruchomości na cele ogrodów działkowych przez jednostki samorządu terytorialnego lub instytucje realizujące tego typu uprawnienia w imieniu państwa – Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural – SAFER⁵⁹³.

Zapewnienie trwałości istnienia ogrodów działkowych było jednym z podstawowych zadań słowackiej ustawy z 7 lutego 1997 r. o użytkowaniu gruntów, na których ustanowiono ogródki działkowe oraz uregulowaniu ich własności⁵⁹⁴. Ustawa ta ograniczyła m.in. możliwość odzyskania przez właścicieli nieruchomości wykorzystywanych faktycznie na ogrody działkowe, narzucając im przymus wydzierżawiania ich działkowcom do czasu nabycia przez tychże własności działek (za nieproporcjonalnie niskim wynagrodzeniem). Postanowienia tej ustawy zostały jednak uznane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka za nadmiernie i w sposób nieuzasadniony ingerujące w prawa właścicieli, przez to niezgodne z gwarancjami ochrony własności wynikającymi z art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁵⁹⁵.

III.5. Zasady wyznaczające pozycję stowarzyszeń ogrodowych w reżimie prawnym rodzinnych ogrodów działkowych

III.5.1. Dwuwarstwowa struktura praw do nieruchomości ROD

Jak wynika z przeprowadzonych badań historycznych, od początku funkcjonowania ogrodów działkowych w Polsce dominującym sposobem ich organizacji było pozyskiwanie nieruchomości przez organizację działkowców i następnie (bazujące na prawie przysługującym tejże organizacji), dalsze przekazanie indywidualnym działkowcom wydzielonych części tej nieruchomości do korzystania. Rozwiązanie to wpływało rzecz jasna na formalnoprawne podstawy korzystania z działek przez ich użytkowników, uprawnienie do korzystania z przydzielonej im działki miało bowiem charakter wtórny – pochodny wobec prawa „pierwotnego” przysługującego organizacji działkowców. Jak opisano w rozdziale I.3.-I.4. pracy, na przestrzeni lat zmianie ulegał rodzaj przysługujących organizacjom działkowców praw do gruntów, na których prowadziły one ogrody działkowe. Pierwotnie prawa te miały charakter obligacyjny wynikający z umów dzierżawy (wyłączając absolutnie wyjątkowe przypadki, kiedy towarzystwo ogródków działkowych uzyskiwało własność

⁵⁹² Zob. art. L564-1, R562-1, D564-3 KodRol franc.

⁵⁹³ Zob. art. L562-1 i art. L562-2 KodRol franc. oraz art. L216-1 Kodeksu urbanistycznego (Code de l'urbanisme).

⁵⁹⁴ Zákon zo 7. februára 1997 o užívání pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadání vlastníctva k nim (č. 64/1997 Zb.).

⁵⁹⁵ Wyr. ETPC z 27.11.2007 r. w sprawie Urbárska obec Trenčianske Biskupice przeciwko Słowacji (skarga Nr 74258/01).

nieruchomości). W drugiej połowie XX wieku zaczęto natomiast wykorzystywać w tym celu prawo użytkowania nieruchomości, będące ograniczonym prawem rzeczowym. Zawsze jednak sami działkowcy korzystali z działek, uzyskując uprawnienie w tym zakresie od organizacji prowadzącej ogród działkowy⁵⁹⁶. Od 1995 r. umożliwiono działającemu na podstawie ustawy z 1981 r. Polskiemu Związkowi Działkowców nabywanie obok użytkowania również prawa użytkowania wieczystego gruntów, a samym działkowcom w takim przypadku – nabycie od PZD użytkowania na podstawie art. 252 KC.⁵⁹⁷ Rodzaj prawa przysługującego w konkretnym przypadku PZD rzutował zatem na rodzaj praw udzielanych działkowcom⁵⁹⁸.

Również obecna ustawa wywodzi prawa działkowców do korzystania z działek z prawa przysługującego stowarzyszeniom ogrodowym. Odmienne jednak do rozwiązań funkcjonujących w innych państwach, polski ustawodawca zdecydował, że zasada ta będzie wyłącznym sposobem organizacji rodzinnych ogrodów działkowych. Nie jest zatem *de lege lata* możliwe prowadzenie rodzinnego ogrodu działkowego przez właściciela gruntu (np. gminę), który „samodzielnie” oddawałby do korzystania działki indywidualnym działkowcom⁵⁹⁹. Koniecznym pośrednikiem w udzielaniu działkowcom praw do działki w ROD jest stowarzyszenie ogrodowe, które wcześniej musi uzyskać odpowiedni tytuł prawny do całej nieruchomości (kwestia ta omawiana jest w aspekcie organizacyjnym w rozdziale III.5.2 pracy). W tym kontekście można sformułować zasadę dwuwarstwowej struktury praw do korzystania z nieruchomości rodzinnych ogrodów działkowych, której treść i znaczenie zostaną omówione poniżej.

Wyrazem obowiązywania tej zasady na gruncie ustawy z 2013 r. są następujące jej postanowienia:

a) art. 7 w zw. z art. 9 ustawy – przewidujące, że ROD zakładane są na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz stowarzyszeń ogrodowych, a zarazem że ww. podmioty mogą swoje grunty zbywać, lub oddawać je w użytkowanie, bądź użytkowanie wieczyste na cele ROD jedynie stowarzyszeniom ogrodowym,

⁵⁹⁶ Zob. J. Rozkosz, W. Lenkiewicz, *Pracownicze ogrody...*, s. 12-13 oraz E. Kremer, *Problematyka prawna...*, s. 154 i nast.

⁵⁹⁷ Zmiany te wprowadziła ustawa z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 99, poz. 486).

⁵⁹⁸ Wyr. SN z 18.03.2005 r. (II CK 526/04, OSNC 2006 Nr 2, poz. 37, str. 91).

⁵⁹⁹ Zastrzec należy, że uwaga ta oraz omawiana w niniejszym rozdziale zasada nie odnosi się do szczególnego przypadku, funkcjonowania ROD na gruncie stanowiącym własność stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ten ogród. Jak jednak zostanie wskazane dalej, sytuacja taka dotyczy zaledwie ułamka rodzinnych ogrodów działkowych w Polsce.

b) art. 11 ust. 1-3 ustawy – przyznający stowarzyszeniom ogrodowym wyłączność prowadzenia ogrodów działkowych, a w tym przewidujący, że to te podmioty dokonują podziału gruntu, o którym mowa wyżej w pkt a), na teren ogólny i działki,

c) art. 27 ust. 1 i 2 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy – przewidujące możliwość korzystania przez działkowca z działki w ROD – wydzielonej zgodnie z pkt b) na gruncie, o którym mowa w pkt a) – jedynie na podstawie prawa do działki, wynikającego z umowy zawieranej pomiędzy działkowcem a stowarzyszeniem ogrodowym.

Ustawa przewiduje zatem, podobnie jak opisywał to na gruncie poprzedniej ustawy Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 lutego 2002 r.⁶⁰⁰, że każdej z działek w ROD dotyczą dwie „kategorie zależności”:

– pierwsza – pomiędzy właścicielem gruntu tj. Skarbem Państwa lub gminą a stowarzyszeniem ogrodowym, któremu powierzono założenie i prowadzenie ROD (w dacie orzekania Trybunał odnosił się do PZD) – wynikająca z prawa „podstawowego”, przysługującego stowarzyszeniu ogrodowemu, i

– druga – pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym, któremu powierzono założenie i prowadzenie ROD (PZD – w dacie orzekania Trybunału) a poszczególnymi działkowcami – wynikająca z prawa „pochodnego”⁶⁰¹ lub „wtórny” udzielonego działkowcowi przez stowarzyszenie na podstawie umowy dzierżawy działkowej lub umowy o ustanowieniu prawa użytkowania na podstawie art. 12¹ ust. 2 ustawy z 1981 r. oraz art. 14 ust. 2 ustawy z 2005 r.

Wskazane kategorie zależności wyznaczają dwa skorelowane ze sobą rodzaje praw do tego samego gruntu – przekazanego najpierw stowarzyszeniu na prowadzenie ROD, a następnie udostępnionego indywidualnemu "użytkownikowi" do korzystania⁶⁰². Celowe jest przy tym dostrzeżenie, że nie cała nieruchomości przeznaczona na ROD poddana jest takiej podwójnej umownej zależności, albowiem nie dotyczy to części wspólnych ROD, które nie są przedmiotem umów dzierżawy – a uprawnienie działkowców do korzystania z nich wynika z regulacji ustawowej (art. 2 ust. 3 w zw. z art. 31 ustawy z 2013 r.)⁶⁰³. Nadal aktualne są

⁶⁰⁰ Sprawa K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4.

⁶⁰¹ Sformułowanie „prawo pochodne” zastosowane zostało w omawianym kontekście przez A. Sylwestrzak i określa zależność pomiędzy prawem do nieruchomości przysługującym (wówczas) PZD a prawem przydzielanym działkowcom (A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 390), nie należy go jednak mylić z kategorią praw pochodnych wobec członkostwa stosowaną na gruncie prawa spółdzielczego.

⁶⁰² R. Waśniewski, opisując w 1986 r. zbliżoną do aktualnej konstrukcję użytkowania gruntów pracowniczych ogrodów działkowych, opisywał tę zależność w następujący sposób: „jest to >>prawo na prawie<<, ponieważ przy oddawaniu działek do użytkowania występuje trójpodmiotowy stosunek prawny. Stosownie do tego należy wymienić prawo użytkowania PZD obejmujące cały ogród działkowy i prawo użytkowania uprawnionej osoby fizycznej dotyczące pojedynczej działki ogrodowej” (R. Waśniewski, *Problematyka prawna...* s. 54).

⁶⁰³ Umowy dzierżawy działkowej zawierane przez stowarzyszenia ogrodowe dotyczą wyłącznie działki i nie zawierają odniesienia do korzystania z części wspólnych ogrodu - zob. np. wzór umowy dzierżawy działkowej obowiązujący w ROD

spostrzeżenia odnoszone niegdyś do PZD, że przysługujące tej organizacji (aktualnie wszystkim stowarzyszeniom ogrodowym) prawo użytkowania, przyznane zostało jej właśnie „w celu stworzenia ram prawnych dla ustanawiania przez nią praw pochodnych, pozwalających na bezpośrednie korzystanie z części gruntu przez działkowców”⁶⁰⁴, a „nabycie przez PZD prawa użytkowania gruntu stanowi etap pośredni w nabyciu przez działkowców tytułu prawnego do korzystania z działki”⁶⁰⁵.

Model nabywania praw do gruntu ogrodu działkowego przez organizację działkowców i dopiero wtórnego dysponowania prawem do korzystania z tego gruntu na rzecz indywidualnych użytkowników jest powszechnie stosowany w większości państw, gdzie funkcjonują ogrody działkowe – zarówno tych, w których ta strefa aktywności społecznej jest regulowana, jak i tam, gdzie to nie nastąpiło⁶⁰⁶. W państwach, w których wprowadzono regulację ustawową, nie jest to jednak rozwiązanie jedyne, zawsze bowiem przewiduje się również możliwość prowadzenia ogrodu działkowego bez zaangażowania organizacji działkowców – bezpośrednio przez właściciela gruntu. Rozwiązanie takie przyjęto w Danii⁶⁰⁷, Austrii⁶⁰⁸, Niemczech⁶⁰⁹, Francji⁶¹⁰, funkcjonowało ono także na gruncie nieobowiązującej już ustawy irlandzkiej z 1926 r.⁶¹¹. W Niemczech działki mogą być wydierżawiane bezpośrednio działkowcom nie tylko przez jednostki samorządu terytorialnego, lecz także właściciele prywatnych nieruchomości. Również w takim wypadku, działki muszą znajdować się w ogrodzie działkowym (*Kleingartenanlage*), a w związku z tym na wydierżawiającym ciąży obowiązek związane z jego prowadzeniem. Dlatego też, nawet gdy stroną umów

prowadzonym przez Stowarzyszenie Ogrodowe – Rodzinnego Ogrodu Działkowego Sierosław I w Sierosławiu, <http://sieroslaw1.pl/?plik1,13> [dostęp: 2019-01-19], czy wzór umowy dzierżawy działkowej obowiązujący w ROD prowadzonych przez Polski Związek Działkowców, <http://pzd.pl/arttykuly/12089/92/Umowa-dzierzawy-dzialkowej.html> [dostęp: 2019-01-19].

⁶⁰⁴ A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 390-391.

⁶⁰⁵ Zob. R. Waśniewski, *Pracownicze ogrody działkowe...*, s. 78.

⁶⁰⁶ Np. Szwecja (L. Boström, *Koloniträdgården...*, s. 6), Holandia (Zob. postanowienia statutu stowarzyszenia Vereniging van Volkstuinders te Woerden - <https://www.volkstuinwoerden.nl/huishoudelijk-reglement-en-inleg-tuinreglement-en-statuten/> [dostęp: 11.01.2019], a także wyjaśnienia amsterdamskiego stowarzyszenia Bond van Volkstuinders <https://www.bondvanvolkstuinders.nl/organisatie/information-in-english> [dostęp: 10.03.2018].), Czechy (V. Tvardková: Případová studie zahrádkových osad na Libeňském ostrově v Praze, s. 14-15, <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/123893/32313073> [dostęp: 15.07.2018]; zob. też pkt I.2 i I.4 Wzorcowego Regulaminu Ogrodu z komentarzem - Vzorový Osadní Řád <https://www.zahradkari.cz/czs/index.php?str=28> [dostęp: 5.05.2018]), Niemcy zob. statut stowarzyszenia KGV Koppelgraben Berlin-Pankow <https://www.koppelgraben.de/verordnungen/satzung> [dostęp: 31.05.2019].

⁶⁰⁷ Duńska ustawa o ogrodach działkowych z 7 czerwca 2001 r.

⁶⁰⁸ § 4 OgrDzU austr.

⁶⁰⁹ Wniosek z § 4 ust. 1 OgrDzU niem.

⁶¹⁰ Art. L561-1 KodRol franc.

⁶¹¹ Zob. § 2 irlandzkiej ustawy z 6.03.1926 r. o nabywaniu gruntów na cele ogrodów działkowych (uchylonej) oraz § 31 irlandzkiej ustawy o samorządzie lokalnym (obowiązującej).

dzierżawy działek jest właściciel, zarząd ogrodem powierzany jest często organizacji działkowej⁶¹².

Najczęstszym stosowanym jednak we wszystkich krajach rozwiązaniem jest organizowanie ogrodu, zarządzanie nim i udostępnianie działkowcom działek przez organizację działkowców. Następuje to w oparciu o nabycie prawa co całości gruntu przeznaczonego na ogród przez taką organizację, a następnie przekazywanie działek poszczególnym działkowcom.

W literaturze niemieckiej podkreśla się zalety takiego modelu jako korzystnego zarówno dla właściciela, jak i działkowców⁶¹³. Opiera się on na konstrukcji tzw. dzierżawy pośredniej (*Zwischenpachtverträge*) – rodzaju umowy dzierżawy uregulowanej w niemieckiej ustawie z 1983 r., której przedmiotem jest uzyskanie prawa do gruntu przez tzw. dzierżawcę pośredniego (*Zwischenpächter*) w celu dalszego wydzierżawiania wydzielonych na nim działek na podstawie indywidualnych umów o dzierżawę działki zawieranych z działkowcami⁶¹⁴. Właściciel dzięki dzierżawie pośredniej zwolniony jest z obowiązków związanych ze stałym zarządem ogrodem działkowym, utrzymaniem nieruchomości w stanie przystosowanym do realizacji celów dzierżawy oraz nadzorem nad wykonywaniem wszystkich indywidualnych umów dzierżawy⁶¹⁵. Działkowcy uzyskują natomiast możliwość reprezentowania ich interesów m.in. wobec wydzierżawiającego przez wykwalifikowanych przedstawicieli prowadzącej ogród organizacji⁶¹⁶.

Dzierżawcą pośrednim jest zwykle stowarzyszenie działkowców o szczególnym statusie non-profit (*gemeinnützig anerkannte Kleingärtnerorganisation* – nazywana dalej „organizacją użyteczności działkowej” lub „organizacją działkową”), jednak funkcję tę może pełnić również gmina (§ 4 ust. 2 OgrDzU niem.). Ustawa zakazuje zarazem oddawania nieruchomości w dzierżawę pośrednią innym podmiotom, a naruszenie tego zakazu obarczone jest sankcją nieważności (§ 4 ust. 2 OgrDzU niem.)⁶¹⁷. Podobnie, nieważna jest umowa o przekazaniu samego zarządu ogrodem działkowym podmiotowi nie będącemu organizacją

⁶¹² Organizacja działkowa (właściwie: organizacja użyteczności działkowej) nie jest jednak w takim wypadku dzierżawcą pośrednim i wykonuje swoje działania jedynie w imieniu właściciela lub dzierżawcy pośredniego. Dodać należy, że § 4 ust 3 OgrDzU niem. przewiduje, że jeśli właściciel nienależycie wykonuje zadania związane z prowadzeniem ogrodu, może on zostać zobowiązany przez sąd do przekazania zarządu ogrodem tego typu organizacji.

⁶¹³ L. Mainczyk, *Bundeskleingartengesetz, Praktiker-Kommentar...*, s. 135.

⁶¹⁴ Do umów tych znajdują zastosowanie przepisy ustawy z 1983 r. odnoszące się do dzierżawy indywidualnych działek, a pośrednio w razie braku odrębnej regulacji dzierżawy działek na gruncie ww. ustawy - przepisy niemieckiego kodeksu cywilnego (BGB).

⁶¹⁵ Prawa i obowiązki stron umowy dzierżawy ogródków działkowych, w tym wydzierżawiającego, opisuje K. Duckstein, *Der Zwischenpachtvertrag...*, s. 23-35.

⁶¹⁶ K. Duckstein, *Der Zwischenpachtvertrag...*, s. 23; L. Mainczyk, *Regeln des Bundeskleingartengesetzes...*, s. 19.

⁶¹⁷ Co ciekawe, w orzecznictwie przyjęto, że uzyskanie statusu organizacji użyteczności działkowej po podpisaniu umowy dzierżawy pośredniej konwaliduje wcześniejszą nieważność (zob. wyr. BGH z 3.04.1987 r. (V ZR 160/85, BGHZ 101, 18-24), na ten temat: L. Mainczyk, *Bundeskleingartengesetz, Praktiker-Kommentar...*, s. 138.

użyteczności działkowej (*Zwischenpachtprivileg*) (więcej na temat uzyskiwania tego statusu w Niemczech w rozdziale III.5.2. pracy).

Przekazanie nieruchomości organizacji użyteczności działkowej w celu prowadzenia na niej ogrodu działkowego następuje na podstawie umowy dzierżawy pośredniej (*Zwischenpachtvertrag*). Dzierżawca pośredni przyjmuje na siebie obowiązek zorganizowania i zarządzania ogrodem działkowym, w tym wydzielenia części wspólnych ogrodu oraz indywidualnych działek i oddania ich w dzierżawę działkowców, chyba że zdecyduje się przekazać nieruchomość w dalszą dzierżawę pośrednią, co jest możliwe i praktykowane⁶¹⁸. Tak jak w Polsce, dzierżawca pośredni występuje w podwójnej roli: w przypadku umów o dzierżawę pośrednią jest dzierżawcą, natomiast w przypadku umów o dzierżawę indywidualną – wydzierżawiającym. W literaturze podkreśla się znaczenie odpowiedniego zharmonizowania obu tych rodzajów stosunków umownych (np. w zakresie wysokości czynszów, czy okresu obowiązywania umowy), wskazując że uchybienia w tym zakresie doprowadzić mogą do istotnych problemów w zarządzaniu ogrodem lub nawet odpowiedzialności odszkodowawczej organizacji działkowej, np. w przypadku gdy mimo wygaśnięcia praw przysługujących dzierżawcy pośredniemu nadal zobowiązany jest on do udostępniania działek indywidualnym użytkownikom⁶¹⁹. Wyznaczone przez ustawę maksymalne wysokości czynszów (§ 5) mają naturalnie zastosowanie również do dzierżawców pośrednich, którzy pobierają następnie czynsze od indywidualnych działkowców⁶²⁰.

Na podmiot będący dzierżawcą pośrednim nałożone są obowiązki związane z zapewnieniem, że ogródki działkowe są właściwie (zgodnie z wymogami „użytku działkowego”) zagospodarowane i wykorzystywane. Uchybienie tym obowiązkom może rodzić odpowiedzialność zarówno wobec wydzierżawiającego – z tytułu naruszenia zobowiązań umownych, włączając w to rozwiązanie umowy na podstawie § 8 lub § 10 OgrDzU niem., jak i wobec działkowców, którzy mogą być poszkodowani na skutek następczego rozwiązania umowy dzierżawy pośredniej i likwidacji ogrodu działkowego⁶²¹. Dzierżawcy pośredniemu przysługuje także przewidziana ustawą z 1883 r. szczególna ochrona przez wypowiedzeniem umowy dzierżawy (zob. rozdział III.4.5 dot. ochrony

⁶¹⁸ Dzierżawa ogrodu działkowego może być bowiem wielopoziomowa (*mehrfach gestufte Pachtverhältnisse*), co następuje wówczas, gdy organizacja użyteczności działkowej (lub gmina), która uzyskała grunt dla celów prowadzenia ogrodu działkowego, nie zawiera umów indywidualnych z działkowcami, lecz oddaje całość tej nieruchomości w dzierżawę kolejnej organizacji działkowej - zob. K. Duckstein, *Der Zwischenpachtvertrag...*, s. 30-35 oraz L. Mainczyk, *Bundesklingartengesetz, Praktiker-Kommentar...*, s. 135.

⁶¹⁹ K. Duckstein, *Der Zwischenpachtvertrag...*, s. 25-28, K. Duckstein, *Aufgaben der Kleingärtnerorganisation auf Regionalebene und ihre Umsetzung* w: Bundesverband Deutscher Gartenfreunde e.V. – Grüne Schriftenreihe Nr. 194 - Pachtrecht I, (BDG) Heft / 2008 (30. Jahrgang), s. 28-29.

⁶²⁰ K. Duckstein, *Der Zwischenpachtvertrag...*, s. 24.

⁶²¹ K. Duckstein, *Aufgaben der Kleingärtnerorganisation...*, s. 28.

trwałości ogrodów działkowych), a także dodatkowe uprawnienia służące zapewnieniu właściwego funkcjonowania ogrodu działkowego, a wynikające zarówno z umów dzierżawy indywidualnej z działkowcami, jak i z umowy z wydzierżawiającym⁶²².

W praktyce wykształciło się w Niemczech kilka modeli korzystania z gruntów i prowadzenia ogrodów działkowych. Prócz rozwiązań oczywistych – polegających na: (a) wydzierżawieniu gruntu organizacji działkowej prowadzącej ogród i poddzierżawiającej indywidualne działki lub (b) zarządzaniu przez organizację działkową ogrodem, w którym działki wydzierżawia sam właściciel – stosowane są rozwiązania bardziej skomplikowane. Wynika to w szczególności z tego, że niemiecka ustawa dopuszcza model nie tylko dwuwarstwowej, lecz także wielowarstwowej konstrukcji praw do gruntów ogrodów działkowych. Często nieruchomości dla celów prowadzenia ogrodów działkowych pozyskiwane są (na podstawie umowy dzierżawy pośredniej) przez regionalne związki stowarzyszeń działkowców, które nie chcą samodzielnie zarządzać ogrodami i zawierać licznych umów dzierżawy z indywidualnymi działkowcami. W takich wypadkach grunty, na których prowadzony jest ogród, dzierżawi najpierw związek regionalny, a następnie oddaje je w całości w kolejną dzierżawę pośrednią stowarzyszeniu zrzeszającemu działkowców danego ogrodu⁶²³. Wówczas dopiero stowarzyszenie to samodzielnie podpisuje indywidualne umowy z działkowcami⁶²⁴. Możliwe jest również powierzenie stowarzyszeniu działkowców przez związek stowarzyszeń działkowców jedynie zarządu takim ogrodem. Zakres zarządu ogrodem powierzanego organizacji działkowców bywa określany rozmaicie – niekiedy obejmuje samo bieżące administrowanie ogrodem działkowym, w innych przypadkach również upoważnienie do zawierania w imieniu wydzierżawiającego umów dzierżawy działki z indywidualnymi użytkownikami, na podstawie stosownego pełnomocnictwa⁶²⁵.

Należy dodać, że mimo iż aktualna niemiecka ustawa z 1983 r. mówi o przekazywaniu przez organizację działkową gruntu użytkownikom działek na podstawie umowy dzierżawy (*Weiterverpachtung*), to w praktyce istnieją również przypadki (dotyczy to szczególnie ogrodów zakładanych pod rządami wcześniejszych ustaw), gdy uprawnienie do korzystania z gruntu nie wynika z takiej umowy, lecz z samego stosunku członkostwa, którego nabycie

⁶²² Jednym z takich uprawnień jest możliwość wystąpienia z roszczeniem o nakazanie właścicielowi - wydzierżawiającemu nieruchomość powstrzymania się od sprzedaży działek poszczególnym działkowcom na własność, bo powodować to może utratę przez cały ogród statutu ogrodu działkowego (przepisy ustawy z 1983 r. wymagają by prawa działkowców do działek miały charakter względny - § 1 ust. 2 OgrDzU niem.) - K. Duckstein, *Der Zwischenpachtvertrag...*, s. 28; L. Mainczyk, *Der Kleingarten – juristisch...*, s. 18, L. Mainczyk, *Bundes-kleingartengesetz...* s. 98. O konsekwencjach utraty przez nieruchomość statusu ogrodu działkowego patrz - K. Duckstein, *Der Zwischenpachtvertrag...*, s. 35.

⁶²³ Podobna praktyka występuje w Danii, zob. *The allotment gardeners from Denmark present themselves*, Hyphen 47/2010, (Opracowanie Międzynarodowego Biura Ogrodów Działkowych i Rodzinnych, s. 8.

⁶²⁴ Różne warianty organizacji dzierżawy nieruchomości i zarządzania ogrodem, wraz z analizą korzyści płynących z poszczególnych rozwiązań przedstawia K. Duckstein w publikacji: *Der Zwischenpachtvertrag...*, s. 30-35; zob. też K. Duckstein, *Aufgaben der Kleingärtnerorganisation...*, s. 25.

⁶²⁵ L. Mainczyk, *Bundeskleingartengesetz, Praktiker-Kommentar...*, s. 135-136.

skutkowało „przydziałem” działki⁶²⁶. W literaturze i orzecznictwie przyjmuje się jednak, że nawiązany na tej podstawie stosunek prawny – jeśli tylko jego przedmiotem jest zgodnie z §1 ust 1 OgrDzU niem. „użytek działkowy” (*kleingärtnerische Nutzung*) – odpowiada stosunkowi dzierżawy, o którym mowa w tej ustawie i podlega ochronie w oparciu o jej przepisy⁶²⁷. Istotny jest bowiem cel, jakiemu służy ustawa (ochrona praw indywidualnych działkowców) i dla zapewnienia jego realizacji niezbędne jest szerokie interpretowanie pojęcia „dalsza dzierżawa” (*Weiterverpachtung*) z § 4 ust. 2 OgrDzU niem. Również podczas prac Bundestagu zmierzających do uchwalenia ustawy z 1983 r. podkreślano, że pod pojęciem umów dzierżawy ogrodu działkowego rozumie się wszystkie umowy prawa zobowiązaniowego, które za przedmiot mają przekazanie ziemi do użytku działkowca⁶²⁸.

Model zbliżony do opisanego powyżej – wywodzący uprawnienie do korzystania z działki nie z umowy obligacyjnej, lecz ze stosunku członkostwa w stowarzyszeniu prowadzącym ogród działkowy – powszechnie stosowany jest we Francji. Członek stowarzyszenia nie zawiera tam odrębnej umowy dzierżawy gruntu ze stowarzyszeniem i nie płaci czynszu, lecz korzysta z działki na podstawie przydziału, do którego uprawniony jest z tytułu praw członkowskich, uiszczając opłaty członkowskie oraz ponosząc dodatkowe koszty zgodnie z postanowieniami Regulaminu ogrodu⁶²⁹.

W Austrii działki mogą być wydzierżawiane działkowcom bezpośrednio przez właściciela (*Einzelpacht*), bądź przy zastosowaniu konstrukcji analogicznej do dzierżawy pośredniej funkcjonującej w Niemczech. Właściciel może więc na podstawie umowy dzierżawy ogólnej (*Generalpachtvertrag*) oddać grunt organizacji działkowców (lub związkowi tych organizacji), jednostce samorządu terytorialnego lub pracodawcy (chcącemu przekazać działki swoim pracownikom w poddzierżawę), w celu dalszego przekazania wydzielonych na nim działek w poddzierżawę działkowców (*Unterpacht*). Oddanie gruntu w celu prowadzenia ogrodu działkowego podmiotowi innemu niż wyżej wymienione jest niemożliwe i obarczone sankcją nieważności.

⁶²⁶ Należy przypomnieć, że mowa to u działkach zakładanych również przed wejściem w życie ustawy z 1983 r., a niekiedy też przed uchwaleniem ordynacji z 31.06.1919 r. o ogródkach działkowych i dzierżawie działek.

⁶²⁷ Wyr. BGH z 3.04.1987 r. (V ZR 160/85, BGHZ 101, 18 - 24), zob. Na ten temat: L. Mainczyk, *Bundeskleingartengesetz, Praktiker-Kommentar...*, s.64-66.

⁶²⁸ L. Mainczyk, *Bundeskleingartengesetz, Praktiker-Kommentar...*, s. 68, 123, 135.

⁶²⁹ *Frankreich* - opracowanie własne Międzynarodowego Biura Ogrodów Działkowych i Rodzinnych (niepubl. - archiwum autora), a także: informacja *Nos associations*, <http://www.jardins-familiaux.asso.fr/nos-associations.html> [dostęp 14.04.2018], oraz H. Bonnavaud, *France: The future of allotment...*, s. 18. Zob. np. art. 6 Regulaminu wewnętrznego Rodzinnego Ogrodu Działkowego w Lieusaint, <http://ajfcl1.e-monsite.com/pages/trrrrr.html> [dostęp: 22.03.2018].

III.5.2. Wyłączność zakładania i prowadzenia ROD przez stowarzyszenia ogrodowe

Na gruncie obowiązującej ustawy stowarzyszenia ogrodowe uczyniono systemowo koniecznym elementem funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych – bez aktywnego udziału tych podmiotów nie jest możliwe w Polsce ani zakładanie, ani prowadzenie ogrodów działkowych. Działaniami takimi nie może w szczególności podejmować sama gmina⁶³⁰, ani nawet zrzeszenie stowarzyszeń ogrodowych, o których stanowi art. 52 ust. 1-3 ustawy z 2013 r.⁶³¹.

Art. 9 ustawy wskazuje, że grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego mogą być w drodze umowy sprzedawane, oddawane w nieodpłatne lub odpłatne użytkowanie na czas nieoznaczony lub użytkowanie wieczyste stowarzyszeniom ogrodowym, z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie ROD. Przepis ten nie stanowi wprawdzie, że oddawanie ww. gruntów innym podmiotom na wskazane wyżej cele jest niemożliwe, jednak potwierdza to po pierwsze art. 11 ust. 1 stanowiący, że ROD prowadzony jest przez jedno stowarzyszenie ogrodowe, oraz kolejne przepisy ustawy odnoszące wszystkie regulacje dotyczące wykorzystania tych gruntów i prowadzenia na nich ROD tylko i wyłącznie do stowarzyszeń ogrodowych, m.in. jedynie stowarzyszenie ogrodowe może być właścicielem infrastruktury ogrodowej (art. 11 ust. 3) oraz jedynie ono może ustanawiać na rzecz działkowców prawa do działki na podstawie umowy dzierżawy działkowej (art. 27 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 RodzOgrU). Co więcej, zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy, uchwała bądź zarządzenie o utworzeniu ROD na gruntach Skarbu Państwa lub j.s.t. może być podjęta wyłącznie na wniosek stowarzyszenia ogrodowego (więcej na temat zakładania i prowadzenia ROD w rozdziale V pracy).

Przyjęcie takich reguł ustawowych oznacza, że prawodawca oparł ustrój ogrodów działkowych na zasadzie koniecznej i ekskluzywnej partycypacji stowarzyszeń ogrodowych w procesie funkcjonowania ROD⁶³², włączając te stowarzyszenia w system publicznoprprawnej

⁶³⁰ Kompetencje gminy (innych jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa) w tym zakresie ograniczone są do podjęcia decyzji o „utworzeniu” ROD (art. 8 RodzOgrU) oraz o wyborze stowarzyszenia, któremu powierzone zostanie założenie i prowadzenie ogrodu, i któremu przekazany zostanie (w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste) przeznaczony na ten cel grunt - art. 9 RodzOgrU (więcej na ten temat w rozdziale III.9 pracy).

⁶³¹ Inaczej jest w Niemczech, gdzie przepisy dopuszczają prowadzenie ogrodów działkowych przez gminy i zrzeszenia organizacji działkowych (§ 4 ust. 1 i 2 OrgDzU niem.), a praktyka prowadzenia ogrodu przez takie zrzeszenia jest dość częsta.

⁶³² Pośród czterech rozpatrywanych po wyr. TK z 2012 r. projektów ustaw regulujących funkcjonowanie ogrodów działkowych jedynie projekt tzw. obywatelski (druk sejmowy VII kadencji Nr 1204) oraz zbieżny ideowo projekt grupy posłów zawarty w druku sejmowym VII kadencji Nr 1170 przewidywały tego typu rozwiązanie. W projekcie grupy posłów z druku sejmowego VII kadencji Nr 1148, ogród działkowy tworzyć miała gmina, a zarządzać nim miała wspólnota ogrodu (którą tworzyć mieli z mocy prawa właściciele i użytkownicy działek w ogrodzie). Natomiast projekt grupy posłów zawarty w druku sejmowym VII kadencji Nr 1240 jako zasadę przewidywał prowadzenie ogrodu działkowego przez stowarzyszenie

regulacji spraw rodzinnych ogrodów działkowych, będących częścią działu administracji rządowej: budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo (art. 9a ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 762 ze zm.). „Konieczność” oznacza tu po pierwsze niemożność realizowania idei ogrodnictwa działkowego bez udziału stowarzyszeń ogrodowych, a po drugie wymóg realizowania przez działkowców swoich interesów związanych z zakładaniem i prowadzeniem ROD w formie stowarzyszenia. Ekskluzywność jest natomiast skutkiem przyznania stowarzyszeniom ogrodowym (z wyłączeniem jakichkolwiek innych podmiotów), szczególnej roli na wszystkich etapach istnienia i funkcjonowania ROD. Wynika ona również z ograniczonego kręgu osób mogących być członkami stowarzyszeń ogrodowych oraz ustawowo ograniczonego zakresu ich działalności.

Wydaje się, że omawiane rozwiązanie jest efektem przyjęcia przez ustawodawcę założenia, iż działkowcy nie powinni być jedynie odbiorcami określonych świadczeń polegających na udostępnieniu im gruntów dla celów rekreacyjno-ogrodniczych, lecz należy przyznać im możliwość współkształtowania, głównie poprzez stowarzyszenia ogrodowe, działalności rodzinnych ogrodów działkowych – tak jak miało to miejsce w okresie samodzielnego rozwoju ruchu działkowego na początku XX wieku⁶³³ (o tym, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie jest skrajnie niekonsekwentne – zob. rozdział VIII.4. pracy). Przemawia za tym przede wszystkim, nadanie zrzeszającym działkowców stowarzyszeniom szeregu wyłącznych uprawnień w zakresie tworzenia, prowadzenia i likwidacji ROD, których żaden inny podmiot wykonywać nie może. Po drugie, uczestnicząc w stowarzyszeniu ogrodowym działkowcy współkształtują zasady funkcjonowania ogrodu – w szczególności uchwalają regulamin ROD (art. 14 ust. 1 RodzOgrU), mają wpływ na zasady ustalania i uiszczania opłat ogrodowych (art. 33 ust. 1 zd. 2 RodzOgrU) oraz pośredni wpływ (poprzez możliwość wyboru/odwołania zarządu stowarzyszenia) na wysokość tych opłat czy inne działania organów stowarzyszenia. Po trzecie, ustawa przyznaje użytkownikom działek możliwość pewnego wpływania na sytuację w ROD, nawet jeśli nie są oni członkami stowarzyszenia prowadzącego ogród, przyznając im m.in. prawo kwestionowania postanowień regulaminu ROD (art. 14 ust. 4 RodzOgrU), wysokości opłat ogrodowych (art. 34 ust. 2 RodzOgrU), czy prawo uzyskania informacji finansowej, dotyczącej prowadzenia ROD w danym roku (art. 33 ust. 3 RodzOgrU).

ogrodowe tworzone przez użytkowników działek w tym ogrodzie, jednak dopuszczał też prowadzenie ogrodu przez gminę lub przekazanie zarządu ogrodem innemu podmiotowi.

⁶³³ Podkreślał to szczególnie obywatelski projekt ustawy z druku 1204, w którego uzasadnieniu wskazywano, że proponowane w nim rozwiązania określające szczególną rolę stowarzyszeń ogrodowych, nawiązują do „tradycyjnego modelu organizacji tej dziedziny życia społecznego, która - nie tylko w Polsce - zawsze opierała się o samoorganizację osób zainteresowanych korzystaniem z działek, tj. zarządzanie ogrodami przez zrzeszenia działkowców” (s. 2. uzasadnienia tego projektu).

Rozważyć można jeszcze skutki ewentualnego oddania nieruchomości w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste podmiotowi, który nie jest stowarzyszeniem ogrodowym w rozumieniu ustawy z 2013 r. Działanie takie – jako sprzeczne z art. 9 i art. 11 ust. 1-3 w zw. z art. 27 ust. 1 i 2 RodzOgrU, podlegać powinno ocenie w świetle art. 58 § 1 i 3 KC, prowadząc co do zasady do nieważności takiej umowy⁶³⁴. Mimo braku wyraźnego zakazu zawierania takich umów z innymi podmiotami⁶³⁵, wymienione przepisy wprowadzają ograniczenie podmiotowe w zakresie nabywcy użytkowania, ustanawianego w oparciu o art. 9 RodzOgrU. Dopuszczenie przekazywania nieruchomości z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie ROD innym niż stowarzyszenia ogrodowe podmiotom równałoby się przyjęciu, że Skarb Państwa lub j.s.t. może dysponować swoim mieniem na cele ROD w sposób sprzeczny z ustawą i skutkowałoby prowadzeniem ROD przez taki podmiot, co *de lege lata* jest przez ustawę wykluczone⁶³⁶. Wpływ na ocenę ważności takiej umowy powinien mieć wskazany powyżej cel, dla którego ustawodawca przewidział prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych jedynie przez stowarzyszenia ogrodowe, co skutkowało też dopuszczeniem przekazywania gruntów publicznych na ten cel wyłącznie tym podmiotom. W przypadku zawarcia takiej umowy z podmiotem niespełniającym ustalonych ustawą wymagań, ocena skuteczności tej czynności zależy od tego, czy w zaistniałej sytuacji pomiędzy podmiotem tym a Skarbem Państwa lub j.s.t. dopuszczalne byłoby ustanowienie użytkowania na zasadach ogólnych (art. 58 § 3 KC). Przy takiej ocenie należy uwzględnić tryb zawarcia umowy, gdyż możliwość bezprzetargowego zbycia lub oddania nieruchomości w użytkowanie dotyczy jedynie wskazanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami podmiotów – zob. art. 37 ust. 2 i nast. tej ustawy⁶³⁷), a także czy umowa zostałaby zawarta bez postanowień dotkniętych nieważnością, określających jej przeznaczenie na ROD, w tym sposób wykorzystywania.

Mimo że w Niemczech ogrody działkowe mogą prowadzić również prywatni właściciele nieruchomości i gminy, to organizacjom działkowym przyznano szczególne, wyłączne kompetencje w zakresie zarządzania ogrodami działkowymi oraz możliwości

⁶³⁴ Tytułem porównania dodać można, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego za nieważne zostały uznane: umowa o zarządzanie nieruchomością zawarta z osobą, która nie posiadała wymaganej licencji zarządcy (wyr. SN z 19.1.2011 r. (V CSK 173/10, OSNC 2011, Nr 10, poz. 113), uchw. SN z 17.7.2007 r. (III CZP 69/07, OSNC 2008, Nr 9, poz. 135) oraz umowa ubezpieczenia kredytu i udzielanie gwarancji ubezpieczeniowej zawarta przez podmiot, który nie uzyskał zezwolenia Ministra Finansów na taką działalność (wyr. z 26.11.2002 r. (V CKN 1445/00, OSNC 2004, Nr 3, poz. 47).

⁶³⁵ W Niemczech § 4 ust. 2 OgrDzU niem. statuuje wprost nieważność tego typu umowy (dzierżawy pośredniej) zawartej z podmiotem nieuprawnionym.

⁶³⁶ Należy zarazem podkreślić, że jednostki te mogą oddawać grunty w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste wszelkim innym podmiotom również na cele prowadzenia upraw ogrodniczych, jednak grunty te nie będą podlegać szczególnemu reżimowi prawemu ustalonym ustawą o ROD. Nie będzie to bowiem wówczas przeznaczenie gruntu na zakładanie i prowadzenie ROD, w rozumieniu ustawy z 2013 r.

⁶³⁷ Nieważne jest bowiem zawarcie umowy bez przeprowadzenia wymaganego przepisami przetargu - zob. P. Sobolewski, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 58, teza 69 i 73 i powołane tak orzecznictwo.

wykonywania dzierżawy pośredniej gruntu przeznaczonego na ogród działkowy (*Zwischenpachtprivileg*). Oddanie ogrodu działkowego w zarząd innemu podmiotowi lub przekazanie mu w dzierżawę gruntu przeznaczonego na ogród działkowy, jest z mocy prawa nieważne (§ 4 ust. 2 OgrDzU niem.). Rozwiązanie takie usprawiedliwia się tym, że organizacje działkowe – które prowadzą swą działalność nie dla zysku, a ich cele statutowe koncentrują się na wspieraniu działkowców – dają gwarancję należytej realizacji celów ustawowych ogrodnictwa działkowego oraz uwzględniania interesów działkowców przy wykorzystaniu nieruchomości, na których ogrody są prowadzone⁶³⁸. Za istotne uznaje się też fakt, że organizacje te podlegają szczególnemu nadzorowi, jako organizacje non-profit rejestrowane w szczególny sposób, oraz poddawane są regularnym kontrolom, a w przypadku naruszania obowiązków dzierżawcy pośredniego, umowa dzierżawy pośredniej może zostać wypowiedziana (zob. § 10 ust. 1 OgrDzU niem.). Regulacja ta służy więc społeczno-politycznym, a także przestrzenno-urbanistycznym, celom funkcjonowania ogrodów działkowych. Z powyższych względów rozwiązanie to, mimo że ingeruje w prawo właściciela nieruchomości do decydowania o tym, jakiemu podmiotowi odda ją w dzierżawę pośrednią, uznawane jest za usprawiedliwione⁶³⁹. Dodatkowo ustawa niemiecka przewiduje – w przypadku, gdy właściciel nienależyście wykonuje zadania związane z samodzielnym prowadzeniem ogrodu działkowego – możliwość zobowiązania go do przekazania zarządu tym ogrodem organizacji działkowej (§ 4 ust 3 OgrDzU niem.). Można zatem uznać, że pozycja organizacji działkowców w Niemczech w zakresie funkcjonowania ogrodów działkowych jest mocno uprzywilejowana (choć nie aż tak jak w Polsce).

Zbliżone do niemieckich rozwiązania przyjęte zostały w Austrii, gdzie działki mogą być wdzierżawiane działkowcom bezpośrednio przez właściciela (*Einzelpacht*), bądź przy zastosowaniu konstrukcji analogicznej do dzierżawy pośredniej funkcjonującej w Niemczech. Jak już jednak wskazywano, podmiotem umowy dzierżawy ogólnej (*Generalpachtvertrag*) nie musi być jedynie organizacja działkowców (ich związek), bo zadania związane z prowadzeniem ogrodów wykonywać mogą również samorządy lub w określonych wypadkach pracodawcy. Oddanie gruntu na cele ogrodów działkowych innym podmiotom niż wyżej wymienione, jest jednak niemożliwe i obarczone sankcją nieważności.

Również we Francji, prócz gmin, ogrody działkowe mogą prowadzić wyłącznie stowarzyszenia o specjalnym statusie. Prawo francuskie wyróżnia dwa typy takich

⁶³⁸ L. Mainczyk, *Regeln des Bundeskleingartengesetzes...*, s. 19. Autor wskazuje przy tym, że podobne rozwiązanie było przyjęte już na gruncie ustawy o ogródkach działkowych oraz o dzierżawie drobnych gruntów z 1919 r. Ograniczenie to zostało wprowadzone, po to by uniknąć zarobkowej dzierżawy pośredniej, która przed 1919 r. budziła kontrowersje w środowisku działkowców (np. wznoszenie karczmi/barów przez dzierżawców pośrednich).

⁶³⁹ L. Mainczyk, *Der Kleingarten – juristisch...*, s. 19 oraz L. Mainczyk, *Bundeskleingartengesetz, Praktiker-Kommentar...*, s. 137-138.

organizacji: pierwsze – stworzone specjalnie dla zakładania i prowadzenia ogrodów działkowych (art. L561-1 KodRol franc.) i drugie – zrzeszające działkowców i za cel mające wsparcie ich w prowadzeniu działek (art. L561-2 KodRol franc.). Przepisy dopuszczają wprost łączenie cech obu tych typów w jednej organizacji, która zarówno tworzy, jak i zarządza ogrodami (art. L564-2 KodRol franc.).

Mimo że duńska ustawa o ogródkach działkowych z 1 czerwca 2001 r. nie reguluje funkcji i statusu stowarzyszeń działkowców i dopuszcza prowadzenie ogrodów działkowych również przez właścicieli gruntów, to istotną rolę przypisuje organizacjom tworzonym przez działkowców w sytuacji, gdy właściciel nieruchomości, na której prowadzony jest ogród działkowy, zamierza ją zbyć. W tym bowiem przypadku, § 6 ww. ustawy przyznaje utworzonemu przez użytkowników działek w danym ogrodzie stowarzyszeniu prawo pierwokupu gruntu, na którym prowadzony jest ogród. Prawo to przysługuje jednak jedynie organizacji, której członkami jest co najmniej 50% użytkowników działek w ogrodzie. Rozwiązanie to jest przykładem wykorzystania konstrukcji prawnej stowarzyszenia zrzeszającego działkowców wspólnie korzystających z jednej nieruchomości do realizacji wspólnych ich interesów, poprzez nabycie przez ten podmiot praw do tej nieruchomości, po to by zabezpieczyć, a następnie realizować wspólne interesy.

Jednak w przypadku, gdy duńskim stowarzyszeniom działkowców powierza się tereny publiczne w celu prowadzenia na nich ogrodów działkowych, ustawa narzuca na nie obowiązki dotyczące zasad przydziału działek (§8b OgrDzU duń.). Ustawa wymaga by proces przydziału przebiegał w warunkach transparentności i zgodnie z zasadą równego traktowania, na podstawie publicznie dostępnej listy, tak by każdy chętny mógł zostać na nią wpisany i oczekiwać w kolejce na otrzymanie działki. Zasady tego typu wprowadzane są w wyniku znacznego deficytu działek względem realnych potrzeb oraz atrakcyjnością działek w ogrodach prowadzonych na gruntach publicznych (gwarancje trwałości ich istnienia i uzyskania działki zastępczej w przypadku likwidacji, niższe od rynkowych koszty dzierżawy). Ustawa dopuszcza jednak możliwość przyznania pierwszeństwa w objęciu działki osobom bliskim poprzedniego jej użytkownika (§ 8 b ustawy z 2001 r.).

W Irlandii nieobowiązująca już ustawa z 1926 r.⁶⁴⁰ przewidywała możliwość prowadzenia ogrodu przez gminę bądź stowarzyszenie utworzone przez działkowców, ewentualnie grupę działkowców „współdziałającą na zasadach kooperacji”, po zatwierdzeniu planu takiej kooperacji przez właściwego ministra (art. 13 ustawy). Warunkiem przekazania

⁶⁴⁰ Ustawa z 6 marca 1926 r. o pozyskiwaniu gruntów na cele ogrodów działkowych została uchylona przez ustawę z 29.04.1994 o samorządzie lokalnym, która jednak przewiduje ogólnie możliwość zakładania ogrodów działkowych przez jednostki samorządu.

ogrodu działkowego do prowadzenia stowarzyszeniu – co następowało w oparciu o umowę dzierżawy gruntu przeznaczonego na ogród działkowy – była zgoda właściwego ministra. Wyrażenie zgody poprzedzała weryfikacja spełniania przez organizację działkowców wymagań dotyczących w szczególności jego niekomercyjnego charakteru oraz celów stowarzyszenia, którymi powinno być zakładanie i rozwój ogrodów działkowych oraz promocja tych działań (art. 13 ust. 1 lit c ustawy z 1926 r.). Obecnie przepisy irlandzkiej ustawy o samorządzie lokalnym (§ 31) nadal przewidują możliwość wspierania ogrodów działkowych przez władze samorządowe, natomiast po uchyleniu ww. ustawy z 1926 r., brak jest ustawowych ograniczeń co do możliwości przekazywania zarządu ogrodami innym niż ww. stowarzyszenia i grupy działkowców podmiotom.

III.5.3. Nierozerwalność powiązania ROD ze stowarzyszeniem ogrodowym

Mimo że przedmiotowa zasada nie została wyrażona w jakimkolwiek postanowieniu ustawy, potrzeba jej sformułowania wynika z analizy całokształtu postanowień ustawy oraz skutków, jakie niesie ze sobą przemilczenie przez ustawodawcę problematyki zmiany stowarzyszenia prowadzącego ogród działkowy na inne. Braku uregulowania tej kwestii nie można uznać za efekt niedopatrzania ustawodawcy, gdyż jeden z projektów ustaw rozpatrywanych wspólnie przez podkomisję nadzwyczajną powołaną do rozpatrzenia projektów ustaw zawartych w drukach 1204, 1148, 1170, 1240 zawierał szczegółową regulację zmiany stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ogród, tak z inicjatywy działkowców, jak i właściciela gruntu⁶⁴¹. Zasada ta ma zarazem fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania ogrodów działkowych w obecnym kształcie, a być może także dla konstytucyjności przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań.

Już z wcześniejszych uwag wynika, że ustawa z 2013 r. nie przyznała właścicielom gruntów, tj. jednostkom samorządu terytorialnego i Skarbowi Państwa istotnej roli w zakresie organizacji i prowadzenia ogrodów działkowych, ograniczając ich kompetencje do:

- podejmowanej na podstawie art. 8 ust. 1 oraz art. 9 ustawy decyzji o utworzeniu ROD i przekazaniu gruntu wybranemu stowarzyszeniu ogrodowemu (biorąc pod uwagę niewielką liczbę ROD tworzonych po 2013 r., uprawnienie to nie ma istotnego znaczenia),
- możliwości zadecydowania o likwidacji ROD w przypadkach przewidzianych w rozdziale 3 ustawy (to akurat uprawnienie, choć nadal ograniczone licznymi warunkami, istotnie poprawiło pozycję właścicieli gruntów, na których prowadzone są ROD, w stosunku do

⁶⁴¹ Zob. art. 13 i 14 projektu grupy posłów z druku sejmowego VII kadencji Nr 1240.

wcześniejszych regulacji, które uszczuplały władztwo jednostek samorządu terytorialnego nad mieniem komunalnym tak dalece, że dawało to Trybunałowi Konstytucyjnemu podstawę do stwierdzenia, że „nominalnie zachowują one oczywiście prawo własności określonego gruntu, trudno jednak przyjąć, że nadal dysponują nim realnie”⁶⁴²).

Jak też już wyjaśniono, związane z zakładaniem i prowadzeniem ROD zadania przyznane stowarzyszeniom ogrodowym do realizacji na zasadzie wyłączności, gwarantują im szczególną pozycję w ustroju ogrodów działkowych. Pozycja ta – z uwagi na możliwość funkcjonowania wielu stowarzyszeń ogrodowych – nie wiąże się już z monopolem jednej organizacji działkowców, jednak nadal w szczególny sposób rzutuje na relacje pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym a właścicielami gruntów, na których prowadzone są ROD, oraz pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym a samymi działkowcami.

Przypomnieć należy, że w swoich orzeczeniach odnoszących się do ogrodnictwa działkowego Trybunał Konstytucyjny podkreślał służebny charakter zadań realizowanych przez organizację działkowców oraz konieczność uwzględniania interesów nie tylko tej organizacji, lecz przede wszystkim samych działkowców oraz całej wspólnoty samorządowej, na terenie której funkcjonuje ROD. Ustawodawca – wykonując wskazówki sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 2012 r. – zrezygnował z wielu kwestionowanych wcześniej rozwiązań, obejmujących m.in. bardzo daleko idące ograniczenia w likwidacji ogrodów, czy uzależnienie możliwości korzystania z działki od przynależności do utworzonej ustawą organizacji (PZD). Użytkownikom działek przyznano też w nowej ustawie instrumenty obrony ich indywidualnych interesów np. prawo kwestionowania ważności regulaminu ROD w razie jego sprzeczności z ustawą (art. 14 ust. 4 ustawy), prawo kwestionowania zasadności podwyżki opłat ogrodowych (art. 34 ust. 2 ustawy), prawo kwestionowania skuteczności wypowiedzenia umowy dzierżawy działkowej (art. 37 ust. 1 i 2 ustawy), prawo wystąpienia o ustalenie, że odmowa zatwierdzenia przeniesienia praw do działki jest bezpodstawna (art. 41 ust. 7 ustawy).

Mimo, że Trybunał Konstytucyjny postulował, by nowa ustawa przewidywała jakieś formy nadzoru nad powstawaniem i funkcjonowaniem ogrodów oraz stowarzyszeniami je prowadzącymi⁶⁴³, obowiązująca ustawa (poza możliwością poddania kontroli sądu w przywołanych wyżej przypadkach wybranych decyzji stowarzyszeń ogrodowych) nie reguluje tej kwestii⁶⁴⁴. Nie zawiera ona w szczególności przepisów, które dawałyby możliwość zmiany

⁶⁴² Wyr. TK z 9.12.2008 r. K 61/07, OTK-A 2008/10/174.

⁶⁴³ Zob. pkt 17.8 zdanie 6 uzasadnienia wyr. TK z 11.07.2012 r.

⁶⁴⁴ Do stowarzyszeń ogrodowych znajdują natomiast zastosowanie przepisy Rozdziału 3 Prawa o stowarzyszeniach dotyczące nadzoru nad ich działalnością. Nadzór ten sprawowany jest jednak wyłącznie w zakresie zgodności ich działania z przepisami

stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ROD na inne, np. w przypadku niewłaściwego wykonywania przez stowarzyszenie ogrodowe zadań przypisanych mu na gruncie ustawy. Dotyczy to zarówno niemożności ewentualnego wyboru innego stowarzyszenia prowadzącego ROD przez użytkowników działek w tym ogrodzie, jak i ewentualnej zmiany takiego stowarzyszenia na skutek działań podmiotu, który utworzył ROD (jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa)⁶⁴⁵. Mimo braku odniesienia do tej kwestii w ustawie, należy rozważyć, czy pośrednio kompetencji w tym względzie nie można wywieść z innych uprawnień zainteresowanych podmiotów⁶⁴⁶.

Działkowcom, którzy korzystali z działek na podstawie wcześniejszej ustawy, dedykowane jest przewidziane w art. 70 ust. 1 RodzOgrU specyficzne uprawnienie do podjęcia (w ramach powoływanego tylko w tym celu „zebrania działkowców”) jednorazowej uchwały o:

- a) pozostawieniu rodzinnego ogrodu działkowego, będącego przed uchwaleniem ustawy jednostką organizacyjną PZD, w dotychczasowych strukturach i powierzeniu prowadzenia takiego ROD stowarzyszeniu, które powstało z przekształcenia się PZD w stowarzyszenie ogrodowe, bądź
- b) „wyodrębnieniu rodzinnego ogrodu działkowego” ze stowarzyszenia, które powstało z przekształcenia się PZD w stowarzyszenie ogrodowe, i powołaniu nowego stowarzyszenia ogrodowego, które przejmie prowadzenie tego ogrodu.

Zarządy ROD istniejących przed wejściem w życie ustawy z 2013 r. miały obowiązek zwołania zebrania działkowców w celu przeprowadzenia głosowania w powyższej kwestii w terminie 12 miesięcy od wejścia jej w życie. W przypadku niepodjęcia takiej uchwały (np. ze względu na niespełnienie wymogów w zakresie kworum czy wymaganej większości lub innych przyczyn formalnych) użytkownicy działek w danym ogrodzie uprawnieni są do zainicjowania zwołania kolejnego zebrania w tej sprawie po upływie 24 miesięcy od dnia ostatniego zebrania odbytego w tym celu (art. 69 i 74 ustawy)⁶⁴⁷. Do czasu podjęcia jednej z

prawa i postanowieniami statutu, czyli wyłącznie z punktu widzenia kryterium legalności, nie odnosi się zaś do merytorycznej strony działalności stowarzyszeń.

⁶⁴⁵ Problem ten był sygnalizowany w opiniach sporządzanych podczas prac nad projektem ustawy w Sejmie VII kadencji - zob. J. Lipski, *Opinia prawna na temat sprawozdania podkomisji...*, s. 13.

⁶⁴⁶ Nie będzie w tym miejscu rozważana natomiast możliwość samodzielnego przekazania prowadzenia ogrodu przez jedno stowarzyszenie ogrodowe drugiemu, która - jako że związana ściśle z możliwością przenoszenia praw do nieruchomości, na której ROD jest położony (czyli odnosząca się wyłącznie do użytkowania wieczystego) - omówiona zostanie w części pracy dotyczącej podstaw korzystania z nieruchomości ROD przez stowarzyszenia ogrodowe (rozdział VI). Zob. jednak uwagi poniższe dotyczące prowadzenia ROD jedynie przez stowarzyszenie dysponujące prawem do gruntu, na którym ROD jest położony.

⁶⁴⁷ Pierwotnie projekt obywatelski, który przyjęto jako projekt wiodący w pracach podkomisji, ograniczał czas na podjęcie decyzji o wyodrębnieniu się ogrodu działkowego z dotychczasowych struktur PZD do 2 lat od wejścia w życie ustawy.

ww. uchwał, dany ROD pozostaje jednostką organizacyjną „nowego” PZD (art. 74 ust. 1 ustawy).

W przypadku podjęcia uchwały na podstawie art. 70 ust. 1 RodzOgrU – niezależnie od tego, czy decyzją użytkowników działek wybrane zostanie stowarzyszenie powstałe z przekształcenia dotychczasowego PZD, czy nowy podmiot⁶⁴⁸ – decyzja odnosząca się do wyboru stowarzyszenia, które przejmie prowadzenie ogrodu, nie będzie mogła natomiast być podjęta kolejny raz. Ma ona charakter ostateczny i definitywny wobec braku analogicznych rozwiązań odnoszących się do zmiany podmiotu prowadzącego ROD w podstawowych przepisach ustawy z 2013 r.⁶⁴⁹

W przypadku zatem utworzenia nowego ROD w trybie ustawy z 2013 r. jego użytkownicy nie mają formalnie jakiegokolwiek wpływu na wybór podmiotu prowadzącego ten ogród. Z uwagi na przewidzianą w art. 8 ust. 2 ustawy z 2013 r. możliwość ustalenia przez podmiot tworzący ROD (właściciela gruntu) kryteriów i sposobów wyłonienia stowarzyszenia ogrodowego (z którym zostanie zawarta umowa o oddaniu gruntu, gdzie utworzono ROD, w użytkowanie, użytkowanie wieczyste lub na własność), można jedynie wyobrazić sobie rozwiązanie polegające na uwzględnieniu przez taką uchwałę partycypacji przyszłych potencjalnych użytkowników działek w wyborze stowarzyszenia, które prowadzić będzie ogród (jednak przepisy takiego mechanizmu nie wprowadzają).

Na analizowany problem można spojrzeć również z punktu widzenia uprawnień działkowców, jako członków stowarzyszenia ogrodowego. Mimo że ustawa nie wiąże prawa do działki z członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym i działkowcy nie muszą być członkami podmiotu prowadzącego ROD, w którym mają „swoje” działki, to pośrednio mogą oni uzyskać wpływ na sposób prowadzenia ogrodu, nabywając członkostwo w tym stowarzyszeniu i wykonując przysługujące im z tytułu członkostwa prawa. Ustawa z 2013 r. gwarantuje bowiem każdemu z działkowców mających prawo do działki w danym ogrodzie uwzględnienie jego wniosku o przyjęcie w poczet członków stowarzyszenia prowadzącego

Rozwiązanie to słusznie było krytykowane jako niekonstytucyjne i zdecydowano się nie limitować czasu na podjęcie tej decyzji, wprowadzając do ustawy aktualny art. 74 ust. 2-4 ustawy z 2013 r.

⁶⁴⁸ Zauważyć trzeba, że z brzmienia art. 70 ust. 1 pkt 1 ustawy wynika, że zebranie działkowców nie może powierzyć prowadzenia ogrodu już istniejącemu stowarzyszeniu ogrodowemu (innemu niż nowe PZD) - np. prowadzącemu już inny ROD, a musi powołać zupełnie nowy podmiot. Rozwiązanie to budziło wątpliwości Ministra Infrastruktury i Rozwoju sygnalizowane w piśmie do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 23 lipca 2014 r., https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/odp_MliR_na_wystapienie_RPO_ws_rodzinnych_ogrodow_dzialkowych.pdf [dostęp: 11.04.2019].

⁶⁴⁹ Opisany przypadek zwołania „zebrania działkowców” jest jedną z dwóch sytuacji, gdy takie zgromadzenie może się ukonstytuować. Drugi z tych przypadków dotyczy uzyskania zgody działkowców na zawarcie umowy dotyczącej likwidacji ROD w przypadku, gdy prawo do nieruchomości zostało nabyte przez stowarzyszenie ogrodowe nieodpłatnie, a funkcjonowanie ROD sprzeczne jest z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (może wówczas zostać zwołane takie zebranie, bądź głosy mogą zostać zebrane w formie pisemnej). Ustawa nie przewiduje zwoływania takich zebrań w innych okolicznościach i nie przyznaje im jakichkolwiek kompetencji poza już opisanymi.

ten ogród, jeśli kandydat „odpowiada wymaganiom statutu” (art. 48 ustawy); natomiast zgodnie z art. 50 ustawy, w sprawach nabycia (lub utraty) członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym zainteresowany może – po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego – dochodzić swoich praw na drodze sądowej w terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały organu stowarzyszenia ogrodowego. Wniosek o przyjęcie do stowarzyszenia ogrodowego powinien zostać rozpatrzony (a działkowiec poinformowany o decyzji) w terminie 6 miesięcy od dnia jego złożenia. Bezskuteczny upływ tego terminu, zgodnie z art. 50 ust. 2 zd. 2 ustawy z 2013 r., równoznaczny jest z przyjęciem w poczet członków stowarzyszenia ogrodowego. Możliwość kształtowania działalności stowarzyszenia ogrodowego poprzez wykonywanie uprawnień wynikających z członkostwa, w tym z czynnego i biernego prawa wyborczego, może dawać działkowcom w niektórych przypadkach istotny wpływ na sposób prowadzenia ROD przez taki podmiot. Wpływ ten jest jednak tym mniejszy, im większe jest samo stowarzyszenie ogrodowe - przy czym nie chodzi tu o samą liczbę działkowców użytkujących działki w danym ROD, ale o liczbę ROD prowadzonych przez dane stowarzyszenie ogrodowe. Z uwagi na fakt, że ustawa nie wprowadza w tym zakresie żadnych ograniczeń, wpływ działkowców konkretnego ROD na procedury i decyzje podejmowane przez stowarzyszenie jest istotnie ograniczony w sytuacji, gdy prowadzi ono kilkadziesiąt, kilkaset, czy kilka tysięcy ROD – jak ma to miejsce w przypadku stowarzyszenia powstałego z przekształcenia „starego” PZD⁶⁵⁰. Jednocześnie oczywiste jest, że możliwości wpływania na działalność stowarzyszenia poprzez mechanizmy wewnętrzne nie można utożsamiać z uprawnieniem do zmiany podmiotu prowadzącego ogród. Powyższe prowadzi do wniosku, że przyjęte w 2013 r. rozwiązania nie gwarantują w należyty sposób prymatu praw działkowców nad prawami stowarzyszeń ogrodowych, czego oczekiwał TK w uzasadnieniu orzeczenia z 2012 r. Ustawa nie przewiduje efektywnych mechanizmów wpływania przez działkowców (nawet pośrednio – np. poprzez odwołanie do uprawnień podmiotu, który utworzył ROD, o czym niżej) na działanie stowarzyszenia ogrodowego, na pierwszym miejscu stawiając utrwalenie praw przysługujących tej organizacji.

Ustawa nie odnosi się również do kwestii ewentualnej zmiany stowarzyszenia prowadzącego ROD przez podmiot podejmujący decyzję o utworzeniu ROD (właściwą jednostkę samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa)⁶⁵¹. Podkreślić należy, że mimo iż ustawa mówi o „prowadzeniu ROD” (art. 11 ust. 1 ustawy) utworzonego przez j.s.t. lub Skarb Państwa (art. 7 ustawy), to żaden z jej przepisów nie wskazuje, aby uzasadnione było przyjęcie, że podmiot tworzący ROD powierza prowadzenie tego ogrodu stowarzyszeniu

⁶⁵⁰ Wg. danych na luty 2019 r. PZD prowadził 4667 rodzinnych ogrodów działkowych - zob. <http://pzd.pl/co-to-jest-pzd.html> [dostęp: 15.02.2019]

⁶⁵¹ Naturalnie nie będzie tu mowy o przypadku prowadzenia ROD na nieruchomości stanowiącej własność stowarzyszenia ogrodowego, gdyż w takiej sytuacji następuje tożsamość właściciela nieruchomości i podmiotu prowadzącego ogród.

ogrodowemu. Uchwała o utworzeniu ogrodu określa kryteria i sposób wyłonienia stowarzyszenia ogrodowego, z którym zostanie zawarta „umowa dotycząca sprzedania, oddania w nieodpłatne lub odpłatne użytkowanie na czas nieoznaczony lub użytkowanie wieczyste” nieruchomości z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie ROD (art. 8 ust. 2 w zw. Z art. 9 ustawy). Umowa ta nie dotyczy zatem powierzenia prowadzenia ogrodu, a jedynie przekazania nieruchomości na taki cel. Tym zabiegiem ustawodawca podkreślił autonomiczność realizacji zadań przez stowarzyszenia ogrodowe – zadań, które zostały przekazane im na podstawie ustawy, a nie umów z właścicielami gruntów.

W sytuacji przekazania stowarzyszeniu ogrodowemu użytkowania wieczystego gruntu – umowa powinna określać warunki odnoszące się do sposobu korzystania z nieruchomości, stosownie do art. 239 Kodeksu cywilnego⁶⁵². Warunki te powinny być niewątpliwie zbieżne z postanowieniami ustawy z 2013 r., dotyczącymi celów ROD i sposobu ich zagospodarowania. Użytkownik wieczysty powinien wykonywać swoje prawo w zgodzie z tymi warunkami, a właściciel nieruchomości uprawniony jest do egzekwowania zobowiązań użytkownika w tym zakresie⁶⁵³. Najdalej idącym instrumentem, jaki na gruncie tego typu umowy może być wykorzystany w relacjach ze stowarzyszeniem ogrodowym w przypadku naruszenia jego zobowiązań, wynikających z umowy o ustanowieniu na jego rzecz użytkowania wieczystego, jest wystąpienie z żądaniem rozwiązania takiej umowy przez sąd (art. 33 ust. 3 ustawy gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 240 KC)⁶⁵⁴. Nie jest natomiast możliwe zamieszczenie w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste postanowień, zezwalających na jednostronne wypowiedzenie umowy, nawet w ściśle określonych wypadkach. Takie postanowienia byłyby bezskuteczne⁶⁵⁵.

Pojawia się w związku z tym pytanie, czy na gruncie ustawy z 2013 r., a w szczególności art. 19 ustawy określającego warunki likwidacji ROD, nie jest jednak wykluczone rozwiązanie w powyższym trybie umowy użytkowania wieczystego ze stowarzyszeniem ogrodowym. Wszak ustawa z 2013 r. dość precyzyjnie reguluje przypadki,

⁶⁵² Tak też B. Zdziennicki, *Ogrody działkowe...*, s. 78.

⁶⁵³ Wyr. SN z 27.10.2010 r. (V CSK 120/10, Legalis 315804).

⁶⁵⁴ Pogląd o możliwości rozwiązania umowy przez sąd wyrokiem prawnokształtującym jest obecnie dominujący - zob. K. Pietrzykowski, w: *Kodeks cywilny. T. II. Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające* (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018, art. 240, Nb. 3, A. Tułodziecki, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 33, teza 4, D. Pęchorzewski, w: *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz* (red. D. Pęchorzewski), Warszawa 2014, art. 33, Nb 5, J. Górecki, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 240, teza 19 i 21, a także uchw. SN z 8.11.2002 r., III CZP 69/02, BSN z 2002, nr 11, s. 8, wyr. SN z 28.01.2011 r., I CSK 132/10, Legalis 417479, wyr. SN z 4.01.2012 r., III CSK 140/11, OSN 2012, Nr 6, poz. 79, post. SN z 13.12.2018 r. I CSK 310/18, Legalis 1855897, choć w literaturze prezentowane było również (nieprawidłowe) stanowisko, że sąd ma jedynie możliwość stwierdzenia na wniosek właściciela na podstawie art. 64 KC o obowiązku użytkownika wieczystego do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie rozwiązania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste - tak: C. Woźniak, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 171-172 oraz A. Pyrzińska, *Rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego*, Rejent 1998 r., Nr 10(90), s. 56-57 i 67-68.

⁶⁵⁵ Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006, s. 564-565. Tak też wprost uchw. SN z 8.11.2002 r., III CZP 69/02, BSN z 2002, nr 11, s. 8.

w których ROD może być zlikwidowany, a próbę rozwiązania umowy użytkowania wieczystego w wypadku nieprzewidzianym w rozdziale 3 ustawy można byłoby traktować jako sposób na obejście rygorów związanych z likwidacją ogrodu. Gdyby jednak przyjąć taką rygorystyczną interpretację, wówczas stowarzyszenie ogrodowe mogłoby dowolnie naruszać postanowienia umowy o oddaniu mu nieruchomości w użytkowanie wieczyste i pozostawałoby w tym zakresie „bezkarne”. Stan taki byłby trudny do zaakceptowania zarówno w świetle celów, którym służyć mają ogrody działkowe, jak i praw właściciela gruntu. Z tego względu uznać należy, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami wraz z Kodeksem cywilnym kształtują niezależną od ustawy z 2013 r. podstawę pozbawienia stowarzyszenia ogrodowego przekazanego mu w użytkowanie wieczyste gruntu⁶⁵⁶. Prawomocne orzeczenie w przedmiocie rozwiązania umowy użytkowania wieczystego spowoduje, prócz pozbawienia stowarzyszenia praw do nieruchomości ROD, również likwidację ogrodu. Wynika to z zawartej w art. 2 ust. 11 definicji likwidacji ROD, zgodnie z którą jest nią zbycie⁶⁵⁷ lub wygaśnięcie praw przysługujących stowarzyszeniu ogrodowemu do nieruchomości zajmowanej przez rodzinny ogród działkowy lub jego część oraz wydanie tej nieruchomości przez stowarzyszenie ogrodowe. Oznacza to, że dla umożliwienia dalszego funkcjonowania ogrodów działkowych na takiej nieruchomości niezbędne byłoby powtórne przeprowadzenie procedury utworzenia ROD, począwszy od uchwały/zarządzenia w tym względzie.

Powyższe dowodzi, że rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego przez właściciela jest rozwiązaniem absolutnie nieadekwatnym dla rozwiązania problemu stowarzyszenia ogrodowego niewłaściwie wypełniającego obowiązki związane z prowadzeniem ogrodu. Działanie takie prowadziłoby nie tyle do zmiany podmiotu prowadzącego ROD, lecz do likwidacji ogrodu. Stowarzyszenie ogrodowe utraciłoby nie tylko tytuł prawny do nieruchomości ogrodu, lecz także własność infrastruktury ogrodowej (art. 33 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Nawet w przypadku jednoczesnego podjęcia nowej uchwały o utworzeniu ROD i przekazaniu gruntu dotychczasowego ogrodu innemu stowarzyszeniu, nie będzie jakiegokolwiek ciągłości pomiędzy starym i nowym ROD. Nie będzie to zatem przypadek analogiczny do opisanego w art. 73 ust. 3 ustawy z 2013 r. przejścia praw do gruntu i infrastruktury na utworzone przez działkowców stowarzyszenie. Wydaje się jednak, że po przekazaniu praw do gruntu na podstawie art. 9 ustawy nowemu stowarzyszeniu, z uwagi na treść art. 11 ust. 3 ustawy nabywałoby ono również prawo własności tej infrastruktury.

⁶⁵⁶ Pogląd o dopuszczalności rozwiązania umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste na podstawie art. 240 KC niezależnie od przepisów dotyczących likwidacji ogrodu wyrażał jeszcze na gruncie ustawy z 1981 r. sędzia TK Błażej Wierzbowski w swoim zdaniu odrębnym od orzeczenia TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50).

⁶⁵⁷ Ustawa z 2013 r. w żadnym innym miejscu nie wspomina o możliwości zbycia praw do gruntu ROD.

Należy zarazem podkreślić, że do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego konieczne jest spełnienie kryterium oczywistej sprzeczności sposobu korzystania z nieruchomości z jej przeznaczeniem (art. 240 KC). Nie wystarczy samo proste naruszenie przez użytkownika wieczystego sposobu korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie; musi to być naruszenie oczywiste, ewidentne i niczym nieusprawiedliwione⁶⁵⁸. Podstawy rozwiązania umowy muszą mieć przy tym związek z formalną treścią umowy z właścicielem i nie mogą wynikać z innych powodów, np. dążenia do obniżenia opłat działkowych, niesatysfakcjonującego sposobu obrony interesów i reprezentacji działkowców (zob. art. 45 RodzOgrU) czy woli powierzenia prowadzenia ogrodu nowej organizacji, powołanej przez samych użytkowników ogrodu⁶⁵⁹. Niewątpliwie więc doprowadzenie do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego ze stowarzyszeniem ogrodowym, z uwagi na wąsko zakreślone przesłanki wydania takiego orzeczenia, będzie w każdym przypadku wyjątkowo trudne i będzie zależało od określenia w umowie sposobu korzystania z nieruchomości w zakresie założenia oraz prowadzenia ROD⁶⁶⁰. Dodatkowo rozstrzygając pozew o rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego, właściwy sąd winien uwzględnić również wpływ takiej decyzji na wykorzystanie gruntu zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie (sąd nie może pominąć, że rozwiązanie umowy spowoduje likwidację ROD). Z tego względu łatwiej jest wyobrazić sobie rozwiązanie umowy zawartej w oparciu o art. 9 RodzOgrU w przypadku zaniechania przez stowarzyszenie ogrodowe założenia ROD lub zwłoki w tym zakresie.

Równie trudno jest określić skutki rozwiązania umowy użytkowania wieczystego dla bytu umów dzierżawy działkowej oraz użytkowania kodeksowego działek (ustanowionego na podstawie art. 12¹ ust. 2 ustawy z 1981 r. oraz art. 14 ust. 2 ustawy z 2005 r.). Zgodnie z art. 241 KC, wraz z wygaśnięciem użytkowania wieczystego wygasają ustanowione na nim obciążenia⁶⁶¹. Do obciążeń, o których mowa w przywołanym przepisie, zalicza się z

⁶⁵⁸ Wyr. SN z 18.02.2015 r. (I CSK 129/14, OSNC 2016/B/36), wyr. SN z 7.04.2016 r. (III CSK 249/15, Legalis 1460774), a także post. SN z 22.03.2018 r. (III CSK 301/17, Legalis 1781934).

⁶⁵⁹ Trudność zastosowania konstrukcji rozwiązania umowy o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste dostrzegali już, jak wskazano w podsumowaniu rozdziału II, Trybunał Konstytucyjny, wyrażając obawę, że „ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz PZD, do minimum sprowadza możliwość działania w interesie działkowców ze strony samego właściciela (...). Ustawodawca umacniając pozycję PZD, nie stworzył stosownych, odpowiadających nowej sytuacji instrumentów ochronnych dla samych działkowców przed nieuprawnionym wykorzystywaniem (nadużywaniem) pozycji monopolistycznej przez organy tejże organizacji” (wyrok TK z dnia 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4). Mimo likwidacji monopolu jednej organizacji działkowej, pozycja właściciela wobec ogrodów działkowych i działkowców jest analogiczna - ani jemu, ani działkowcom nie przysługują stosowne instrumenty chroniące ich prawa przed nadużyciem organizacji, której przysługuje użytkowanie wieczyste gruntu ROD.

⁶⁶⁰ „Możliwość rozwiązania użytkowania wieczystego należy dopuścić także wówczas, gdy w ogóle nie doprecyzowano w umowie lub decyzji treści użytkowania wieczystego, ale użytkownik wieczysty korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem wynikającym z przepisów i ewentualnie z planów zagospodarowania przestrzennego” - Z. Truskiewicz, w: E. Gniewek (red.), *SPP t. 4, Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 80.

⁶⁶¹ Zob. zestawienie poglądów na ten temat - Z. Kuniewicz, *Pojęcie obciążenia w polskim prawie cywilnym*, w: M. Pecyna (red.), J. Pisuliński (red.), M. Podrecka (red.), *Rozprawy cywilistyczne. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Edwardowi Drozdowi*, Warszawa 2013, s. 179-187. Autor nie zalicza do obciążeń praw obligacyjnych - tamże, s. 182, 186-187.

pewnością użytkowanie⁶⁶² (w tym użytkowanie działek w ROD). Kontrowersje dotyczą natomiast wpływu wygaśnięcia użytkowania wieczystego na byt praw obligacyjnych. Spotkać można poglądy, że powoduje to wygaśnięcie nie tylko ograniczonych praw rzeczowych, lecz także zobowiązań ujawnionych w księdze wieczystej⁶⁶³, albo też w ogóle wszelkich stosunków obligacyjnych dotyczących korzystania z użytkowanej wieczyste nieruchomości (np. stosunków najmu lub dzierżawy), których stroną jest użytkownik wieczysty⁶⁶⁴. Zgodnie z tą koncepcją, wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego na skutek jego rozwiązania oznaczałoby również wygaśnięcie dotychczasowych umów użytkowania działki oraz umów dzierżawy działkowej. W literaturze formułowane są jednak również poglądy, że utrata przez wydzierżawiającego przymiotu użytkownika wieczystego nie unicestwia stosunku dzierżawy⁶⁶⁵, bo przecież „prawo podmiotowe można obciążyć tylko prawem bezwzględnym”, a prawa względne nie są rodzajem obciążenia⁶⁶⁶. Stanowisko takie rodziłoby natomiast problem nierównego traktowania w omawianej sytuacji działkowców, w zależności od tego, jakie prawo do działki im przysługuje (prawo użytkowania wygasłoby bowiem, a dzierżawa działkowa – nie)⁶⁶⁷. Mimo wskazanych wątpliwości, pogląd o niewygaśnięciu stosunku dzierżawy w przypadku rozwiązania umowy użytkowania wieczystego jest bliższy autorowi pracy. Skoro bowiem można zawrzeć umowę tego typu, nie dysponując prawem do nieruchomości⁶⁶⁸ i zobowiązując się jedynie do umożliwienia wykonywania uprawnień dzierżawcy względem określonej nieruchomości, to nie istnieją powody, dla których należałoby wiązać utratę możliwości dysponowania przez wydzierżawiającego nieruchomością w trakcie obowiązywania umowy z wygaśnięciem stosunku obligacyjnego. Oddanie przedmiotu dzierżawy do używania nie jest przecież czynnością jednorazową, lecz nakłada na wydzierżawiającego obowiązek stałego, aktywnego działania w celu umożliwienia dzierżawcy wykonywania jego prawa. „Wydzierżawiający ma obowiązek utrzymywać przedmiot dzierżawy w stanie przydatnym do umówionego użytku przez cały czas trwania dzierżawy, a zatem tak, aby dzierżawca mógł bez przeszkód natury prawnej lub faktycznej

⁶⁶² A. Suchoń, w: *Kodeks cywilny. t. I. Komentarz do art. 1–352* (red. M. Gutowski), Warszawa 2018, art. 241, teza 2, J. Górecki, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 241, teza 1, K. Pietrzykowski, w: *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449*¹⁰ (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018, art. 241, teza 1.

⁶⁶³ Zgodnie z post. SN z 10.8.2007 r. „Obciążeniami w rozumieniu przepisu art. 241 KC są: ustanowione na użytkowaniu wieczystym prawa rzeczowe ograniczone, prawa najmu i dzierżawy oraz inne prawa i roszczenia osobiste, o ile zostały ujawnione w księdze wieczystej” (II CSK 179/07, Legalis 165687). Podobne stanowisko przyjmuje A. Cisek, o czym niżej (A. Cisek, *Wygaśnięcie użytkowania wieczystego a obciążenia tegoż prawa*, Rejent 2009 Nr 7-8, s. 32. Podobnie - T. Filipiak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. t. II. Własność i inne prawa rzeczowe* (red. A. Kidyba), Warszawa 2012, art. 241, teza 2.

⁶⁶⁴ Tak K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny. T. I...*, art. 241, teza 1, J. Górecki, *Komentarz do art. 241 KC...*, teza 1 oraz C. Woźniak, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 167.

⁶⁶⁵ K. Górka, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 8* (red. E. Gniewek, P. Machnikowski), Warszawa 2017, art. 241, Nb 2, A. Suchoń, w: *Kodeks cywilny. t. I...*, art. 241, Nb 2, Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 632.

⁶⁶⁶ J. Grykiel, A. Olejniczak, Z. Radwański w: Z. Radwański (red.), A. Olejniczak (red.), *SPP t. 2. Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2019, s. 261-262.

⁶⁶⁷ Ustawa stanowiąc o „prawie do działki” odnosi się nie tylko do prawa wynikającego z umowy dzierżawy działkowej, lecz także do prawa użytkowania kodeksowego ustanowionego na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 12¹ ust. 2 ustawy z 1981 r. oraz art. 14 ust. 2 ustawy z 2005 r. (więcej na ten temat - zob. rozdział VII.3.3 pracy).

⁶⁶⁸ J. Grykiel, A. Olejniczak, Z. Radwański, w: *SPP t. 2. Prawo cywilne...*, s. 261-262.

wykonywać swoje uprawnienia wynikające z łączącego strony stosunku dzierżawy”⁶⁶⁹. A zatem mimo utraty przez stowarzyszenie ogrodowe prawa użytkowania wieczystego, dającego mu możliwość dysponowania nieruchomością, zobowiązanie stowarzyszenia ogrodowego do umożliwienia działkowcowi wykonywania uprawnień wynikających z umowy oraz korzystania z przedmiotu dzierżawy, czyli działki, formalnie nadal trwa⁶⁷⁰. W sytuacji takiej zachodzi natomiast stan następczej niemożliwości świadczenia, gdyż stroną umowy dzierżawy działkowej może być wyłącznie stowarzyszenie ogrodowe prowadzące dany ROD. Zgodnie z art. 493 § 1 KC⁶⁷¹, w takim wypadku działkowiec mógłby, wedle swego wyboru, albo żądać naprawienia szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania (w tym utraty możliwości władania przedmiotem swojej własności w postaci budynków, budowli i nasadzeń na działce), albo odstąpić od umowy⁶⁷².

Odnosząc się do kwestii ewentualnego wpisania praw działkowców do księgi wieczystej, trudno jest zaakceptować konsekwencje poglądu uznającego takie prawa za obciążenia w rozumieniu art. 241 KC i wskazującego na ich wygaśnięcie (w odróżnieniu od praw w księdze nie ujawnionych)⁶⁷³. A. Cisek dla uzasadnienia powyższej oceny wskazuje, że „skutki ich dalszego istnienia byłyby analogiczne z >>klasycznymi<< obciążeniami prawnorzeczowymi, czyli byłyby one skuteczne wobec każdoczesnego właściciela nieruchomości”⁶⁷⁴. Argument ten nie wydaje się jednak wystarczający dla uzasadnienia tak daleko idącego zróżnicowania uprawnień działkowców wynikających z tożsamego stosunku dzierżawy działkowej, uzależnionego jedynie od tego czy prawo zostało ujawnione w księdze wieczystej, czy też nie. Również konsekwencje wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego przysługującego wydzierżawiającemu, wywodzone w odniesieniu do dzierżawy działkowej ujawnionej w księdze wieczystej, nie wydają się w tym przypadku konieczne. Mimo przekształcenia ujawnionego w księdze wieczystej prawa osobistego lub roszczenia z prawa podmiotowego względnego w prawo podmiotowe skuteczne wobec każdoczesnego

⁶⁶⁹ K. Zaradkiewicz, w: *Kodeks cywilny. T II. Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające* (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018, art. 693, Nb. 39.

⁶⁷⁰ Nie ma jednak tu zastosowania art. 678 § 1 KC w zw. z art. 694 KC regulujący warunki wstąpienia w stosunek najmu (odpowiednio także dzierżawy) przez nabywcę przedmiotu dzierżawy, który nabył go w drodze czynności prawnej. „Tej wyjątkowej formuły kodeksowej, na podstawie której nabywca, nie zawierając sam umowy, wstępuje w stosunek najmu lub dzierżawy istniejący w dacie zbycia rzeczy, nie można interpretować rozszerzająco i rozciągając na sytuację, kiedy właściciel odzyskuje całość uprawnień do rzeczy na skutek rozwiązania umowy wieczystego użytkowania w drodze wyroku sądowego wydanego na podstawie art. 240 KC. Taka sytuacja nie mieści się bowiem w pojęciu zbycia rzeczy, którym posłużono się w tym przepisie” (wyr. SN z 23.03.2006 r. IV CSK 119/05, Legalis 108242).

⁶⁷¹ Niemożność świadczenia jest tu skutkiem doprowadzenia przez stowarzyszenie ogrodowe do rozwiązania z nim umowy użytkowania wieczystego, bądź wygaśnięcia prawa użytkowania nieruchomości ROD - co również zależne jest od działań tego stowarzyszenia (np. decyzji o przeprowadzeniu likwidacji).

⁶⁷² Istnieje oczywiście opcja zawarcia umowy o przejęciu praw i obowiązków, wynikających z umowy przez nowe stowarzyszenie, które uzyskało prawa do nieruchomości ROD i będzie go prowadzić.

⁶⁷³ „Na mocy art. 17 ustawy o księgach wieczystych i hipotece roszczenia i prawa osobiste, które na skutek wpisu do księgi wieczystej uzyskały skuteczność wobec każdoczesnego właściciela nieruchomości, nabierają cech obciążenia, o których stanowi art. 241 kc” A. Cisek, *Wygaśnięcie użytkowania...*, s. 32. Przeciwnie - Z. Kuniewicz, *Pojęcie obciążenia...*, s. 179-187. Autor nie zalicza do obciążeń praw obligacyjnych - tamże, s. 184.

⁶⁷⁴ A. Cisek, *Wygaśnięcie użytkowania...*, s. 32-33.

właściciela nieruchomości⁶⁷⁵, nie można tracić z pola widzenia, że pierwotnym źródłem tego prawa jest stosunek obligacyjny⁶⁷⁶. „Rozszerzona skuteczność prawa osobistego lub roszczenia nie oznacza, że przez wpis w księdze wieczystej tracą one swój związek ze stosunkiem prawnym, z którego powstały. Stosunek ten nadal może być modyfikowany przez strony albo nawet rozwiązany. Strony tego stosunku mogą wykonywać prawa osobiste i dochodzić roszczeń z niego wynikających, np. odstąpić od umowy, wykonać inne prawo podmiotowe kształtujące”⁶⁷⁷. Skoro związek ze źródłowym stosunkiem obligacyjnym jest zachowany, to przekształcenie się prawa osobistego lub roszczenia w *actio in rem scripta*, nie uniemożliwia cofnięcia tego skutku i powrotu do stanu pierwotnego⁶⁷⁸. Również na skutek wygaśnięcia obciążeń zgodnie z art. 241 KC, prawo to (np. ujawniona w księdze wieczystej dzierżawa działkowa) na powrót może przybrać swoją naturę obligacyjną. Samo uzyskanie przez dzierżawcę działkową waloru rozszerzonej skuteczności nie stanowi dostatecznego powodu, by w przypadku wygaśnięcia użytkowania wieczystego wygasły też wszystkie prawa z niej wynikające – w odróżnieniu od tożsamego stosunku dzierżawy, którego inny uprawniony zaniechał wpisać do księgi wieczystej. Prowadziłoby to do niemającej usprawiedliwienia niekonsekwencji – zapobiegliwy działkowiec, ujawniający w księdze wieczystej przysługujące mu prawo, traciłby je na skutek utraty prawa użytkowania wieczystego przez stowarzyszenie ogrodowe, natomiast jego sąsiad z ROD, który wpisu takiego nie uczynił, nadal dysponowałby skutecznym wobec stowarzyszenia ogrodowego prawem do działki – zachowałby dzięki temu odrębną własność swoich naniesień na działce i mógłby dążyć do zmiany podmiotowej po stronie zobowiązanego (na nowe stowarzyszenie, któremu właściciel przekaze grunt w celu prowadzenia nowego ROD). Brak jest przeciwwskazań dla przyjęcia, że utrata rozszerzonej skuteczności prawa lub roszczenia wpisanego do księgi wieczystej nie wpływa na sam byt prawa podstawowego, które ten wpis miało chronić⁶⁷⁹. Inaczej rzecz ujmując, stwierdzić można, że po wygaśnięciu użytkowania wieczystego wygasłoby zgodnie z art. 241 KC obciążenie wynikające z faktu dokonania wpisu dzierżawy działkowej do księgi wieczystej, jednak nie sam stosunek obligacyjny

⁶⁷⁵ Zob. S. Kostecki, w: *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019., art. 17, teza 9, oraz przywołana tam literatura.

⁶⁷⁶ „Bez wątplenia >>prawa osobiste<< i roszczenia, chociażby nawet ujawnione w księdze wieczystej, mają ze swej natury charakter obligacyjny” - tak E. Gniewek, *Księgi wieczyste...*, art. 17, Nb. 4.

⁶⁷⁷ S. Kostecki, w: *Ustawa o księgach wieczystych...*, art. 17, teza 10.

⁶⁷⁸ Por. skutki wykreślenia wpisu roszczenia, o którym mowa w art. 19 KWU (T. Czech, *Księgi wieczyste i hipoteka. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 19, Tezy 57-58, 60).

⁶⁷⁹ Zachodzić będzie w tym przypadku sytuacja analogiczna do wykreślenia roszczenia z księgi wieczystej np. na wniosek samego uprawnionego, który może zrezygnować z rozszerzonej skuteczności tego prawa osobistego lub roszczenia, zachowując samo uprawnienie w swoim majątku (skuteczne *inter partes*) ((T. Czech, *Księgi wieczyste...*, art. 19, Teza 17). Z chwilą wykreślenia prawo to straci cechę „urzędowania” i skuteczność rozszerzoną wobec osób trzecich, o której mowa w art. 17 KWU, i nadal będzie jednak mogło być dochodzone, lecz już nie wobec każdego właściciela nieruchomości (lub użytkownika wieczystego), lecz w stosunku do dłużnika osobistego tego zobowiązania, z którego roszczenie powstało (analogicznie do wykreślenia roszczeń o których mowa w art. 19 KWU - por. S. Kostecki, w: *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 19, tezy 38-41.

stanowiący podstawę tego wpisu, a status obydwu działkowców po zaistnieniu opisanej sytuacji byłby tożsamy. Wskazać w tym kontekście należy na przekonujący pogląd Z. Truskiewicza, którego zdaniem, mimo rozszerzonej skuteczności stosunków obligacyjnych wskutek ujawnienia w księdze wieczystej, czy też na mocy przepisów szczególnych (najem, dzierżawa, dożywocie), po wygaśnięciu użytkowania wieczystego nie są one skuteczne wobec właściciela nieruchomości (wiążą jedynie byłego użytkownika wieczystego). Zdaniem autora, „rozszerzona skuteczność powiązań obligacyjnych może działać tylko w zakresie zmian podmiotowych dotyczących prawa użytkowania wieczystego, a nie wobec właściciela gruntu”⁶⁸⁰.

Niezależnie od bytu umowy dzierżawy działkowej, czy prawa użytkowania działki, istotny problem dotyczy własności nasadzeń, urządzeń i obiektów znajdujących się na działce, wykonanych lub nabytych ze środków działkowca. Wątpliwość budzi bowiem to, czy odrębna własność tych elementów może być zachowana przez działkowca w sytuacji ewentualnego zniweczenia (na skutek rozwiązania lub wygaśnięcia umowy użytkowania wieczystego⁶⁸¹) przysługujących mu praw do działki⁶⁸². W świetle uwag przedstawionych w rozdziale III.4.4. pracy i związania prawa do tych naniesień z prawem do działki, należy raczej opowiedzieć się za wygaśnięciem takich praw w sytuacji, gdy prawo do działki ustanie, czy to na skutek wygaśnięcia zgodnie z art. 241 KC (co dotyczy prawa użytkowania przysługującego działkowcowi), czy w efekcie odstąpienia od umowy na podstawie art. 493 § 1 KC (co dotyczy dzierżawy działkowej)⁶⁸³. Podmiotem zobowiązanym w takich wypadkach do zapłaty odszkodowania za składniki majątkowe znajdujące się na działce na rzecz działkowca byłby, wedle art. 25 ust. 2 w zw. z art. 22 pkt 1 RodzOgrU właściciel gruntu, jednak za pozostałe wynikające z utraty prawa do działki szkody odpowiedzialność ponosić będzie stowarzyszenie ogrodowe.

Z uwagi na fakt, że rodzinnego ogrodu działkowego nie może prowadzić sama gmina, możliwość ponownego nabycia praw do działki i własności znajdujących się na niej naniesień powstanie dopiero po zawarciu umowy przekazującej nowemu stowarzyszeniu ogrodowemu prawa do gruntu ROD, zgodnie z art. 9 ustawy z 2013 r. W okresie do podpisania takiej

⁶⁸⁰ Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 632-633.

⁶⁸¹ Wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego, tak jak i prawa użytkowania, może nastąpić np. w razie zlikwidowania stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ogród.

⁶⁸² Można oczywiście bronić tezy, że rozwiązanie takiej umowy nie niweluje skutków uchwały (zarządzenia) o utworzeniu ROD na wydzielonym gruncie, wyrażających się w objęciu wydzielonej na cele ROD nieruchomości szczególnym reżimem prawnym umożliwiającym nabycie własności takich nasadzeń, urządzeń i obiektów, jednak przyjęcie jej utrudnia związaną z tym kwestią kwestię przysługiwania działkowcowi prawa do działki, a kontynuacja tego prawa, szczególnie w przypadku użytkowania, budzi wątpliwości.

⁶⁸³ Ponieważ art. 493 § 1 KC dopuszcza, by uprawniony nie odstępował od umowy (przyznając mu roszczenia odszkodowawcze), można wyobrazić sobie rozwiązanie, polegające na utrzymaniu prawa do działki i przeniesieniu wynikających z umowy praw i obowiązków stowarzyszenia prowadzącego dotąd ROD, na nowy podmiot, który przejmie to zadanie.

umowy brak jest podmiotu prowadzącego ogród i wykonującego wszystkie związane z tym obowiązki. W efekcie działanie takie może prowadzić do faktycznego zawieszenia funkcjonowania ROD, z pominięciem zasad odnoszących się do jego likwidacji i nie jest ono żadną porównywalną alternatywą dla ewentualnego ustawowego mechanizmu zmiany stowarzyszenia prowadzącego ROD.

W przypadku oddania nieruchomości stowarzyszeniu ogrodowemu do użytkowania – co, zgodnie z art. 9 ustawy z 2013 r., musi nastąpić na czas nieoznaczony – przepisy nie przewidują jakiegokolwiek możliwości rozwiązania umowy przez właściciela⁶⁸⁴. W piśmiennictwie dominujący jest pogląd, że wygaśnięcie praw rzeczowych (w tym użytkowania) w wyniku wypowiedzenia byłoby sprzeczne z ich naturą i nie jest możliwe⁶⁸⁵. Zastrzeżenie możliwości rozwiązania użytkowania w umowie poprzez wypowiedzenie lub odstąpienia od takiej umowy w określonym terminie byłoby nieważne (art. 58 § 3 KC). Z formułowanych w literaturze poglądów o niedopuszczalności odstąpienia od prawa użytkowania nie wynika jednak, czy odnoszą się one również do ustawowego prawa odstąpienia⁶⁸⁶. Tytułem porównania wskazać trzeba, że w przypadku użytkowania wieczystego dopuszcza się zastosowanie odstąpienia z art. 491 KC w sytuacji niewykonywania przez użytkownika wieczystego jego zobowiązań umownych⁶⁸⁷. Istotne wątpliwości budzi to, czy podobny wniosek można wywieść w odniesieniu do prawa użytkowania, gdy spełnione są przesłanki określone ustawą, w szczególności gdy umowa stanowiąca podstawę ustanowienia użytkowania ma charakter wzajemny np. odpłatny, a zobowiązanie użytkownika nie zostało zrealizowane. Nawet gdyby identyfikacja zobowiązania użytkownika na płaszczyźnie obligacyjnej⁶⁸⁸ dawała podstawy do zastosowania

⁶⁸⁴ Nie można utożsamiać z taką możliwością ewentualnego wywłaszczenia nieruchomości na cel publiczny, skutkującej likwidacją ROD, albowiem działania te podejmowane są w sferze imperium Skarbu Państwa lub j.s.t. Ustawa z 2013 r. reguluje jednak w rozdziale 3 szczególnie przypadek likwidacji ogrodu „w przypadku, gdy prawo do nieruchomości, na której znajduje się ROD, zostało nabyte przez stowarzyszenie ogrodowe nieodpłatnie” (art. 19 ust. 2), wykraczający poza tradycyjne przyczyny wywłaszczenia, a który należy traktować jako szczególnie przypadek rozwiązania umowy użytkowania na mocy porozumienia (ewentualnie zrzeczenia się tego prawa przez stowarzyszenie) lub orzeczenia sądu (które zastępuje oświadczenie stowarzyszenia o zgodzie na likwidację) - zob. więcej na ten temat w rozdziale V.4.5 pracy.

⁶⁸⁵ A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 531, K. Zaradkiewicz, w: *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449*¹⁰ (red. K. Pietrzykowski) Warszawa 2018, art. 246, Nb. 4, P. Księżak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2018, art. 252, teza 4; zob. również post. SN z 12.11.1997 r., I CKN 321/97, Legalis 31781.

⁶⁸⁶ Zob. np. K. Zaradkiewicz, *Kodeks cywilny. T. I...*, art. 246, Nb 4. oraz A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 531. Rozważać można, czy A. Sylwestrzak nie ogranicza swojej opinii do przypadków wypowiedzenia i umownego prawa odstąpienia (nie odnosząc się do ustawowego prawa odstąpienia), gdy twierdzi, że: „Do katalogu przyczyn wygaśnięcia użytkowania nie można natomiast zaliczyć, zgodnie z zasadą zamkniętej listy sposobów ustania praw rzeczowych, zdarzeń nieprzewidzianych przez ustawodawcę, na przykład wypowiedzenia czy odstąpienia od umowy” (podkr. JL).

⁶⁸⁷ Zob. uchw. SN z 17.11.1993 r., III CZP 156/93, *OSNCP 1994 Nr 6, poz. 128*) oraz post. SN z 13.01.2012 r., I CSK 296/11, *OSNC 2012 Nr 7-8, poz. 91, str. 78*. Podobnie R. Dzięczek, *Użytkowanie wieczyste w obrocie prawnym. Roszczenia o przewłaszczenie. Wzory pozwów sądowych. Przepisy*, Warszawa 2013, s. 51, J. Górecki, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, (red. K. Osajda), art. 241, teza 7.2.

⁶⁸⁸ Wydaje się bowiem, że brak jest podstaw do uznania, że obowiązek odpłatności może należeć do treści ograniczonego prawa rzeczowego - zob. zestawienie poglądów na ten temat oraz uzasadnienie takiego stanowiska: A. Bieranowski, *Wynagrodzenie za ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych do korzystania (substancji)* w: M. Pecyna (red.), J. Pisuliński (red.), M. Podrecka (red.), *Rozprawy cywilistyczne. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Edwardowi Drozdowi*, Warszawa 2013, s. 191-199.

art. 491 KC do takiej umowy⁶⁸⁹, przeszkodą ku temu mogłaby być natura prawa użytkownika. Rodzi się bowiem pytanie, czy odstąpienie mogłoby wywoływać skutki w sferze prawnorzeczowej⁶⁹⁰, a jeśli nie, to w jaki sposób należałoby doprowadzić do wygaśnięcia prawa użytkownika⁶⁹¹. Dyskusja ta ma jednak ograniczony wpływ na omawianą problematykę, gdyż niewłaściwe wywiązywanie się przez stowarzyszenie ogrodowe z zadań podmiotu prowadzącego ROD nie może być uznane za formę niewykonania zobowiązania wzajemnego, do którego mógłby mieć zastosowanie art. 491 KC. Po pierwsze bowiem przepis ten nie dotyczy innych niż zwłoka przypadków nienależytego wykonania zobowiązania⁶⁹², a po drugie na gruncie art. 9 RodzOgrU samo założenie i prowadzenie ROD nie należy do zobowiązań stowarzyszenia ogrodowego⁶⁹³. A zatem, nawet gdyby strony zawarły w umowie oddającej grunt w użytkowanie stowarzyszenia ogrodowego postanowienia dotyczące korzystania z gruntu przeznaczonego na ROD w określony sposób (generalnie uzgodnienia tego typu uznaje się za dopuszczalne⁶⁹⁴), to ich naruszenie nie będzie stanowić zwłoki, o której mowa w art. 491 § 1 KC. Właściciel dysponowałby natomiast w takim wypadku wskazanymi w art. 269 § 1 i 2 KC instrumentami ochrony swoich praw. Uchybienia użytkownika w zakresie wykonywania użytkownika zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki rodzić mogą też odpowiedzialność odszkodowawczą wobec właściciela⁶⁹⁵.

Utrata przez podmiot prowadzący ROD statusu stowarzyszenia ogrodowego (np. na skutek zmiany statutu), która prowadziłaby do naruszenia przepisów wymagających

⁶⁸⁹ Wniosek taki potwierdza A. Sylwestrzak wskazując, że „należy także stosować do stosunku obligacyjnego użytkownika i właściciela rzeczy przepisy części ogólnej zobowiązań, a w szczególności przepisy dotyczące wykonania zobowiązań” - zob. A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 585.

⁶⁹⁰ W zakresie skutków rzeczowych odstąpienia od umowy przenoszącej własność nieruchomości dominuje pogląd o braku takich skutków w zakresie odnoszącym się do nieruchomości (przeciwnie niż w przypadku ruchomości) i powstaniu jedynie roszczenia o zwrotne przeniesienie jej własności (zob. J.M.Kondek, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 494, teza 14 i przytoczona tam literatura oraz orzecznictwo). Prezentowane są jednak też odmienne poglądy - zarówno opowiadające się na wywołaniem przez odstąpienie skutków prawnorzeczowych również w przypadku nieruchomości (tak np. przywołany J.M. Kondek - teza 14), jak i kwestionujące taki skutek również odnośnie ruchomości (tak np. M. Gutowski, w: *Kodeks cywilny. t. II. Komentarz. Art. 353–626* (red. M. Gutowski), Warszawa 2019, art. 494, Nb. 13-15).

⁶⁹¹ W przypadku własności czy użytkowania wieczystego, wskazuje się na konieczność zawarcia stosownej umowy, bądź uzyskania orzeczenia w trybie określonym w art. 64 KC. Jednak na gruncie użytkowania przeważa pogląd o niemożności umownego zniesienia tego prawa i decydującym charakterze jednostronnego zrzeczenia się prawa przez użytkownika - zob. A. Machnikowska, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. M. Załucki), Warszawa 2019, art. 246, Nb. 3, oraz E. Gniewek, w: E. Gniewek (red.), *SPP, t. 4. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 126.

⁶⁹² W. Popiołek, w: *Kodeks cywilny. T. II. Komentarz. Art. 450–1088* (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018, art. 491, Nb. 1.

⁶⁹³ Przedmiotem zobowiązania podmiotu uzyskującego użytkowanie (jego świadczeniem wzajemnym z umowy dotyczącej oddania gruntu w użytkowanie stowarzyszenia ogrodowego) nie jest założenie i prowadzenie ROD, lecz co najwyżej wynagrodzenie za ustanowienie tego prawa (o naturze wynagrodzenia należnego właścicielowi na podstawie umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie - zob. E. Gniewek, w: *SPP, t. 4. Prawo rzeczowe...*, s. 141). Wymagania związane z przekazaniem nieruchomości na cele prowadzenia ROD dotyczą natomiast sposobu wykonywania prawa użytkownika i wynikają z zasad prawidłowej gospodarki.

⁶⁹⁴ Postanowienia te będą miały jednak charakter obligacyjny i nie będą modyfikować treści samego stosunku prawnorzeczowego.

⁶⁹⁵ P. Książak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 252, teza 2.

prowadzenia ROD jedynie przez stowarzyszenia ogrodowe, nie będzie również dawać właścicielowi podstawy do odstąpienia od umowy w oparciu o art. 493 § 1 KC (statuujący przypadek ustawowego prawa odstąpienia w razie wystąpienia następczej niemożliwości świadczenia wzajemnego). Uzasadniają to, podobne jak wyżej, argumenty – ani sposobu prowadzenia ROD, ani posiadania statusu stowarzyszenia ogrodowego, nie można zaliczyć do świadczeń użytkownika wynikających z umowy, o której mowa w art. 9 RodzOgrU. Nie ma zatem również w tym wypadku mowy o niemożliwości świadczenia wzajemnego stowarzyszenia ogrodowego. Rozważać można byłoby natomiast, czy w omawianym przypadku nie następuje stan niewykonywania użytkowania, skutkujący po upływie 10 lat wygaśnięciem tego prawa *ex lege*⁶⁹⁶, skoro będące celem użytkowania prowadzenie ROD (art. 9 RodzOgrU), w tym – stanowiące istotę korzystania z gruntu w tym celu – przekazywanie działkowcom praw do działki na podstawie umowy dzierżawy działkowej, może być wykonywane jedynie przez podmiot, któremu przysługuje status stowarzyszenia ogrodowego. Kwestia ta ma jednak charakter kontrowersyjny.

Dopuszczalne wydaje się natomiast zastrzeżenie w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie stowarzyszenia ogrodowego warunku, o którym mowa w art. 245 § 2 KC, określającego skutek wygaśnięcia użytkowania w razie utraty przez stowarzyszenie statusu stowarzyszenia ogrodowego lub w przypadku, gdy stowarzyszenie nie zrealizuje niezbędnych czynności związanych z założeniem ROD⁶⁹⁷. Zauważyć zarazem można, że wobec zaistnienia zdecydowanej większości praw użytkowania przed uchwaleniem obowiązującej ustawy, nie było możliwe zastrzeżenie w nich warunków odnoszących się do statusu stowarzyszenia ogrodowego czy aktualnych wymagań związanych z zakładaniem lub prowadzeniem ROD.

Ponieważ użytkowanie ustanowione na czas nieoznaczony na rzecz osoby prawnej wygasa najpóźniej (jeśli nie zajdą inne przesłanki, jak np. konfuzja) w chwili likwidacji osoby prawnej (art. 266 w zw. z art. 284 KC), to użytkowanie tego typu może, jak wskazuje P. Księżak, trwać teoretycznie w nieskończoność (aż do czasu likwidacji osoby prawnej), przy braku narzędzi po stronie właściciela do zakończenia tego stosunku⁶⁹⁸. Dlatego również w przypadku użytkowania brak jest – szczególnie na etapie po założeniu ROD – możliwości realnego oddziaływania na stowarzyszenie ogrodowe prowadzące ogród, w szczególności

⁶⁹⁶ E. Gniewek, w: *SPP t. 4, Prawo rzeczowe...*, s. 144; wyr. SA w Szczecinie z 8.10.2013 r., I ACa 258/13, Legalis 804562.

⁶⁹⁷ Możliwość zastrzeżenia warunku w umowie oddającej rzecz w użytkowanie wprost dopuszcza A. Sylwestrzak, wskazując, że: „Strony mogą (...) ograniczyć skutki prawne umowy o ustanowienie użytkowania warunkiem rozwiązującym bądź terminem końcowym. W takiej sytuacji skutek prawny czynności zrealizuje się od razu, a ziszczenie się warunku czy nadejście terminu pociągnie za sobą wygaśnięcie użytkowania” - A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 138-139.

⁶⁹⁸ P. Księżak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2018, art. 284, teza 3. Podobnie A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 542-544.

możliwości jego zmiany, gdyby niewłaściwie wypełniało ono swoje obowiązki⁶⁹⁹. Mając na względzie obecne ukształtowanie zasad prowadzenia ROD, a szczególnie pozycji stowarzyszeń ogrodowych oraz ich relacji z działkowcami, rozwiązanie takie należy uznać za dysfunkcyjne (o czym więcej w rozdziale VIII.3.2. pracy).

Kończąc powyższe rozważania wskazać należy, że z ustawy z 2013 r. dość jasno wynika, iż ROD prowadzić może jedynie to stowarzyszenie ogrodowe, które dysponuje prawem do gruntu ROD – nie jest zatem możliwe by inne stowarzyszenie prowadziło ROD a inne było podmiotem praw do nieruchomości, na których jest on położony. Z uwagi na fakt, że ustawa nie przewiduje mechanizmów przeniesienia na inny podmiot prawa prowadzenia ROD, rozdzielenie tych funkcji mogłoby nastąpić ewentualnie jedynie na skutek zbycia przez stowarzyszenie prawa użytkowania wieczystego gruntu ROD⁷⁰⁰, przy pozostawieniu prowadzenia ogrodu w jego kompetencjach. *De lege lata* rozwiązanie takie nie wydaje się możliwe. Zasada prowadzenia ROD przez stowarzyszenie dysponujące prawem do gruntu ROD nie jest co prawda wyrażona wprost w ustawie z 2013 r., jednak wynika ona z całokształtu przepisów ustawy, w szczególności przepisów dotyczących likwidacji ogrodu. Potwierdza to w pierwszym rzędzie przywołana już wyżej definicja likwidacji ogrodu, która łączy utratę tytułu prawnego do nieruchomości przez stowarzyszenie ogrodowe (prowadzące ogród⁷⁰¹) ze skutkiem likwidacji ogrodu. Co więcej przepisy dotyczące odszkodowania z tytułu likwidacji ROD przyznają je, a także prawo uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości zamiennej, stowarzyszeniu prowadzącemu ROD (art. 21 pkt 1 oraz 22 ust. 1 pkt 2, a także art. 24 ust. 2 ustawy), co w sytuacji hipotetycznego przysługiwania tych praw innemu podmiotowi, pozbawiałoby go należnego odszkodowania z tytułu wywłaszczenia (racjonalny ustawodawca z pewnością uregulowałby taki wypadek, gdyby dopuszczał jego wystąpienie). Powyższy wniosek potwierdza również art. 19 ust. 1 i 2 ustawy, uzależniający tryb likwidacji ogrodu od tego, czy prawo do nieruchomości, na której znajduje się ROD, zostało nabyte przez stowarzyszenie ogrodowe nieodpłatnie, czy odpłatnie – przepis ten

⁶⁹⁹ Istnieje co prawda wynikająca z art. 269 § 1 zd. 2 w zw. z art. 284 KC możliwość wystąpienia do sądu o wyznaczenie zarządcy w przypadku nieudzielenia przez użytkownika żądanego od niego z ważnych powodów zabezpieczenia, ale instrument ten: (a) nie pozbawia stowarzyszenia ogrodowego w całości prawa prowadzenia ROD oraz możliwości wykonywania użytkowania (użytkownik może używać rzeczy w zakresie w jakim nie przeszkadza to wykonywaniu zarządu - art. 612 § 1 kpc), (b) może on zostać wykorzystany tylko w przypadku używania przez użytkownika rzeczy w sposób niezgodny z umową lub ustawą i obawy naruszenia w ten sposób praw właściciela (por. B. Burian, W. Szydło, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 8* (red. E. Gniewek, P. Machnikowski), Warszawa 2017, art. 269, Nb 2 i 3), a nie w innych sytuacjach, np. gdy działanie stowarzyszenia godzi w prawa działkowców, (c) użytkownik może doprowadzić do uchylecia zarządu, o ile da odpowiednie zabezpieczenie (art. 269 § 2 KC), zarząd ten ma zatem z gruntu charakter tymczasowy. Przysługujące właścicielowi roszczenia negatoryjne (art. 222 § 2 KC), czy odszkodowawcze (art. 415 KC), również nie są w tym wypadku adekwatnymi instrumentami wpływającymi na sposób prowadzenia ogrodu przez stowarzyszenie, są one bowiem narzędziem reakcji na ingerencje w prawa samego właściciela, a nie działkowców, czy sposób realizacji obowiązków związanych z prowadzeniem ROD.

⁷⁰⁰ Na temat ewentualnej dopuszczalności takiego zbycia zob. rozdział VI.2.3. pracy.

⁷⁰¹ Zaznaczyć tu należy, że ustawa z 2013 r. odnosząc się do „stowarzyszenia ogrodowego” nie posługuje się co do zasady doprecyzowaniem „prowadzące ROD” (poza wyjątkami, które zresztą potwierdzają omawianą zasadę - np. art. 24 ust. 2, czy art. 48 ustawy), mimo że nie budzi wątpliwości, iż właśnie o taki konkretny podmiot chodzi.

bowiem utożsamia stowarzyszenie, które nabyło pierwotnie prawo do nieruchomości, ze stowarzyszeniem prowadzącym ROD. Również przepisy przejściowe przewidujące wydzielenie się ROD ze stowarzyszenia ogrodowego, powstałego z przekształcenia się PZD, łączą decyzję o wydzieleniu się i przekazaniu prowadzenia stowarzyszeniu utworzonemu przez działkowców z przekazaniem mu praw do nieruchomości zajmowanej przez ten ogród działkowy (art. 69 ust. 3 w zw. z art. 73 ust. 3 ustawy). Dodatkowo, z zestawienia ust. 1 oraz ust. 3 artykułu 11 ustawy z 2013 r. wynika, że infrastruktura ogrodowa stanowi własność stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego dany ROD, a odrębną jej własność wiąże się właśnie z prawem użytkowania lub użytkowania wieczystego przysługującego temu stowarzyszeniu. Konkludując ten wątek – nie ulega wątpliwości, że to podmiot prowadzący ROD dysponować musi prawem do nieruchomości, na której ogród ten się znajduje, oraz prawami do wszystkich składników majątkowych składających się na ROD.

Jak już wskazywano, mimo że przepisy wielu państw przyznają szczególną rolę w prowadzeniu ogrodów działkowych stowarzyszeniom działkowców, to zwykle istnieje możliwość prowadzenia takich ogrodów przez samego właściciela gruntu. Z uwagi na fakt, że w takim wypadku przekazanie prowadzenia ogrodu działkowego jest jedynie opcją, z której właściciel może, ale nie musi skorzystać, również odwrócenie tego stanu rzeczy jest dopuszczalne. Zarazem organizacjom działkowców nie przekazuje się praw rzeczowych do nieruchomości, a jedynie prawo jej dzierżawy (z ograniczoną możliwością jej rozwiązywania). Omawiany w niniejszym rozdziale pracy problem nie występuje zatem na gruncie innych ustawodawstw.

Dla przykładu w Niemczech, gdzie tamtejsza ustawa nie stanowi wprost o możliwości zmiany organizacji prowadzącej ogród działkowy na inną, istnieje możliwość rozwiązania umowy dzierżawy pośredniej z organizacją prowadzącą ogród, jeśli organizacja ta niewłaściwie wypełnia swoje obowiązki. W myśl § 10 OgrDzU niem. wydzierżawiający może wypowiedzieć umowę o dzierżawę pośrednią jeśli dzierżawca pośredni toleruje naruszenia obowiązków przez użytkowników działek w zakresie należytego wykorzystania działki, czy odpowiedniego zachowania w ogrodzie, bądź utracił on status organizacji użyteczności działkowej (uprawnionej do prowadzenia ogrodu). Zgodnie z ust. 3 tego paragrafu, w razie rozwiązania umowy o dzierżawę pośrednią w opisanych wypadkach, wydzierżawiający z mocy prawa wstępuje w stosunki prawne wynikające z umów dzierżawy zawartych z działkowcami. Rozwiązanie to chronić ma użytkowników działek przed

konsekwencjami niewłaściwego realizowania obowiązków przez dzierżawcę pośredniego⁷⁰². Brak takiego postanowienia skutkowałby bowiem – wobec pozbawienia organizacji działkowców podstawy do dysponowania nieruchomością – utratą również przez działkowców możliwości egzekwowania prawa do korzystania z ich działek, wynikającego z podpisanych z dzierżawcą pośrednim umów. Wejście wydzierżawiającego w prawa dzierżawcy pośredniego pozwala utrzymać dotychczasowy status ogrodu działkowego oraz zapewnia ochronę praw przysługujących działkowcom do działek.

Również ustawa austriacka przewiduje możliwość wypowiedzenia umowy dzierżawy ogólnej (zawartej z organizacją działkowców lub związkiem tych organizacji⁷⁰³), jeśli dzierżawca ogólny nie realizuje swoich obowiązków w zakresie wydzierżawiania działek indywidualnym użytkownikom lub nie troszczy się o to, żeby działki były wykorzystywane w celach działkowych (§ 6 ust. 2 pkt e OgrDzU austr.). W Austrii brak jest jednak przepisu, który przewidywałby wejście wydzierżawiającego w prawa dzierżawcy ogólnego, wynikające z umów dzierżawy indywidualnej.

III.6. Zasady wyznaczające status działkowców korzystających z ROD

III.6.1. Brak związania prawa do działki z członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym

Inaczej niż na gruncie dwóch wcześniejszych ustaw i dekretu z 1946 r., ustawa z 2013 r. w żaden sposób nie uzależnia możliwości korzystania z działki w ogrodzie działkowym od przynależności do organizacji działkowców prowadzącej ROD. Nie występuje też zależność przeciwna, tj. członkami stowarzyszenia ogrodowego nie muszą być wyłącznie osoby korzystające z działek w ogrodzie prowadzonym przez tę organizację. Członkostwo w niej może przysługiwać również osobom „zainteresowanym” dzierżawieniem działki (art. 45 ust. 1 ustawy), a także działkowcom korzystającym z działki w ogrodzie prowadzonym przez inne stowarzyszenie (chyba, że wykluczone to zostało na poziomie statutu); nie traci się go też z chwilą rozwiązania umowy dzierżawy działkowej.

Należy przypomnieć, że zarówno ustawa z 1981 r.⁷⁰⁴ jak i ustawa z 2005 r.⁷⁰⁵ wiązały przydzielenie działki w ogrodzie działkowym z członkostwem w PZD, w taki sposób że

⁷⁰² G. Stang, *Bundeskleingartengesetz (BKleingG)*..., s. 192.

⁷⁰³ Dzierżawcą ogólnym może być jednak również jednostka samorządu terytorialnego lub pracodawca planujący przekazać działki swoim pracownikom w poddzierżawę (§ 4 austriackiej ustawy federalnej z 16 grudnia 1958 r. w sprawie uregulowania ogrodnictwa działkowego).

⁷⁰⁴ Zob. art. 25 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1 ustawy z 1981 r., a także ówczesne statuty PZD. Np. zgodnie z § 23 ust. 1 statutu Polskiego Związku Działkowców uchwalonego na V Krajowym Zjeździe Delegatów Polskiego Związku Działkowców w dn.

niemożliwe było przydzielenie działki bez złożenia deklaracji członkowskiej, a wykluczenie ze Związku skutkowało utratą prawa do korzystania z działki⁷⁰⁶. Podobnie dekret z 1946 r., dopuszczający funkcjonowanie wielu, niezależnych towarzystw ogrodów działkowych, przewidywał, że towarzystwa te mają oddawać działki w poddzierżawę „swoim członkom” (art. 12 ustawy)⁷⁰⁷. Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, wyraźnie odróżniano stosunek członkostwa w zrzeszeniu działkowców od stosunku dotyczącego korzystania z działki. Na tej podstawie uznawano, że prawo użytkowania działki jest prawem podmiotowym związanym z członkostwem w PZD (a na gruncie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych z 1949 r. – z „członkostwem w pracowniczym ogrodzie działkowym” jako formą zrzeszenia obywateli)⁷⁰⁸.

Relację tę opisywał Trybunał Konstytucyjny wskazując, że jedynie osoby będące członkami PZD – właśnie ze względu na ten status – są „beneficjentami praw majątkowych związanych ze statusem członkostwa”. W ocenie TK oznaczało to, że: „ustawodawca zastosował tu konstrukcję >>praw związanych<<, z których żadne nie może funkcjonować samoistnie – w oderwaniu od drugiego. Żadne też z nich nie może być samodzielnie realizowane. Uzyskanie prawa majątkowego uwarunkowane jest przystąpieniem do organizacji społecznej, zaś jego pozbawienie skutkuje usunięciem z tej organizacji (i odwrotnie)”⁷⁰⁹. Związanie takie zostało na gruncie badanych przez Trybunał przepisów ocenione negatywnie, jednak na ocenę tę zasadniczy wpływ miało to, że działkowcy uczestniczyli w tej organizacji w zasadzie przymusowo i nie mieli możliwości realizacji swoich zainteresowań ogrodowych poza PZD, które posiadało pozycję monopolistyczną zarówno ze względu na obowiązujące przepisy, jak i sytuację faktyczną (więcej na ten temat w rozdziale VIII.4. pracy).

Również przed II Wojną Światową statuty funkcjonujących wówczas organizacji prowadzących ogrody działkowe wprowadzały ścisły związek pomiędzy członkostwem w

6 września 1997 roku, członkostwo Związku nabywało się *jednocześnie z przydzieleniem działki w pracowniczym ogrodzie działkowym*. Natomiast § 31 tegoż statutu przewidywał ustanie członkostwa Związku – „a wraz z nim prawa użytkowania działki” m.in. na skutek pozbawienia członkostwa Związku i prawa użytkowania działki - co następowało (§ 32) w razie rażącego naruszenia przepisów ustaw, postanowień statutu, regulaminu pracowniczego ogrodu działkowego, zasad współżycia społecznego oraz działania na szkodę Związku.

⁷⁰⁵ Zob. art. 14 ust. 1 i 2, art. 25 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 2005 r., a także ówczesny statut PZD, który w § 11 ust. 2 stanowił, że *członkostwo zwyczajne nabywa się jednocześnie z przyziałem działki w ROD* (§ 11 statutu PZD uchwalonego przez VII Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Działkowców w dniu 6 kwietnia 2006 roku), a w § 29 - odnoszącym się do ustania członkostwa w PZD (na skutek wygaśnięcia, skreślenia, pozbawienia) - przewidywał, że wraz z ustaniem członkostwa zwyczajnego wygasa prawo użytkowania działki w ROD.

⁷⁰⁶ J. Łętowski, *Glosa do wyr. SN z 29 VI 1973...*, s.430, R. Waśniewski, *Pracownicze ogrody działkowe...*, s. 81 i 85.

⁷⁰⁷ Ustawa z 1949 r. nie przewidywała natomiast w ogóle członkostwa działkowców w jakiegokolwiek organizacji, bo zniósła działające do czasu jej uchwalenia towarzystwa ogrodów działkowych i przekazała zarząd pracowniczymi ogrodami działkowymi „na zasadach wyłączności” Zrzeszeniu Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisji Centralnej Związków Zawodowych).

⁷⁰⁸ J. Łętowski, *Glosa do wyr. SN z 29 VI 1973...*, s.430-431, R. Waśniewski, *Problematyka prawna...* s. 54-55, R. Waśniewski, *Pracownicze ogrody działkowe...*, s. 82,

⁷⁰⁹ Uzasadnienie wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4).

towarzystwie ogrodowym a możliwością dzierżawy działki w ogrodzie prowadzonym przez daną organizację. W efekcie bez uzyskania statusu członka danego towarzystwa niemożliwe było korzystanie z działki (zob. więcej w rozdziale I.3.2.3. pracy).

W państwach, w których działalność ogrodów działkowych nie jest uregulowana i zależy wyłącznie od aktywności zrzeszeń działkowców, zwykle organizacje te umożliwiają korzystanie z działek właśnie swoim członkom. Tak jest np. w Holandii, gdzie możliwość wydzierżawienia działki w ogrodzie działkowym (*Volkstuinen*) warunkowana jest zwykle przystąpieniem do stowarzyszenia prowadzącego ten ogród⁷¹⁰. Podobnie statut największego czeskiego stowarzyszenia działkowego⁷¹¹ warunkuje podpisanie umowy poddzierżawy od uzyskania członkostwa w stowarzyszeniu⁷¹², a stosowana przez tę organizację wzorcowa umowa dzierżawy gruntów pod ogrody działkowe definiuje cel dzierżawy jako „prowadzenie upraw ogrodniczych przez swoich członków”. W przypadku utraty członkostwa, umowa dzierżawy działki ulega rozwiązaniu⁷¹³. Także w Szwecji zasadą jest, że organizacje działkowców poddzierżawiają swoim członkom dzierżawione od gminy grunty⁷¹⁴.

Tam, gdzie zasady funkcjonowania ogrodów zostały uregulowane, przepisy ustawowe nie regulują zależności pomiędzy możliwością korzystania z działki a członkostwem w organizacji działkowców prowadzącej ogród. Wynika to przede wszystkim z faktu, że nie wprowadza się tam zasady wyłączności prowadzenia ogrodów działkowych przez organizacje działkowców i dopuszczalne jest również zarządzanie ogrodem przez właściciela gruntu bądź jednostki samorządu terytorialnego. Z tego względu kwestie członkostwa w stowarzyszeniach działkowców schodzą na drugi plan i pozostawione są regulacji statutowej. Niekiedy jedynie mają one znaczenie dla możliwości skorzystania przez daną organizację z określonych preferencji ustawowych⁷¹⁵.

⁷¹⁰ Zob. zasady dotyczące wydzierżawiania działek amsterdamskiego stowarzyszenia Bond van Volkstuinders - <https://www.bondvanvolkstuijnders.nl/volkstuinen/inschrijving-2> [dostęp: 10.03.2018] oraz ich opis <https://www.bondvanvolkstuijnders.nl/organisatie/information-in-english> [dostęp: 10.03.2018], a także postanowienia Regulaminu ogrodu działkowego stowarzyszenia Vereniging van Volkstuinders te Woerden (które jednak w wyjątkowych wypadkach dopuszcza wydzierżawienie działki nie-członkowi) - <https://www.volkstuinwoerden.nl/huishoudelijk-reglement-en-inleg-tuinreglement-en-statuten/> [dostęp: 02.06.2019]. Na ten temat również: K. Scully, *Volkstuinen: The allotments...*, [dostęp: 02.06.2019].

⁷¹¹ Mowa tu o organizacji o nazwie *Český zahrádkářský svaz, z.s.* tj. Czeskim Stowarzyszeniu Ogrodowym (w skr. ČZS), która (obok swojego słowackiego odpowiednika) miała przed 1989 r. praktyczny monopol prowadzenia ogrodów na terenie Czechosłowacji.

⁷¹² Zob. art. 2 ust. 2 wzorcowej umowy poddzierżawy stosowanej przez ČZS https://www.zahradkari.cz/czs/soubor/podnajemni_smlouva_vzor_2014_final_05_06_2014.doc [dostęp: 15.07.2018].

⁷¹³ Nie dotyczy to jednak dopuszczonego przez statut ČZS przypadku, w którym członek tej organizacji jest właścicielem działki w ogrodzie - w takiej sytuacji strony powinny zawrzeć umowę regulującą korzystanie przez taką osobę z nieruchomości wspólnych i infrastruktury ogrodu (§ 7 ust. 10 statutu ČZS).

⁷¹⁴ L. Boström, *Koloniträdgården...*, s. 6.

⁷¹⁵ Dotyczy to jednego z dwóch rodzajów odróżnianych przez przepisy francuskie organizacji działkowców (o którym mowa w art. L.561-2 KodRol franc.), który zrzeszać powinien wyłącznie działkowców w celu ułatwienia im prowadzenia upraw na działkach oraz promowania rozwoju ogrodów działkowych. Ustawa gwarantuje takim organizacjom szczególną ochronę trwałości umów dzierżawy, przyznaje im odszkodowania w przypadku likwidacji ogrodu, a w niektórych przypadkach przewiduje również obowiązek przyznania terenu zastępczego. Również niektóre przepisy duńskiej ustawy z 2001 r.

Uchwalona w 2001 r. duńska ustawa o ogródkach działkowych nie poświęca uwagi zasadom funkcjonowania stowarzyszeń działkowców i stosunków pomiędzy takimi stowarzyszeniami a działkowcami⁷¹⁶. W praktyce jednak statuty tych organizacji wiążą ściśle członkostwo z możliwością korzystania z działek w ogrodzie prowadzonym przez stowarzyszenie (członkami stowarzyszenia ogrodowego mogą być jedynie osoby dzierżawiące działki w ogrodzie prowadzonym przez stowarzyszenie, a zawarcie umowy dzierżawy jest konsekwencją przyjęcia do stowarzyszenia)⁷¹⁷. Statuty stowarzyszeń ogrodowych określają m.in. warunki wydzierżawiania działek ich członkom oraz przesłanki rozwiązania umów dzierżawy. Duńska ustawa wprowadza zarazem – w przypadku ogrodów prowadzonych na gruntach publicznych – obowiązek stosowania sprawiedliwych i transparentnych procedur wydzierżawiania działek zgłaszającym się chętnym (art. 5a OgrDzU duń.).

Podobnie przepisy francuskie nie regulują zasad udostępniania działek działkowcom przez prowadzące ogród organizacje, a rozwiązania w tej mierze wypracowała praktyka. Zwykle w przypadku, gdy ogród prowadzi stowarzyszenie⁷¹⁸, użytkownicy działek muszą być jego członkami⁷¹⁹. Nie jest możliwe w takiej sytuacji korzystanie z działki bez członkostwa w stowarzyszeniu. Rozwiązaniem charakterystycznym dla francuskich organizacji działkowców jest to, że działkowcy nie zawierają ze stowarzyszeniem umów dzierżawy, lecz korzystają z przydzielonej im działki w ramach uprawnień wynikających ze stosunku członkostwa w stowarzyszeniu. Nie płacą oni czynszu najmu/dzierżawy, lecz składki członkowskie wraz ze zwrotem kosztów funkcjonowania ogrodu.

Również w Niemczech oddanie działki w dzierżawę jest w praktyce często uzależnione od nabycia członkostwa w organizacji zrzeszającej działkowców, będącej dzierżawcą pośrednim ogrodu działkowego, wskutek czego działka może zostać przydzielona jedynie jej członkowi⁷²⁰. Ten typ przekazywania działek w dzierżawę nazywany jest

adresowane są wyłącznie do stowarzyszeń założonych przez użytkowników danego ogrodu (dotyczy to możliwości skorzystania przez taki podmiot z pierwokupu gruntu, na którym położony jest ogród działkowy).

⁷¹⁶ Jedynie przepisy przyznające działkowcom prawo pierwokupu zajmowanej przez ogród nieruchomości przewidują, że prawo to działkowcom nie przysługuje, jeśli reprezentujące ich stowarzyszenie nie zrzesza ponad połowy użytkowników działek w ogrodzie działkowym (art. 4 OgrDzU duń.).

⁷¹⁷ Zob. np. statut Stowarzyszenia Rørvangsparken - Haveforeningen „Rørvangsparken” <http://www.rorvangsparken.dk/> [dostęp: 12.02.2019] oraz statut stowarzyszenia Kløverbladet (Haveforeningen Kløverbladet) <http://www.haveforening.dk/377179698> [dostęp: 12.01.2019].

⁷¹⁸ Jak wskazywano wcześniej, ogród może prowadzić również samodzielnie gmina.

⁷¹⁹ Zob. np. statut Stowarzyszenia Przyjaciół Ogrodów Rodziny miasta Mulhouse (l'Association des Amis des Jardins Familiaux de la Ville de Mulhouse) <http://association-des-amis-des-jardins-familiaux-de-mu.e-monsite.com/pages/reglement-interieur.html> [dostęp: 3.06.2019], *Frankreich* - opracowanie własne Międzynarodowego Biura Ogrodów Działkowych i Rodziny (niepubl. - archiwum autora).

⁷²⁰ Tak np. statuty: stowarzyszenia KGV Koppelgraben Berlin-Pankow <https://www.koppelgraben.de/verordnungen/satzung> [dostęp: 30.05.2019], stowarzyszenia Kleingartenverein Eschersheim e.V. 1898, <http://kgve.de/satzung-und-gartenordnung/> [dostęp: 30.05.2019], Kleingartenverein „Salzburger Strasse” e.V.,

dzierzawami członkowskimi (*mitgliedschaftsrechtliche Überlassung*). Wyróżnia się przy tym w praktyce dwa przypadki dzierżaw członkowskich: pierwszy, w którym członkostwo jest jedynie warunkiem wstępnym oddania ogródka działkowego w dzierżawę (a zatem nie jest ono wymagane później i działkowiec może wystąpić ze stowarzyszenia) oraz drugi, w którym członkostwo warunkuje nie tylko oddanie działki, lecz także możliwość korzystania z niej w dalszym czasie (w przypadku ustania członkostwa następuje także utrata prawa do korzystania z działki). To drugie rozwiązanie jest w piśmiennictwie krytykowane, jako naruszające ustalone w ustawie z 1983 r. warunki rozwiązywania umów dzierżawy ogródków działkowych, które – pośród enumeratywnie wymienionych podstaw rozwiązania umowy – nie przewidują przypadku utraty członkostwa w organizacji użyteczności działkowej. Ani postanowienie umowy z działkowcem, ani wewnętrzne regulacje stowarzyszeniowe dotyczące powiązania członkostwa w organizacji działkowców z dzierżawą działki, nie mogą wpływać na gwarancje ochrony stosunku dzierżawy działki wynikające z ustawy z 1983 r. Z tych względów, mimo ustania stosunku członkostwa, użytkownik działki zachowa prawo do korzystania z niej⁷²¹. Uznaje się zarazem, że ani ustawa, ani żadne inne regulacje czy zasady, w tym wynikające z wolności zrzeszania się, nie stoją na przeszkodzie uzależnieniu oddania działki do użytku działkowca od nabycia członkostwa w organizacji działkowców. Wydierżawiający (dzierżawca pośredni w stosunkach dzierżawy indywidualnej) pozostaje wolny w wyborze swoich partnerów umowy. Może on (jako stowarzyszenie) ustalić, że ogródki działkowe na terenie prowadzonego przez niego ogrodu działkowego będą oddawane w dzierżawę tylko członkom stowarzyszenia. Możliwość taka jest przejawem swobody kontraktowania przysługującej wydierżawiającemu. Swoboda taka może być ograniczana (przez przymus kontraktowania) jedynie w szczególnych przypadkach – np. odnośnie do zabezpieczenia warunków bytowych, transportu osób, ubezpieczenia zdrowotnego, obowiązkowego ubezpieczenia samochodów. Takie szczególne okoliczności nie występują jednak w przypadku ogródków działkowych⁷²². Na gruncie przepisów ustawy z 1983 r. sformułowany jest także wniosek, że skoro ogród działkowy musi obejmować części i urządzenia wspólne, do których dostęp powinni mieć wszyscy działkowcy, to w przypadku gdy na takiej części wspólnej posadowiony jest budynek stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ogród działkowy dostępny dla jego członków, wówczas każdy użytkownik działki w takim ogrodzie powinien mieć możliwość dołączenia do tego stowarzyszenia i korzystania z takiego budynku⁷²³.

http://www.kgvsalzbürgerstrasse.de/images/pdf/Vereinsatzung_01.09.2017.pdf [dostęp: 30.05.2019]. Zob. też na ten temat

L. Mainczyk, *Bundeskleingartengesetz, Praktiker-Kommentar...*, s. 64.

⁷²¹ L. Mainczyk, *Bundeskleingartengesetz, Praktiker-Kommentar...*, s. 64-65.

⁷²² L. Mainczyk, *Bundeskleingartengesetz, Praktiker-Kommentar...*, s. 64.

⁷²³ G. Stang, *Bundeskleingartengesetz (BKleingG)...*, s. 51.

Na tle tych wyjaśnień, rozwiązanie przewidziane w polskiej ustawie z 2013 r. dość istotnie ingeruje w relacje pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym a użytkownikami działek. Ustawa nie tylko bowiem nie stanowi już o obowiązkowej przynależności działkowców do jakiegokolwiek stowarzyszenia ogrodowego, lecz także wprowadza dodatkowe ograniczenia treści statutów tych organizacji, nakazując przyjęcie do stowarzyszenia każdego działkowca – mającego prawo do działki w ROD prowadzonym przez to stowarzyszenie, „jeżeli działkowiec odpowiada wymaganiom statutu” (art. 48 ustawy) – a także zakazując wiązania faktu wystąpienia ze stowarzyszenia ogrodowego z „ujemnymi następstwami dla działkowca”, w szczególności w postaci rozwiązania umowy (art. 49 RodzOgrU). Ustawa wprowadza też mechanizm umożliwiający przenoszenie praw i obowiązków wynikających z prawa do działki na rzecz innej osoby, bez względu na jej przynależność do stowarzyszenia. Skuteczność przeniesienia praw do działki zależy co prawda od zatwierdzenia przez stowarzyszenie ogrodowe, jednak odmowa w tym względzie może nastąpić wyłącznie z ważnych powodów (art. 41 ustawy). Wydaje się więc, że powyższe uregulowania mogłyby uzasadniać stanowisko, iż odmowa zatwierdzenia przeniesienia prawa do działki z uwagi na nieprzystąpienie przez nabywcę do stowarzyszenia prowadzącego ogród, nie byłaby usprawiedliwiona w świetle przepisów ustawy.

Przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązanie nie było jedynym rozpatrywanym na etapie prac parlamentarnych. Przypomnieć należy, że projekt grupy posłów z druku sejmowego nr 1240 VII kadencji przewidywał, iż członkami stowarzyszenia ogrodowego, które może prowadzić ogród działkowy, są wyłącznie osoby korzystające z działek w tymże ogrodzie lub ich małżonkowie (w przypadku tworzenia nowego ogrodu – zainteresowani lub ich małżonkowie). Projekt nie wymagał, by każdy użytkownik działki w ogrodzie przystąpił do takiego stowarzyszenia, jednak gwarantował że ogrodem zarządza organizacja, której członkowie związani są z prowadzonym ogrodem. W efekcie, na gruncie omawianego projektu to członkostwo w stowarzyszeniu ogrodowym prowadzącym ogród działkowy było związane z użytkowaniem działki w ROD, natomiast możliwość korzystania z działki nie była uzależniona od członkostwa. Co więcej, użytkownicy działek w danym ogrodzie działkowym mogli utworzyć kilka stowarzyszeń ogrodowych – ogród miał być powierzany do prowadzenia temu z nich, które posiadałoby poparcie co najmniej połowy działkowców danego ogrodu działkowego⁷²⁴. Projekt z druku 1170 VII kadencji (proponujący jedynie nowelizację dotychczasowej ustawy z 2005 r.) utrzymywał dotychczasowe rozwiązanie związania członkostwa w organizacji prowadzącej ogród z możliwością korzystania z działki. Jeszcze ściślejszy związek pomiędzy korzystaniem z działki a formą kooperacji działkowców

⁷²⁴ Projekt dostępny na stronie [www: http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1240](http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1240) [dostęp: 02.06.2019].

zachodził na gruncie projektu grupy posłów z druku sejmowego nr 1148 VII kadencji, który proponował utworzenie z mocy prawa przez wszystkich użytkowników działek wspólnoty ogrodu (na kształt wspólnoty mieszkaniowej⁷²⁵).

Zestawienie powyższych informacji pozwala na wstępne sformułowanie następujących wniosków. W procesie autonomicznego tworzenia ogrodów działkowych przez osoby zainteresowane takim rodzajem aktywności, pierwszorzędną rolę odgrywały i odgrywają tworzone przez te osoby zrzeszenia. Organizacje te okazały się dogodną formą współpracy działkowców, pozwalającą im skutecznie artykułować oraz realizować ich zamierzenia i interesy, w szczególności pozyskiwać grunty na ogrody oraz organizować ich funkcjonowanie. W sposób naturalny więc działki w tak utworzonym ogrodzie działkowym udostępniane były członkom stowarzyszenia, a statut takiej organizacji identyfikował wydzierżawianie działek własnym członkom jako podstawową formę realizacji jej celów. Taki model organizacji ogrodu działkowego zapewnia bardzo ścisły związek pomiędzy organizacją prowadzącą ogród a tymże ogrodem i jego użytkownikami, albowiem wszyscy oni formalnie włączeni są w procesy decyzyjne realizowane w ramach stowarzyszenia.

Polski ustawodawca zdecydował się jednak oprzeć nowy ustrój ogrodów działkowych na odmiennych założeniach. Aktualne przepisy mogą prowadzić do sytuacji, w której żaden z działkowców danego ROD nie jest zrzeszony w stowarzyszeniu prowadzącym użytkowany przez nich ogród. Stowarzyszenie to może prowadzić zarazem kilkadziesiąt, kilkaset lub nawet kilka tysięcy ogrodów (tak jest w przypadku stowarzyszenia powstałego z przekształcenia PZD). Na gruncie obywatelskiego projektu ustawy – przyjętego jako wiodący w pracach podkomisji rozpatrującej projekty ustaw działkowych po wyroku TK z 2012 r. – rozwiązanie takie tłumaczono realizacją postulatu swobody zrzeszania się obywateli, w tym w aspekcie negatywnym⁷²⁶.

Taki model ukształtowania ustroju ogrodów działkowych prowadzić może do znacznego odseparowania interesów i celów stowarzyszenia ogrodowego oraz interesów użytkowników konkretnego prowadzonego przez tę organizację ogrodu działkowego. Przyjęcie takiej koncepcji determinować powinno wdrożenie szczególnych instrumentów rozwiązywania konfliktów pomiędzy podmiotem prowadzącym ogród a jego użytkownikami. Ustawa przewiduje kilka szczególnych przypadków, gdy działkowiec może kwestionować decyzję stowarzyszenia odnoszącą się do spraw ogrodu (zob. więcej w rozdziale VII.4. pracy), zarazem jednak nie ma on wpływu na inne decyzje dotyczące ogrodu oraz na to, jaki

⁷²⁵ Zgodnie z art. 11 ust. 2 tego projektu, wspólnocie ogrodu przyznana miała być możliwość nabywania praw i zaciągania zobowiązań, a także możliwość pozywania i bycia pozywaną.

⁷²⁶ Zob. s. 6 uzasadnienia projektu z druku VII kadencji Nr 1204.

podmiot prowadzi ROD, o czym była już mowa. Problematyka ta będzie przedmiotem pogłębionych analiz w dalszej części pracy.

III.6.2. Rodzaje i charakter praw do działki w ROD

Podstawą korzystania przez działkowca z nieruchomości, na której stowarzyszenie ogrodowe prowadzi ROD, jest „prawo do działki”, stanowiące zgodnie z definicją ustawową „ustanowiony zgodnie z ustawą tytuł prawny uprawniający do korzystania z działki”. W myśl obowiązujących przepisów, tytułem takim jest przede wszystkim umowa dzierżawy działkowej – jedynie ta forma korzystania z działki uregulowana została w aktualnej ustawie (art. 27-28). W art. 29 ustawy ustawodawca zastrzegł, że odrębna ustawa określi „zasady, warunki i tryb ustanawiania na rzecz działkowca tytułu prawnego do działki, innego niż uregulowany w niniejszej ustawie” (tj. innego niż umowa dzierżawy działkowej). Jak dotąd jednak zapowiedzi owej ustawodawca nie wypełnił⁷²⁷.

Niezależnie od tego, że ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. odnosi się w swojej treści jedynie do umowy dzierżawy działkowej, faktem jest, że zdecydowana większość działek została przyznana działkowcom pod rządami poprzednio obowiązujących ustaw. Powoduje to konieczność rozważenia, jaki wpływ na owe stosunki prawne miało wejście w życie obowiązującej ustawy.

Przypomnieć należy, że na gruncie ustawy z 1981 r. (po nowelizacji z 1995 r.) oraz ustawy z 2005 r. działkowcom przysługiwać mogły dwa typy praw do działki⁷²⁸. Pierwszy z nich – nazwany „użytkowaniem działki” i ustanawiany przez przydział działki przez PZD na rzecz działkowca – przyznawał mu prawo wykonywania użytkowania (tj. eksploatacji) przekazanej mu działki⁷²⁹. „Użytkowanie działki” było specyficznym – wykreowanym na gruncie ustaw działkowych – uprawieniem cywilnoprawnym, jednak nie o charakterze

⁷²⁷ W toku prac komisji omawiano w szczególności koncepcję uwłaszczenia działkowców, czemu potencjalnie służyć miałyby anonsowana w art. 29 ustawa. Taki blankietowy przepis ma jednak charakter niewiążący, nie stanowi jakiegokolwiek gwarancji i nie nakłada żadnego obowiązku na ustawodawcę, co pozostaje w sprzeczności z zasadą wyrażoną w § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908 ze zm.), zgodnie z którym „W ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm”.

⁷²⁸ Odnosząc się do owego dualizmu praw przyznawanych działkowcom na gruncie ustawy z 2005 r., Trybunał Konstytucyjny wskazał na wadliwość tego rozwiązania, skutkującego pomieszczeniem pojęć „użytkowania” z art. 12 ust. 1 RodzOgrU z 2005 r. i „użytkowania” z art. 12 ust. 2 RodzOgrU z 2005 r. „tak że nie wiadomo konkretnie, czym w swej treści prawa te się odznaczają i czym zatem różni się sytuacja prawna użytkownika działki, zależnie od tego, czy jest on beneficjentem prawa podmiotowego kreowanego na podstawie ust. 1, czy też ust. 2”. W konsekwencji Trybunał stwierdził naruszenie przez art. 12 ust. 1 i 2 RodzOgrU z 2005 r. zasad prawidłowej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji poprzez „nazwanie prawa wykreowanego przez ustawodawcę na potrzeby u.r.o.d. identycznie, jak nazwane jest prawo rzeczowe ograniczone z k.c., co powoduje swoiste zatarcie treści >>nowego prawa<< i niepewność, do którego z podmiotów: użytkownika według k.c., czy użytkownika według u.r.o.d., czy obu kategorii działkowców - odnoszą się inne przepisy u.r.o.d., regulujące czy to zakres uprawnień, czy to ich powstanie.” (Wyr. TK w sprawie K 8/10).

⁷²⁹ Prawo to ustanawiane było na podstawie art. 12¹ ust. 1 PracOgrU oraz art. 14 ust. 1 RodzOgrU z 2005 r.

prawno-rzeczowym, jak mogłaby sugerować nazwa, lecz obligacyjnym⁷³⁰. Drugi typ użytkownika działki mógł być ustanowiony „w drodze umowy cywilnoprawnej, zawartej w formie aktu notarialnego”⁷³¹ na rzecz działkowca, któremu przydzielono już prawo użytkowania działki, a którego działka znajdowała się na nieruchomości będącej w użytkowaniu wieczystym PZD. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. nazywała to prawo „prawem użytkowania działki – w rozumieniu Kodeksu cywilnego”, było to zatem ograniczone prawo rzeczowe, o którym mowa w dziale II, Tytułu III, Księgi Drugiej Kodeksu cywilnego (art. 252-270 KC). Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 marca 2005 r. „prawo to obciąża całą nieruchomość (pracowniczego lub rodzinnego ogrodu działkowego: przyp. JL), a jego wykonywanie ograniczone jest do użytkowania wydzielonej fizycznie działki. Uprawnienia użytkownika względem przedmiotu użytkowania kształtowane są przez przepisy Kodeksu cywilnego. Prawo to ma charakter niezbywalny, związane jest ściśle z osobą, na rzecz której zostało ustanowione i jeżeli nie postanowiono inaczej, wygasa wraz ze śmiercią uprawnionego”⁷³². Ustawa z 2005 r. przewidywała dodatkowo oddawanie działek w „bezpłatne użytkowanie” instytucjom prowadzącym działalność społeczną, oświatową, kulturalną, wychowawczą, rehabilitacyjną, dobroczynną lub dotyczącą opieki społecznej (art. 14 ust. 3 ustawy).

Zgodnie z art. 66 pkt 2 RodzOgrU, z dniem wejścia jej w życie, „prawo używania działki i pobierania z niej pożytków (użytkowania działki) ustanowione na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, przekształca się w prawo do działki w rozumieniu niniejszej ustawy, ustanawiane w drodze umowy dzierżawy działkowej”. Podkreślenia wymaga, że cytowany przepis wskazuje jedynie na prawo obligacyjne „ustanawiane na podstawie ustawy 2005 r.”, nie wymienia natomiast praw obligacyjnych ustanowionych na podstawie ustawy z dnia 6 maja 1981 r. i nie odnosi się do kodeksowego użytkowania działki. Wyjaśnień odnośnie do losów tych praw należy zatem poszukiwać gdzie indziej.

Wzmiankę na temat innych praw do działki znaleźć można w art. 67 ust. 2 RodzOgrU dotyczącym rezygnacji z członkostwa w organizacji powstałej z przekształcenia PZD. Zgodnie z tym przepisem „osoby, o których mowa w ust. 1, mogą w każdym czasie złożyć oświadczenie woli o rezygnacji z członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym, o którym

⁷³⁰ Zob. wyr. SN z 18.03.2005 r. (II CK 526/04, OSNC 2006 Nr 2, poz. 37, str. 91, zob. też wyr. TK z dnia 11.07.2012 r. K 8/10, OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78), wyr. NSA z dnia 23 kwietnia 2002 r. (I SA 67/01, Legalis 79544), a także: M. Iżykowski, *Glosa do uchwały...*, s. 293, E. Kremer, *Problematyka prawna...*, s. 155-156 i 170, A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 391-392, K. Pałka, *Przeniesienie uprawnienia do wykonywania...*, s. 216, oraz J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe...*, s. 201. Odmiennie: J. Szachulowicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 grudnia 1988 r.*, II SA 1305/88. OSP 1991/1/26, R. Waśniewski, *Glosa do wyroku...*, s. 131, oraz R. Waśniewski, *Pracownicze ogrody działkowe...*, s. 78-79.

⁷³¹ Art. 12¹ ust. 2 PracOgrU oraz w art. 14 ust. 2 RodzOgrU z 2005 r.

⁷³² Wyr. SN z 18.03.2005 r. (sygn. II CK 526/04, OSNC 2006 nr 2, poz. 37, str. 91).

mowa w art. 65 ust. 1 pkt 1, zachowując prawo do działki, o którym mowa w art. 66 pkt 2, albo prawo użytkowania działki nabyte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy” (podkr. JL). Z zestawienia treści art. 65 ust.1 pkt 1 i art. 66 pkt 2 RodzOgrU wynika pośrednio, że ustawodawca przewidział dalsze trwanie „praw użytkowania działki”, innych niż „prawa używania działki i pobierania z niej pożytków (użytkowania działki) ustanowione na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych”. Jak wskazywano wyżej, poprzednio obowiązujące ustawy określały ogólnym mianem „prawa użytkowania działek” zarówno prawa obligacyjne, jak i ograniczone prawa rzeczowe. Również art. 67 ust. 2 RodzOgrU w żaden sposób nie precyzuje, o jakie prawa tu chodzi – w szczególności nie jest jasne, czy dotyczy on jedynie użytkowania kodeksowego, czy też praw obligacyjnych (wynikających z art. 12¹ ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 1981 r.). Nie wydaje się jednak, by zasadne było przypisywanie ustawodawcy intencji zaliczenia do jednej kategorii pojęciowej obligacyjnych praw użytkowania działki nabytych na podstawie ustawy z 1981 r. oraz praw rzeczowych ustanowionych na podstawie art. 12¹ ust. 2 ustawy z dnia 6 maja 1981 r. i art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. Pierwsze z tych praw jest zdecydowanie bardziej zbliżone swoją treścią do prawa użytkowania działki ustanawianego na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r., niż do praw rzeczowych przysługujących działkowcom na innych podstawach. Założyć również należy, że uchwalając ustawę z 2013 r., ustawodawca kierował się uwagami Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącymi wadliwości wcześniejszych rozwiązań w zakresie pomieszania na gruncie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. pojęć „użytkowania” z art. 12 ust. 1 i „użytkowania” z art. 12 ust. 2. Daje to podstawę do przyjęcia, że kształtując treść art. 67 ust. 2 RodzOgrU, ustawodawca odnosił się jedynie do użytkowania w jego podstawowym, kodeksowym znaczeniu („prawa użytkowania działki w rozumieniu Kodeksu cywilnego” według terminologii stosowanej w ustawie z 1981 oraz 2005 r.). Wniosek taki wzmacnia też potrzeba uwzględnienia zasady ochrony praw nabytych działkowców, na rzecz których ustanowiono takie prawa majątkowe⁷³³. Art. 67 ust. 2 RodzOgrU potwierdza więc, że przysługujące działkowcom prawa użytkowania kodeksowego zachowały swój byt⁷³⁴, choć zastrzeżenia budzi niejednoznaczna forma w jakiej ustawodawca o tym przesądził⁷³⁵.

⁷³³ W niektórych ogrodach dla większości działek ujawniono w księdze wieczystej prawnorzeczowe prawo użytkowania (zob. np. ROD Sady Żoliborskie - http://rodsadyzoliborskie.pl/?page_id=122, [dostęp: 2.06.2019]).

⁷³⁴ Tak samo: O. Kuc, A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 2, teza 13, oraz A. Sylwestrzak (A. Sylwestrzak, *Dzierżawa działkowa...*, s. 1319), Ł. Węgrzynowski, *Wypowiedzenie umowy dzierżawy działkowej i jego zaskarżenie*, *Przegląd Sądowy*, 2017, Nr 11-12, s. 179.

⁷³⁵ Skoro ustawa odnosi się w rozdziale 7 do praw ustanowionych pod rządami poprzedniej ustawy, konsekwentnie - dla wyczerpującego uregulowania tej problematyki - powinna ona określać jednoznacznie los wszystkich dotychczasowych tytułów prawnych do gruntów w ROD. Taka propozycja była sformułowana na forum Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw działkowych (posiedzenie w dn. 23 lipca 2013 r.) jednak w toku dalszych prac nie dokonano tego - http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=A44D2A22547D5827C1257BAD0036F350 [dostęp: 29.05.2019].

Do rozstrzygnięcia nadal pozostaje kwestia, jaki jest los obligacyjnych praw do działki uzyskanych przez działkowców na podstawie ustawy z 1981 r. Art. 66 pkt 2 RodzOgrU wyraźnie odnosi się do praw ustanowionych na podstawie ustawy z 2005 r. Ustawa ta nie zawierała postanowienia, które stanowiłoby o przekształceniu praw działkowców przyznanych na gruncie ustawy z 1981 r. w prawa, o których mowa w art. 14 ust. 1 RodzOgrU z 2005 r., czy o uznaniu dotychczas przysługujących działkowcom praw za prawa wynikające z tejże ustawy.⁷³⁶ Prawa ustanawiane na podstawie ustawy z 1981 r. swoją treścią były bardzo zbliżone do praw użytkowania działki z art. 14 ust. 1 RodzOgrU z 2005 r. Obydwa te rodzaje praw miały charakter obligacyjny i polegały na uprawnieniu do używania działki i pobierania z niej pożytków, co zbliżało je w zakresie uprawnień przysługujących działkowcom do stosunku dzierżawy⁷³⁷. Zbieżność obu rodzajów praw wynikała nie tylko z podobnego brzmienia przepisów je kreujących, nadających im tożsamy zakres i funkcje⁷³⁸, lecz także z podobieństwa ich relacji wobec ustanawianych równoległe, na gruncie obydwu ustaw, ograniczonych praw rzeczowych użytkowania działki (odpowiednio art. 12¹ ust. 2 PracOgrU oraz art. 14 ust. 2 RodzOgrU z 2005 r.)⁷³⁹.

Wydaje się, że skoro ustawodawca zdecydował o przekształceniu obligacyjnego użytkowania działki ustanowionego na podstawie ustawy z 2005 r., nie mogło być jego intencją utrzymywanie pod rządami aktualnie obowiązującej ustawy odrębnego prawa podmiotowego w postaci prawa, o którym mowa była w art. 12¹ ust. 1 PracOgrU. Tym bardziej zamiarem tym nie mogło być spowodowanie wygaśnięcia wszystkich tego typu praw. Brak jest uzasadnienia dla odmiennego traktowania użytkowników działek, którzy nabyli to prawo na podstawie przydziału PZD pod rządami ustawy z 1981 r. i tych, którzy nabyli je na podstawie przydziału pod rządami ustawy z 2005 r. Należałoby raczej przyjąć, że albo ustawodawca o prawach tych „zapomniał”, albo założył, że prawa te w dniu wejścia w życie ustawy z 2005 r. uległy jednak przekształceniu w prawa ustanawiane na podstawie art.

⁷³⁶ Choć nie oznaczałoby to, że prawa te zostały ustanowione na podstawie ustawy z 2005 r., to ułatwiałoby to uznanie, że mimo niefortunnego wyrażenia, w art. 66 pkt 2 chodzi o wszelkie obligacyjne prawa używania, które przysługiwały działkowcom pod rządami wcześniejszej ustawy.

⁷³⁷ Na podobieństwo konstrukcji normatywnej „użytkowania rzeczy”, które nie dotyczy ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego, lecz powstania odpowiedniego stosunku cywilnoprawnego o charakterze jedynie obligacyjnym do umowy dzierżawy albo używania bezczynszowego wskazuje K. Zaradkiewicz (zob. K. Zaradkiewicz, w: *Kodeks cywilny. T II. Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające* (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018, art. 708, Nb 2).

⁷³⁸ Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. uzupełniła wcześniejszą regulację wskazaniem, że prawo to ma mieć charakter bezpłatny i bezterminowy oraz doprecyzowaniem, że ustanawiane jest ono w drodze uchwały na rzecz członka PZD (to samo wynikało pośrednio z innych przepisów ustawy z 1981 r.) oraz wynika z niego uprawnienie do „używania działki i pobierania z niej pożytków” (takie same uprawnienia przysługiwały działkowcowi na gruncie art. 12¹ ust. 1 PracOgrU - zob. wyr. SN z 18.03.2005 r. (II CK 526/04, OSNC 2006 Nr 2, poz. 37, str. 91), gdzie SN wskazał, że „na treść tego prawa składa się możliwość korzystania z działki, pobieranie pożytków, czynienie nakładów itp.”).

⁷³⁹ Obligacyjne prawa użytkowania stanowiły podstawę (warunek) dla przyznania ograniczonych praw rzeczowych przy spełnieniu warunku przysługiwania PZD prawa użytkowania wieczystego nieruchomości ogrodu (ewentualnie również własności na gruncie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r.).

14 ust. 1 ustawy z 2005 r.⁷⁴⁰ a zastosowane w art. 66 pkt 2 RodzOgrU odniesienie do prawa użytkownika działki „ustanowionego na podstawie” art. 14 ust. 1 ustawy z 2005 r., mimo braku precyzyjności, obejmuje wszelkie stosunki prawne funkcjonujące w oparciu o ten przepis.

Wniosek taki wzmacnia argumentacja zastosowana w wyroku SN z dnia 18 marca 2005 r.⁷⁴¹ odnośnie do kwalifikacji praw do działki przyznanych działkowcom przed wejściem w życie ustawy z dnia 6 maja 1981 r. (czyli pod rządem ustawy z dnia 9 marca 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych). Sąd Najwyższy uznał w tym wyroku (mimo braku wyraźnych ku temu podstaw), że przepisy ustawy z dnia 6 maja 1981 r. są miarodajne dla oceny uprawnień do nieruchomości zajętych na ogrody działkowe przed wejściem w życie ustawy z 1981 r. Sąd powołał się w tym względzie na treść przepisów wprowadzających, przejściowych i końcowych zawartych w art. 32-36 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, które mimo że nie wyrażały wprost reguły przekształcenia praw do działki przyznanych przed dniem wejścia w życie ustawy w prawa określone w tejże ustawie, deklarowały natomiast, że miejskie i przyzakładowe pracownicze ogrody działkowe istniejące w dniu wejścia w życie ustawy stają się pracowniczymi ogrodami działkowymi w jej rozumieniu, a użytkownicy działek w pracowniczych ogrodach działkowych istniejących w dniu wejścia w życie ustawy stają się członkami Polskiego Związku Działkowców. Z powyższych unormowań Sąd wywiódł wniosek, że skoro stronami dotychczasowych stosunków prawnych, regulujących zasady korzystania z działek stały się – po wejściu w życie ustawy z dnia 6 maja 1981 r. – PZD i jego członkowie (dotychczasowi użytkownicy tych działek), to stosunki te należy oceniać już na podstawie przepisów tejże ustawy. Podobną argumentację co do losów praw, o których mowa była w art. 12¹ ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 1981 r., można zastosować na gruncie przepisów przejściowych i końcowych ustawy z dnia 8 lipca 2005 r.⁷⁴², co dawałoby podstawę do zastosowania art. 66 pkt 2 RodzOgrU również w odniesieniu do praw, które zostały przyznane działkowcom jeszcze pod rządami ustawy z 1981 r.

Podsumowując powyższe, należy stwierdzić, że w obowiązującym stanie prawnym działkowcom przysługiwać może albo prawo do działki, wynikające z umowy dzierżawy działkowej (również ukształtowane na skutek przekształcenia się praw obligacyjnych

⁷⁴⁰ Mogłoby to wynikać z przyjęcia, że kształtując treść ustawy z 2005 r., ustawodawca wyszedł z założenia, że na jej gruncie działkowcom przysługiwać będą tożsame prawa jak w ustawie z 1981 r., wobec czego jej przepisy znajdą do nich zastosowanie wprost, bez dodatkowego uregulowania przekształcenia się dotychczasowych praw użytkownika działki.

⁷⁴¹ Wyr. SN z dnia 18 marca 2005 r. (II CK 526/04, OSNC 2006 Nr 2, poz. 37, str. 91).

⁷⁴² Ustawa z 2005 r. zadeklarowała zachowanie przez PZD dotychczasowych praw i obowiązków, co odnosiło się również do praw i obowiązków działkowców wynikających z użytkowania przydzielonych im działek. Funkcjonalna interpretacja powyższej omawianych przepisów uzasadnia wniosek, że również w tym przypadku z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 8 lipca 2005 prawa przysługujące dotąd działkowcom wobec PZD stały się prawami, o których mowa w tejże ustawie.

przysługujących działkowcom na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów), albo prawo użytkowania działki, wynikające z ustanowienia na rzecz działkowca ograniczonego prawa rzeczowego przed 2013 r. Odnieść się w tym miejscu trzeba do poglądu O. Kuca, który opowiada się za możliwością korzystania przez działkowców z działek ROD na innych niż wymienione powyżej podstawach. Autor ten wywodzi bowiem, że „jeśli stowarzyszenie ogrodowe jest właścicielem gruntu, może skorzystać z najszerszego wachlarza możliwości w zakresie rodzajów prawa do działki ustanowionego na rzecz działkowca. Może więc oddać działkę w użytkowanie, wydzierżawić zgodnie z Kodeksem cywilnym lub oddać w dzierżawę działkową, a nawet podzielić nieruchomością gruntową pod ROD zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami i sprzedać działkowcom. W przypadku gdy stowarzyszenie ogrodowe jest użytkownikiem wieczystym lub użytkownikiem, w zasadzie może jedynie wydzierżawić działki zgodnie z Kodeksem cywilnym lub oddać w dzierżawę działkową. (...) w przypadku dzierżawy gruntu od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego pod ROD, stowarzyszenie ogrodowe może poddzierżawić działki na rzecz działkowców jedynie wtedy, gdy umowa dzierżawy przewiduje taką możliwość”. Stanowisko takie budzi jednak zasadniczy sprzeciw. Ustawa z 2013 r. wyraźnie stanowi, że działkowcem jest osoba uprawniona do korzystania z działki w ROD na podstawie „prawa do działki” (art. 2 pkt 1 RodzOgrU)⁷⁴³, definiując zarazem to drugie pojęcie jako „ustanowiony zgodnie z ustawą tytuł prawny uprawniający do korzystania z działki”. Podstawa korzystania z działki w ROD musi więc wynikać wyraźnie z przepisu ustawy, który odnosi się nie do jakiegokolwiek gruntu, ale właśnie do „działki”. Jak omówiono wyżej, ustawa z 2013 r. identyfikuje jako prawo do działki jedynie to ustanowione na podstawie umowy dzierżawy działkowej (art. 27 ust. 1 RodzOgrU). Dodatkowo za prawo do działki uznać można również prawo użytkowania „w rozumieniu Kodeksu cywilnego”⁷⁴⁴. Na tym jednak wyczerpują się dopuszczone przez ustawodawcę formy korzystania z gruntu przez działkowców. Nie można powołać się tutaj na swobodę kontraktową stowarzyszenia ogrodowego, gdyż swoboda ta nieprzypadkowo została ograniczona. Dopuszczenie ustanawiania na rzecz działkowców zwykłej dzierżawy „kodeksowej” skutkowałoby pozbawieniem ich ochrony wynikającej z przepisów ustawy z 2013 r., w szczególności dawałoby stowarzyszeniu możliwość dowolnego kształtowania okresów dzierżawy, wysokości czynszów oraz jej wypowiedania (z pominięciem warunków określonych w art. 36 RodzOgrU). Niewątpliwie zaś celem wprowadzenia dzierżawy działkowej jako nowego typu umowy nazwanej było zapewnienie należytej ochrony praw działkowców. Omawiana koncepcja umożliwiałaby omijanie przez stowarzyszenia ogrodowe

⁷⁴³ Jak już wyjaśniano wcześniej nie jest też możliwe prowadzenie ROD na gruncie jedynie wydzierżawianym stowarzyszeniu ogrodowemu.

⁷⁴⁴ Nieprzypadkowo jednak ustawodawca nie przewidział na gruncie obowiązującej ustawy możliwości dalszego ustanawiania prawa użytkowania, co również omawiana koncepcja pomija.

wprowadzonych ustawą przepisów, a wszystkie zastrzeżone w niej na rzecz użytkowników działek gwarancje byłyby iluzoryczne. Z tych wszystkich względów proponowanego stanowiska nie sposób podzielić.

Mimo że pomiędzy prawami, które mogą przysługiwać działkowcom występują formalnie bardzo istotne różnice, uchwycić można też pewne cechy wspólne pozwalające ująć je w zbiorczą kategorię prawa do działki. Wynikają one z opisanej już w rozdziałach III.4.2. i III.4.3. specyfiki korzystania z działek w rodzinnych ogrodach działkowych, a także z „wtórnego” charakteru praw przyznawanych działkowcom, które najpierw pozyskiwane są przez stowarzyszenie ogrodowe (rozdział III.5.1. pracy). Uprawnione jest stwierdzenie, że wyznaczają one ogólną naturę praw do działki. Tak zidentyfikowana ogólna specyfika praw do działki ułatwi dokonanie w dalszej części pracy oceny obowiązujących rozwiązań oraz sformułowanie ewentualnych propozycji *de lege ferenda*.

Zarówno badania historyczne⁷⁴⁵, jak i porównawcze⁷⁴⁶ dowodzą, że korzystanie z działki ma swoją podstawę przeważnie w stosunku obligacyjnym pomiędzy organizacją działkowców a działkowcem, który co do zasady jest również członkiem tej organizacji. Mimo że wraz z biegiem lat zmieniały się formalne podstawy przekazywania działkowcom uprawnienia do korzystania z działek i szczegółowe rozwiązania dotyczące uzyskania tego prawa, jego zakres i warunki nie ulegały jednak istotnym przeobrażeniom. Nawet umożliwienie nabywania działkowcom prawnorzeczowego użytkowania działki w 1995 r. nie zmieniało praktycznej treści wykonywanych przez nich uprawnień. Jak zauważył TK, przepisy ustawy z 1981 r. (po nowelizacji z 1995 r.) oraz ustawy z 2005 r., mimo formalnego odróżnienia dwóch „rodzajów” użytkowania działki, nie różnicowały treści uprawnień działkowców w zależności od tego, jaki rodzaj prawa im przysługiwał (ustawa określała jednolicie prawa i obowiązki oraz status wszystkich działkowców posługując się określeniem „członek PZD”), a ustawodawca ukształtował prawo obligacyjne użytkowania na wzór „kodeksowego” użytkowania⁷⁴⁷. W efekcie zakres uprawnień działkowców dysponujących tymi prawami był zbieżny, a o rodzaju prawa, którym dysponuje konkretny działkowiec

⁷⁴⁵ Zob. rozdział I.3.2. pracy. Wyjątki od tej reguły dotyczyły nielicznych ogrodów działkowych prowadzonych przed wojną przez same gminy lub parafie. Specyficzny jest też okres obowiązywania ustawy z 1949 r. kiedy to formalnie ustawa nie stanowiła o członkostwie działkowców w jakiegokolwiek organizacji i powierzała prowadzenie ogrodów związkom zawodowym, a jednocześnie w literaturze i orzecznictwie odnoszono się jednak do członkostwa w „organizacji społecznej” (tak: J. Łętowski) lub nawet „stowarzyszeniu” (tak: Sąd Najwyższy w wyr. z 29 czerwca 1973 r.), m.in. w oparciu o dokumenty wewnętrzne funkcjonujących wówczas w ramach Zrzeszenia Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisji Centralnej Związków Zawodowych) pracowniczych ogrodów działkowych (zob. J. Łętowski, glosa do wyr. SN z 29 VI 1973, I CR 301/73, OSPIKA Nr 10/1974 poz 200).

⁷⁴⁶ Zob. omówienie przedstawione w rozdziale III.5.3. powyżej.

⁷⁴⁷ Zob. pkt 13.4.2. uzasadnienia wyr. TK z dnia 11.07.2012 r., K 8/10, OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78.

decydował przede wszystkim status PZD jako użytkownika wieczystego. W ocenie TK powodowało to zatarcie treści obydwu tych praw. Przyznanie działkowcom użytkowania „kodeksowego” wzmocniało ich formalną pozycję wobec osób trzecich, lecz nie wpływało na zakres wykonywanych uprawnień.

Tym, co od zawsze charakteryzuje korzystanie z działki w ogrodzie działkowym, jest opisany w rozdziale III.4.2. kooperacyjny charakter korzystania z cudzej nieruchomości. Mimo że każdy działkowiec uprawia „własną” działkę sam, to jednak korzystać musi z wspólnych urządzeń oraz terenów, aby było to w ogóle możliwe. Przysługujące działkowcom prawa do działki, umożliwiając im po pierwsze samodzielne posiadanie rzeczy, w tym wykonywanie fizycznej kontroli nad nią w sposób, który jest zgodny z jej przeznaczeniem. Opisywane już przeznaczenie działek w ROD wiąże się przede wszystkim z prowadzeniem upraw ogrodniczych, a zatem polega nie tylko na używaniu gruntu, lecz także na pobieraniu z niego pożytków. Uprawy te nie mają jednak charakteru produkcyjnego, lecz konsumpcyjny. Prowadzenie upraw wiąże się w praktyce z koniecznością częstego pobytu na działce, wobec czego określone w art. 27 ust. 3 RodzOgrU reguły ustanawiania prawa do działki wymieniają miejsce zamieszkania zainteresowanego, jako jedno z głównych kryteriów wyboru osoby, z którą umowa zostanie podpisana,.

Nabycie praw do działki skutkuje możliwością nabycia własności nasadzeń, urządzeń i obiektów dokonanych/wybudowanych na działce. Związanie własności tych naniesień z prawem do działki charakteryzuje każdy typ prawa do działki kreowany przez ustawodawcę na gruncie przepisów obowiązujących od 1981 r. Prawu temu oraz jego związkom z prawem do działki poświęcony został rozdział III.4.4. pracy.

Do niedawna cechą praw do działki stanowiło ich związanie z członkostwem w organizacji prowadzącej ogród działkowy. Było tak zarówno przed wprowadzeniem regulacji ustawowych, jak i później, przy czym w 1949 r. ustawodawca narzucił działkowcom jedną centralnie kierowaną organizację prowadzącą wszystkie ogrody (najpierw ZPZZ, następnie PZD), co powodowało też konieczność zrzeszania się w właśnie w niej (problematykę tę opisano w rozdziale III.6.1. pracy). Ustawodawca zrezygnował jednak obecnie z tego rozwiązania. Prawa te były też nieprzenoszalne, co aktualnie charakteryzuje jedynie ustanowione pod rządami wcześniejszych ustaw użytkowanie „kodeksowe”.

Oparcie uprawnień działkowców do korzystania z gruntu na ogólnej konstrukcji dzierżawy ma, na tle uregulowań przyjętych w innych państwach, charakter typowy. Stosunek

dzierżawy (poddzierżawy) stanowi podstawę korzystania z działek zarówno w państwach, w których funkcjonowanie ogrodów działkowych jest uregulowane tj. Austrii, Niemczech, Danii i na Słowacji, jak i tam, gdzie brak takiej regulacji – np. w Czechach, Irlandii, Szwecji i Holandii. Uwagę zwraca natomiast nietypowe rozwiązanie stosowane we Francji, gdzie działkowcy nie zawierają ze stowarzyszeniem umów dzierżawy, lecz korzystają z przydzielonej im działki w ramach uprawnień wynikających ze stosunku członkostwa w stowarzyszeniu przyznanych każdemu członkowi statutem⁷⁴⁸.

W Niemczech podstawową formą korzystania z działek jest co do zasady dzierżawa regulowana przepisami niemieckiego kodeksu cywilnego, jednak treść tego stosunku prawnego modyfikuje w istotnym stopniu ustawa o ogródkach działkowych (§ 4 ust. 1 OgrDzU niem.). Uzasadnienia takich modyfikacji i uregulowania zasad korzystania z ogródków działkowych w ustawie specjalnej poszukuje się w konieczności zapewnienia prawidłowej realizacji przez ogrody ich społeczno-politycznych i urbanistycznych funkcji⁷⁴⁹. Przedmiotem umowy zawieranej z działkowcem jest przekazanie działki (tj. wydzielonej części nieruchomości stanowiącej ogród działkowy) indywidualnemu użytkownikowi do wykorzystania w celach działkowych – tj. zgodnie z wymaganiami opisanego już wcześniej tzw. użytku działkowego (*Kleingärtnerische Nutzung*). Ustawa wprowadza szczególne zasady odnoszące się do dzierżawy działek w zakresie m.in.: ustalania wysokości czynszu dzierżawnego, nieograniczonego czasu trwania umowy w przypadku ogrodów stałych, zasad i skutków wypowiedzenia umów dzierżawy przez wydzierżawiającego, skutków śmierci działkowca dla bytu umowy dzierżawy, nieważności sprzecznych z ustawą i niekorzystnych dla dzierżawy postanowień umowy dzierżawy.

Wydzierżawiający nie może ustalić dowolnie wysokości czynszu, jest bowiem związany stawką maksymalną wynikającą z § 5 ust. 1-3 OgrDzU niem.⁷⁵⁰ Postanowienie umowy przyznające wydzierżawiającemu czynsz wyższy niż maksymalny jest nieważne, a zawyżoną stawkę czynszu zastępuje ta wynikająca z postanowień ustawy (w pozostałym zakresie umowa pozostaje ważna)⁷⁵¹. Ustawa gwarantuje jednak wydzierżawiającemu, że uzyska on dodatkowo od dzierżawcy zwrot wszystkich obciążeń publiczno-prawnych, którymi obciążona jest działka. W przypadku stałych ogródków działkowych umowa

⁷⁴⁸ H. Bonnavaud, *France: The future of allotment...*, s. 18, *Frankreich* - opracowanie własne Międzynarodowego Biura Ogrodów Działkowych i Rodzinnych (niepubl. - archiwum autora); zob. np. art. 6 Regulaminu wewnętrznego Rodzinnego Ogrodu Działkowego w Lieusaint, <http://ajfcl1.e-monsite.com/pages/trrrrrr.html> [dostęp: 2.06.2019]

⁷⁴⁹ L. Mainczyk, *Bundeskleingartengesetz, Praktiker-Kommentar...*, s. 123.

⁷⁵⁰ Zgodność tego rozwiązania z Konstytucją wynika pośrednio z wyr. FTK z 25.02.1998 r. (1 BvR 207/97, NJW - RR 1998, 1166); zob. też K. Duckstein, *Der Zwischenpachtvertrag...*, s. 24.

⁷⁵¹ L. Mainczyk, *Der Kleingarten – juristisch...*, s. 20.

dzierżawy musi zostać zawarta na czas nieokreślony (§ 6 OgrDzU niem.)⁷⁵². Status działki stałej mają działki położone na gruncie, który w planie zagospodarowania przestrzennego (*Bebauungsplan*) przeznaczony jest na cele prowadzenia ogrodów działkowych⁷⁵³. Wypowiedzenie umowy o dzierżawę działki wymaga formy pisemnej (§ 7 OgrDzU niem.). Możliwość wypowiedzenia umowy przez wydzierżawiającego w przypadku działek stałych (*Dauerkleingarten*) ograniczono do przypadków enumeratywnie wymienionych w ustawie (§ 9 i § 10 OgrDzU niem.)⁷⁵⁴ – zob. uwagi na ten temat w części poświęconej ochronie trwałości ogrodów działkowych (rozdział III.4.5 pracy). Oddanie ogródka działkowego w dzierżawę jest często w Niemczech uzależnione od członkostwa w organizacji zrzeszającej działkowców a będącej dzierżawcą pośrednim ogrodu działkowego, w ten sposób, że działka może zostać przydzielona jedynie jej członkowi⁷⁵⁵. Zarazem jednak ani statut ani umowa dzierżawy nie mogą ingerować w przewidziane ustawą z 1983 r. ograniczenia w zakresie przyczyn rozwiązywania dzierżawy działki – zatem utrata członkostwa w organizacji działkowców nie może pozbawiać działkowca prawa do korzystania z niej⁷⁵⁶. Możliwe jest także dochodzenie przymusowego nawiązania umowy dzierżawy ogródka położonego na nieruchomości przeznaczonej na stałe ogródki działkowe, jeśli jej właściciel lub dzierżawca bezpodstawnie odmawia zawarcia takiej umowy (§ 15 OgrDzU niem.).

W Austrii, podobnie jak w Niemczech, nawiązanie stosunku dzierżawy działki realizuje się w sferze autonomii stron, jednak gdy stosunek taki zostanie nawiązany, możliwość jego rozwiązania jest znacznie ograniczona – obowiązujące przepisy, mimo obligacyjnego charakteru umowy, nadają mu charakter trwały. Umowy z działkowcami można rozwiązać bowiem tylko z przyczyn określonych ustawą (zaległości w płatności czynszu, opłat czy składek członkowskich na rzecz organizacji działkowców, naruszanie zasad korzystania z działki, porządku ogrodowego lub niewłaściwe zachowanie, popełnienie czynu karalnego względem właściciela gruntu, dzierżawcy ogólnego, innego działkowca, czy członka organizacji działkowców). Umowę rozwiązać może wyłącznie sąd na uzasadniony wniosek wydzierżawiającego (§ 12 ust. 2 i 5 w zw. z § 7 ust. 1 i 4 OgrDzU austr.). Wysokość czynszów z tytułu dzierżawy działek indywidualnych powiązana jest z kosztami ponoszonymi przez dzierżawcę ogólnego – czynsz ten odpowiadać ma przypadającym na niego częściom:

⁷⁵² Zob. na ten temat wyr. FTK z 23.09.1992 r. (BvL 15/85, BVerfGE 87,114), L. Mainczyk, *Regeln des Bundeskleingartengesetzes...*, s. 18.

⁷⁵³ Na terenach byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej stały charakter mają również ogródki działkowe, które przed dniem wejścia w życie traktatu pomiędzy Republiką Federalną Niemiec a Niemiecką Republiką Demokratyczną o ustanowieniu jedności Niemiec z dn. 31.08.1990 r. (BGBl. II 885) tj. 3.10.1990 r., stanowiły własność gminy, niezależnie od tego czy dla danego terenu uchwalony został plan zagospodarowania terenu (zob. § 20a pkt 2 OgrDzU niem.).

⁷⁵⁴ Zob. wyr. FTK z 23.09.1992 r. (BvL 15/85, BVerfGE 87,114), tak też L. Mainczyk, *Regeln des Bundeskleingartengesetzes...*, s.19-20.

⁷⁵⁵ L. Mainczyk, *Bundeskleingartengesetz, Praktiker-Kommentar...*, s. 64.

⁷⁵⁶ Tamże, s. 65.

czynszu płaconego przez generalnego dzierżawcę, podatków i danin publicznych, kosztów administrowania i kosztów urządzeń wspólnych. Ustawa austriacka opiera się jednocześnie na zasadzie transparentności kosztów związanych z prowadzeniem ogrodu działkowego (wysokością opłat i czynszu), a także poddaje pod rozstrzygnięcie sądu spory, które mogą między stronami wyniknąć na gruncie prawidłowości rozliczeń lub stosowności kosztów administracyjnych. Wymaga ona przedstawiania działkowcom rozliczeń, prognoz kosztów i wglądu w związane z nimi dokumenty.

III.6.3. Zbywalność i ograniczona dziedziczność prawa dzierżawy działkowej

Zgodnie z art. 41 obowiązującej RodzOgrU, działkowiec może w drodze umowy „przenieść prawa i obowiązki wynikające z prawa do działki na rzecz pełnoletniej osoby fizycznej” (dalej: „przeniesienie praw do działki”⁷⁵⁷). Możliwość ta dotyczy jedynie prawa dzierżawy działkowej, ponieważ użytkowanie, ustanowione zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy z 2005 r., nie może być przedmiotem zbycia i wygasa wraz ze śmiercią uprawnionego (art. 254 i 266 KC). Dla przeniesienia praw wynikających z dzierżawy działkowej ustawa zastrzega *ad solemnitatem* wymóg zawarcia umowy w formie pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi⁷⁵⁸.

Przypomnieć należy, że przy braku jakiegokolwiek regulacji dotyczącej możliwości przeniesienia ogółu praw i obowiązków wynikających z umowy na osobę trzecią, zastosowanie miałyby ogólne przepisy o cesji praw oraz przejęciu długu uregulowane w Tytule IX Księgi Trzeciej Kodeksu cywilnego. W ich świetle, dla transakcji przeniesienia całokształtu praw wynikających z umowy dwustronnie zobowiązującej wymagana jest zgoda trzech stron – zasada ta ma zastosowanie zarówno do najmu, jak i w dzierżawie. W przypadku spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu ustawa natomiast w ogóle wyklucza możliwość jego przeniesienia.

Mimo braku jednoznacznej regulacji podobne rozwiązanie dotyczyło przysługującego działkowcom „użytkowania działki” (mowa tu o prawie obligacyjnym, bo użytkowanie, o którym mowa w art. 252 i nast. KC, z zasady jest niezbywalne) przed uchwaleniem ustawy z 2013 r. Kwestia ta nie była co prawda regulowana wprost w ustawach działkowych, jednak możliwość przeniesienia praw do działki wykluczały postanowienia regulaminu

⁷⁵⁷ Takim skrótowym wyrażeniem posługuje się ustawa i będzie ono stosowane też w niniejszej pracy, mimo braku pełnej poprawności merytorycznej (ustawa, stanowiąc bowiem o przeniesieniu praw i obowiązków wynikających z prawa do działki, odnosi się również do praw wynikających z nabycia na własność nasadzeń, urządzeń i obiektów znajdujących się na działce).

⁷⁵⁸ Art. 42 ust. 1 RodzOgrU w zw. z art. 73 § 2 KC.

pracowniczego ogrodu działkowego (potem rodzinnego ogrodu działkowego)⁷⁵⁹. Uzasadniano to w okresie PRL szczególnymi funkcjami działek oraz w przewarżającej mierze publicznymi nakładami na ich urządzenie i zagospodarowanie⁷⁶⁰. Jako prawo niezbywalne, prawo użytkowania działki zaliczano do majątku odrębnego małżonka (art. 33 pkt 5 KRO)⁷⁶¹. Z uwagi na fakt, że również sami działkowcy ponosili nakłady na urządzenie działek, wygaśnięcie prawa ich użytkowania rodziło konieczność rozliczenia ich wartości. Formalnie wartość tę zwracać miał działkowcowi zarząd ogrodu, regulaminy dopuszczały jednak, by środki z tego tytułu były przekazywane bezpośrednio przez kolejnego użytkownika działki (przed 1981 r. rozliczano wartość nakładów, po uchwaleniu ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych – wartość własności pozostawionych na działce naniesień stanowiących do tej chwili odrębną własność).

Przyjęte aktualnie rozwiązanie nie tylko nie wyłącza (tak jak było dotąd) możliwości zbycia prawa do działki wynikającej z umowy dzierżawy działkowej, lecz także ogranicza swobodę decyzji stowarzyszenia w zakresie wyrażenia zgody na wynikające z takiego zbycia przejęcie praw i obowiązków umownych przez nowego dzierżawcę. W myśl art. 41 ust. 2 i 4 RodzOgrU, skuteczność przeniesienia praw do działki zależy od „zatwierdzenia przez stowarzyszenie ogrodowe”, jednak odmowa musi być uzasadniona i może nastąpić wyłącznie z ważnych powodów. Obowiązek uzyskania takiego „zatwierdzenia” należy postrzegać jako określony w ustawie wymóg wyrażenia zgody przez osobę trzecią, o którym mowa w art. 63 KC⁷⁶². Konstrukcję zgody osoby trzeciej przewidzianą w przywołanym przepisie stosuje się, gdy ustawa przewiduje wymóg udzielenia przez osobę trzecią zgody, jako warunek skutecznego dokonania czynności prawnej ze względu na potrzebę ochrony stron czynności prawnej lub ewentualnie innych osób⁷⁶³. W omawianym przypadku, chodzi o interesy stowarzyszenia ogrodowego, które sprawuje pieczę nad sposobem korzystania z działek w ROD. Jak już wskazywano, w każdym przypadku przenoszenia praw i obowiązków wynikających z umowy przez jedną z jej stron na osobę trzecią, niezbędne jest uzyskanie

⁷⁵⁹ Zob. Regulamin Pracowniczego Ogrodu Działkowego Zrzeszenia Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisji Centralnej Związków Zawodowych) (AP w Łodzi - Zespół: 39/2137/0 Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Zgierzu » Seria: 6 Wydział Spraw Wewnętrznych » Jednostka: 874) oraz regulamin Pracowniczego Ogrodu Działkowego PZD z 7 kwietnia 2004 r. Praktyka niekiedy była inna - zob. J. Rozkosz, W. Lenkiewicz, *Pracownicze ogrody...*, s. 24-25.

⁷⁶⁰ J. Rozkosz, W. Lenkiewicz, *Pracownicze ogrody...*, s. 24.

⁷⁶¹ A. Dyoniak, *Ochrona rodziny...*, s. 136. Autor uznawał jednak, że użytkowanie "działkowe" jest ograniczonym prawem rzeczowym, o którym mowa w art. 254 KC, co nie było trafne.

⁷⁶² Nietrafne jest zatem ujmowanie zastrzeżonego w ustawie wymogu zatwierdzenia tego zbycia jedynie jako „warunku” i to „o charakterze rozwiązującym”, który powinien być zastrzeżony w umowie przeniesienia prawa do działki (tak: A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 41, teza 3). Różnica w powyższym zakresie wyraża się przede wszystkim w tym, że sam warunek umowny byłby skuteczny jedynie *inter partes* (natomiast art. 41 RodzOgrU ma charakter bezwzględny i obowiązuje niezależnie od jego zastrzeżenia w umowie), a dodatkowo ziszczenie się warunku umownego nie ma mocy wstecznej, chyba że co innego zastrzeżono (przeciwnie do skutku wyrażenia zgody z art. 63 KC).

⁷⁶³ Wymóg uzyskania takiej zgody może wynikać też z czynności prawnej na podstawie umocowania ustawowego (np. dopuszczona przez art. 509 KC możliwość zastrzeżenia w umowie wymogu zgody na przelew wierzytelności), a wg niektórych - również z czynności prawnej - zob. M. Gutowski, w: *Kodeks cywilny. t. I. Komentarz do art. 1-352* (red. M. Gutowski), Warszawa 2018, art. 63, Nb. 8-11.

zgody drugiej strony umowy. Z uwagi na fakt, że dzierżawca (działkowiec) jest podmiotem zarówno praw, jak i obowiązków wynikających z takiej umowy, przeniesienie praw obejmuje nie tylko cesję wierzytelności (art. 509 KC), lecz także przejęcie długu, wymagające dla swojej skuteczności zgody wierzyciela (art. 519 KC). W przypadku zwykłej, „kodeksowej” dzierżawy wydzierżawiający może jednak odmówić wyrażenia zgody na przejście praw i obowiązków wynikających z dzierżawy nieruchomości na inną osobę bez jakiegokolwiek uzasadnienia, natomiast stowarzyszenie ogrodowe jest w swojej decyzji ograniczone treścią art. 41 ust. 4 RodzOgrU. Dodatkowo – przeciwnie niż na gruncie kodeksu cywilnego⁷⁶⁴ – brak zajęcia przez stowarzyszenie ogrodowe stanowiska w terminie wyznaczonym ustawą jest równoznaczny z zatwierdzeniem przeniesienia praw do działki. Oznacza to, że ustawa z 2013 r. kształtuje w istocie korzystniejsze dla dzierżawcy rozwiązanie w zakresie możliwości przenoszenia praw wynikających z zawartej umowy dzierżawy działkowej niż te wynikające z ogólnych zasad przewidzianych Kodeksem cywilnym.

Stowarzyszenie ogrodowe może wyrazić swoją zgodę w zakresie zatwierdzenia umowy przeniesienia praw i obowiązków wynikających z prawa do działki, zarówno przed, jak i po złożeniu oświadczeń przez osoby dokonujące czynności (wniosek z art. 63 § 1 KC), choć zgodnie z art. 41 ust. 3 RodzOgrU powinno ono zająć swoje stanowisko w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania pisemnego wniosku o zatwierdzenie – bezskuteczny upływ tego terminu jest bowiem jednoznaczny z zatwierdzeniem przeniesienia praw do działki. We wniosku działkowiec obowiązany jest wskazać uzgodnioną z potencjalnym nabywcą wysokość wynagrodzenia za znajdujące się na działce nasadzenia, urządzenia i obiekty stanowiące jego własność. Jak wskazano wyżej, dodatkową modyfikacją zasad wyrażania zgody przez stowarzyszenie jest ograniczenie możliwości odmowy zatwierdzenia przeniesienia praw do działki do dwóch przypadków: (a) wystąpienia ważnych powodów i (b) wskazania osoby, na rzecz której ma nastąpić to przeniesienie (co nie może jednak dotyczyć przypadków przeniesienia praw do działki na rzecz osoby bliskiej działkowca)⁷⁶⁵. Każda ze stron umowy, której zatwierdzenia odmówiono, może wytoczyć powództwo o ustalenie, że odmowa ta jest bezpodstawna. Orzeczenie sądu o bezpodstawności odmowy zastępuje oświadczenie stowarzyszenia ogrodowego w przedmiocie zatwierdzenia (art. 41 ust. 7 RodzOgrU).

⁷⁶⁴ Zgodnie z art. 520 KC, „każda ze stron, które zawarły umowę o przejęcie długu, może wyznaczyć osobie, której zgoda jest potrzebna do skuteczności przejęcia, odpowiedni termin do wyrażenia zgody; bezskuteczny upływ wyznaczonego terminu jest jednoznaczny z odmówieniem zgody”.

⁷⁶⁵ Osoba taka powinna złożyć w terminie 2 tygodni od daty odmowy zatwierdzenia przeniesienia praw do działki pisemne oświadczenie o gotowości zapłaty na rzecz działkowca wynagrodzenia w wysokości wskazanej w jego wniosku, a bezskuteczny upływ tego terminu jest równoznaczny z uwzględnieniem wniosku działkowca.

Mimo że ogólnie art. 63 ust. 2 KC zastrzega – gdy do ważności czynności prawnej wymagana jest forma szczególna – taką samą formę dla oświadczenia o wyrażeniu zgody na jej wykonanie, to w analizowanym przypadku art. 41 ust. 4 RodzOgrU wprowadza w tym zakresie rozwiązanie szczególne przewidując, że „odmowa” zatwierdzenia przeniesienia praw do działki sporządzana ma być „w formie pisemnej z uzasadnieniem pod rygorem nieważności”. Ustawa jednocześnie nie odnosi się do formy wyrażenia *zgody* na przeniesienie tych praw, przyjąć więc należy, że powinna być ona wyrażona w formie analogicznej jak „odmowa” (a nie pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi jak wymagałby sam art. 63 § 2 KC). Ze względu na przewidziane przez ustawę skutki niezajęcia stanowiska przez stowarzyszenie ogrodowe w terminie 2 tygodni (tj. zatwierdzenie przeniesienia praw do działki – art. 41 ust. 3 zd. 1 *in fine* RodzOgrU), kwestia ta ma jednak trzeciorzędne znaczenie.

Konsekwencją zastosowania omawianej konstrukcji normatywnej, jest to, że zatwierdzenie zbycia dokonane po złożeniu oświadczenia ma moc wsteczną od daty podpisania umowy przeniesienia praw do działki (art. 63 § 1 zd. 2 KC). W okresie do zatwierdzenia zbycia, dokonana wcześniej czynność charakteryzuje się zawieszoną skutecznością – osoby, które złożyły oświadczenia woli, są związane tą czynnością w ten sposób, że „żadna z nich nie może cofnąć swego oświadczenia woli. Czynność wprowadzie nie wywołuje jeszcze skutków, lecz w przypadku jej potwierdzenia będzie wywoływała te skutki od chwili złożenia oświadczeń woli przez strony”⁷⁶⁶. Odmowa zatwierdzenia umowy przez stowarzyszenie (jeśli nie została podważona przez sąd w trybie przewidzianym w art. 41 ust. 7 RodzOgrU) powoduje skutek w postaci nieważności bezwzględnej, co oznacza, że umowa taka jest nieważna ze skutkiem *ex tunc*⁷⁶⁷.

Mimo dopuszczenia przenoszenia praw do działki, ustawodawca zdecydował jednocześnie, że ich dziedziczność będzie bardzo ograniczona⁷⁶⁸. W wypadku śmierci działkowca, jeśli prawo do działki było ustanowione wspólnie, przypada ono współmałżonkowi zmarłego. Prawo do działki nie wchodzi zatem w skład spadku, a art. 38 ust. 1 RodzOgrU określa szczególne zasady jego przejścia na małżonka na podstawie konstrukcji prawnej sukcesji syngularnej⁷⁶⁹. Jeśli natomiast prawo do działki ustanowione było tylko na rzecz zmarłego, ustawa oferuje jego współmałżonkowi możliwość wstąpienia w ten stosunek prawny. Konstrukcja ta jest specyficzna o tyle, że sukcesja małżonka zależy w tym przypadku od jego woli, która wyrażona być musi w terminie 6 miesięcy „pod rygorem

⁷⁶⁶ M. Gutowski, w: *Kodeks cywilny. t. I...*, art. 63 KC, Nb. 23.

⁷⁶⁷ Por. post. SN z 13.09. 2013 r. (V CSK 408/11, Legalis 544740).

⁷⁶⁸ Zasadniczo „prawa zbywalne, czyli przenoszalne *inter vivos*, na ogół są jednocześnie dziedziczne i dopuszczalne jest rozporządzanie nimi *mortis causa*” - M. Pyziak-Szafnicka, w: M. Safjan (red.), *SPP t. 1, Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012, s. 843.

⁷⁶⁹ W. Borysiak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 922, teza 203 i nast.

wygaśnięcia prawa do działki”. Należy przyjąć, że obydwie powyższe normy odnoszą się jedynie do prawa do działki ustanowionego na podstawie umowy dzierżawy działkowej, a nie do użytkownika kodeksowego (co zostanie wyjaśnione w rozdziale VII.3.3. pracy). W razie wygaśnięcia na skutek śmierci działkowca prawa do działki stanowiącego użytkownika, zastosowanie mieć będzie art. 38 ust. 2-4 RodzOgrU, a ustanowienie nowego prawa na rzecz osoby bliskiej następuje już w formie prawa właściwego dla ustawy z 2013 r., a więc dzierżawy działkowej.

W pozostałych przypadkach, a mianowicie, gdy zmarły działkowiec nie pozostawił małżonka lub ten nie skorzystał z uprawnienia do wstąpienia w prawo do działki, prawo to jest niedziedziczne, ze skutkiem wygaśnięcia wraz ze śmiercią uprawnionego⁷⁷⁰. Przypomnieć należy, że na gruncie ustawy z 1981 r., a także z 2005 r. prawo do działki na skutek śmierci działkowca zawsze wygasało, natomiast obowiązujące wówczas przepisy przyznawały pierwszeństwo przy przydziale użytkowanej przez niego działki jego bliskim, użytkującym z nim wspólnie działkę (w wypadku ubiegania się o przydział działki więcej niż jednej osoby bliskiej wybór należał do PZD). W literaturze oceniano, że uprawnienia te, mimo braku dziedziczności użytkownika działki, pełnią funkcje zbliżone do dziedziczenia⁷⁷¹.

Również aktualna ustawa w przypadku wygaśnięcia prawa do działki przyznaje osobom bliskim działkowca uprawnienie do kontynuowania korzystania z działki zmarłego członka rodziny, jednak już na podstawie nowo ustanowionego przez stowarzyszenie ogrodowe prawa⁷⁷². Ustawa przyznaje osobom bliskim zmarłego roszczenie o ustanowienie prawa do działki „po zmarłym”, z którym to roszczeniem mogą oni wystąpić w określonym przez ustawę terminie prekluzyjnym (3- lub 6-miesięcznym, w zależności od tego, czy zmarły działkowiec pozostawał w związku małżeńskim, czy nie). W przypadku zgłoszenia się kilku uprawnionych, o ustanowieniu prawa do działki rozstrzyga sąd w postępowaniu nieprocesowym, biorąc pod uwagę w szczególności okoliczność, czy i która z tych osób, korzystała z działki ze zmarłym (art. 38 ust. 1-4 RodzOgrU).

⁷⁷⁰ P. Księżak, *Prawo spadkowe*, Warszawa 2017 r., s. 66.

⁷⁷¹ P. Księżak, *Zachowek w polskim prawie spadkowym*, Warszawa 2012, s. 88, A. Dyoniak, *Ochrona rodziny w razie śmierci jednego z małżonków*, Warszawa - Poznań 1990, s. 136.

⁷⁷² Nie są to zatem sukcesorzy singularni zmarłego, bowiem nabywają to prawo w sposób pierwotny - tak: P. Księżak, *Prawo spadkowe...*, s. 66.

Rozwiązania podobne do polskich funkcjonują na gruncie austriackiej ustawy federalnej z 16 grudnia 1958 r.⁷⁷³ Również tam przeniesienie praw wynikających z umowy poddzierżawy jest możliwe, ale wymaga zgody dzierżawcy ogólnego, tj. prowadzącej ogród organizacji działkowców lub związku takich organizacji, bądź jednostki samorządu terytorialnego, ewentualnie przedsiębiorcy udostępniającego działki swoim pracownikom⁷⁷⁴ (§ 14 OgrDzU niem.). Jeżeli dzierżawca ogólny bez ważnego powodu odmawia wyrażenia zgody na przeniesienie działki na osobę bliską (współmałżonka, konkubenta, krewnego w linii prostej), wówczas sąd na wniosek poddzierżawcy może orzec o obowiązku dzierżawcy ogólnego co do złożenia oświadczenia woli w powyższym względzie. Na skutek śmierci poddzierżawcy umowa poddzierżawy wygasa, chyba że w ciągu dwóch miesięcy gotowość kontynuacji umowy poddzierżawy zadeklaruje współmałżonek, krewny w linii prostej lub inna osoba, która w ciągu ostatnich pięciu lat miała znaczący wkład w gospodarowanie ogrodem działkowym. Jeśli wolę kontynuacji poddzierżawy wyraziło kilka uprawnionych osób i nie osiągnęły one porozumienia, w stosunek poddzierżawy wstępuje jedna z tych osób wybrana zgodnie z regułami pierwszeństwa określonymi w ustawie (§ 15 OgrDzU niem.).

Ustawa niemiecka z 1983 r. nie reguluje kwestii przenoszenia praw wynikających z dzierżawy działki w ogrodzie na inną osobę. Ustawa odnosi się natomiast do przypadku śmierci użytkownika działki, skutkującej zasadniczo wygaśnięciem umowy z upływem miesiąca kalendarzowego, w jakim nastąpił zgon działkowca. Wyjątek dotyczy umów zawartych wspólnie przez dwóch małżonków lub konkubentów, które są kontynuowane, chyba że żyjący współmałżonek/partner w ciągu miesiąca od śmierci małżonka/partnera złoży oświadczenie o braku woli kontynuowania umowy (§ 12 ust. 1 i 2 OgrDzU niem.).

W Danii możliwość przeniesienia praw do działki na inną osobę zależy od postanowień statutu (regulaminu ogrodu) przyjętych przez stowarzyszenie prowadzące dany ogród⁷⁷⁵. Statuty duńskich stowarzyszeń działkowców najczęściej dopuszczają przeniesienie praw do działki i położonych na niej naniesień, pod warunkiem uzyskania zgody stowarzyszenia⁷⁷⁶. W praktyce statuty te często wiążą możliwość korzystania z działek z członkostwem w organizacji prowadzącej ogród (członkami stowarzyszenia ogrodowego mogą być osoby dzierżawiące działki w ogrodzie prowadzonym przez stowarzyszenie, a zawarcie umowy dzierżawy jest konsekwencją przyjęcia do stowarzyszenia)⁷⁷⁷. Zasady

⁷⁷³ Ustawa federalna z 16 grudnia 1958 r. w sprawie uregulowania ogrodnictwa działkowego (StF: BGBl Nr 6/1959 (NR: GP VIII RV 472 AB 592 s. 76. BR: s. 140.).

⁷⁷⁴ Możliwość przeniesienia praw do działki nie dotyczy działek prowadzonych przez austriacką kolej.

⁷⁷⁵ Zob. Hyphen 47/2010 (Opracowanie Międzynarodowego Biura Ogrodów Działkowych i Rodzinnych, s. 8.

⁷⁷⁶ Zob. np. statut Stowarzyszenia Rørvangsparken - Haveforeningen „Rørvangsparken” <http://www.rorvangsparken.dk/> [dostęp: 12.02.2019].

⁷⁷⁷ Zob. ww. statut Stowarzyszenia Rørvangsparken - Haveforeningen „Rørvangsparken” oraz statut stowarzyszenia Kløverbladet (Haveforeningen Kløverbladet) <http://www.haveforening.dk/377179698> [dostęp: 2.06.2019].

wstępowania w prawa zmarłego dzierżawcy przyjmowane w statutach duńskich ogrodów działkowych zbliżone są do rozwiązań austriackich i polskich⁷⁷⁸.

III.6.4. Zasada jednopodmiotowości prawa do działki

Art. 27 ust. 2 RodzOgrU stanowi, że umowa dzierżawy działkowej zawierana jest pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym a pełnoletnią osobą fizyczną, przy czym umowa ta może być również zawarta z małżonkiem działkowca, jeżeli żąda on ustanowienia prawa do działki wspólnie ze swoim współmałżonkiem⁷⁷⁹. Jednocześnie, określający skutki śmierci działkowca art. 38 RodzOgrU, przyznający (na wypadek niewstąpienia w prawo do działki małżonka zmarłego⁷⁸⁰) następcom prawnym zmarłego roszczenie o ustanowienie nowego prawa do działki, przewiduje że w przypadku zgłoszenia się kilku uprawnionych, o ustanowieniu prawa do działki rozstrzyga w postępowaniu nieprocesowym sąd. Decyzja sądu dotyczyć będzie wyznaczenia osoby, z którą zawarta zostanie umowa. „W wyroku sąd nie może dokonać podziału działki na rzecz kilku osób bliskich. (...) Ustawa nie przewiduje bowiem nigdzie możliwości dokonywania podziałów działki. (...) Prawo do działki może przysługiwać tylko jednej osobie fizycznej (ewentualnie wspólnie małżonkom)”⁷⁸¹. Natomiast w przypadku ustania małżeństwa na skutek rozwodu albo unieważnienia małżeństwa małżonkowie, na rzecz których wspólnie ustanowiono prawo do działki, powinni w terminie 3 miesięcy od dnia ustania małżeństwa zawiadomić stowarzyszenie ogrodowe, któremu z nich przypadło prawo do działki, chyba że prowadzone będzie postępowanie sądowe o podział majątku, obejmującego to prawo (art. 40 RodzOgrU). Jeśli postępowanie takie się nie toczy, a małżonkowie nie wskażą zgodnie osoby, której przypaść ma działka – po wyznaczeniu i upływie dodatkowego terminu stowarzyszenie ogrodowe może samodzielnie zdecydować o pozostawieniu prawa do działki jednemu z byłych małżonków (co następuje poprzez rozwiązanie umowy w stosunku do drugiego z byłych małżonków w trybie art. 36 ust. 1 RodzOgrU).

⁷⁷⁸ Zob. statut Stowarzyszenia Rørvangsparken - Haveforeningen „Rørvangsparken“.

⁷⁷⁹ Ustawa z 2013 r. nie uzależnia zatem możliwości nabycia prawa do działki od małżeńskiego ustroju majątkowego, a wiąże możliwość tę jedynie z wolą małżonka. Analiza omawianego przepisu budzi jednak wątpliwość co do tego, czy chodzi w nim o żądanie małżonka, który wystąpił o zawarcie umowy dzierżawy działkowej, czy też o żądanie jego współmałżonka oraz czy nabycie prawa do działki przez małżonków może nastąpić jednocześnie, czy też drugi małżonek musi złożyć swój wniosek dopiero po zawarciu umowy przez pierwszego z nich (wydaje się, że na forum Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw działkowych (posiedzenie w dn. 23 lipca 2013 r.) inaczej projektowany przepis wykładali przedstawiciele obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, a inaczej część posłów - http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=A44D2A22547D5827C1257BAD0036F350 [dostęp: 29.05.2019]). A. Jakowlew uznaje, że w przepisie tym mowa o współmałżonku działkowca, który wystąpił o zawarcie umowy, i wywodzi dalszy wniosek, że dopiero po zawarciu przez jednego ze współmałżonków stosownej umowy drugiemu będzie przysługiwać prawo do wystąpienia z wnioskiem o wstąpienie w stosunek prawny wynikający z zawartej umowy - zob. A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 27, teza 12-13.

⁷⁸⁰ Zob. art. 38 ust. 1 RodzOgrU.

⁷⁸¹ A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 38, teza 12.

Przywołane przepisy wyrażają w sposób pośredni zasadę jednopodmiotowości prawa do działki, albowiem - poza przypadkiem małżonków – jest ono niepodzielne i nie może przysługiwać więcej niż jednej osobie⁷⁸². Prawo do działki może zatem nabyć zasadniczo tylko jedna osoba, czy to przez zawarcie umowy dzierżawy działkowej ze stowarzyszeniem ogrodowym (art. 27 ust. 2 RodzOgrU), czy też przez nabycie tego prawa na skutek przeniesienia praw do działki (art. 41 RodzOgrU)⁷⁸³.

W unormowaniach zagranicznych podobną zasadę formułują jedynie przepisy austriackie. Według nich umowa poddzierżawy działki może zostać zawarta z indywidualnym działkowcem lub z małżonkami, ewentualnie osobami pozostającymi w związku nieformalnym. Jak już wskazywano, prawa i obowiązki wynikające z takiej umowy mogą być za zgodą dzierżawcy ogólnego zbyte - również jednak w takim wypadku obowiązują opisane wyżej ograniczenia podmiotowe. Tak samo jest przy wstąpieniu osób bliskich zmarłego działkowca w prawa wynikające z umowy poddzierżawy. Jeśli w określonym ustawą terminie więcej niż jedna osoba bliska zadeklaruje gotowość wstąpienia w prawa zmarłego (co wymaga zgody dzierżawcy ogólnego, której jednak nie można odmówić bez uzasadnionej przyczyny), osoby te powinny porozumieć się co do tego, kto kontynuował będzie poddzierżawę działki. W braku porozumienia stosuje się zasady pierwszeństwa określone szczegółowo przez § 14 i 15 OrgDzU austr.

Zasada jednopodmiotowości nie jest na polskim gruncie koncepcją nową i odnosiła się już do praw ustanawianych na podstawie ustawy z 1981 oraz z 2005 r. Mimo nie wyrażenia jej w poprzednich ustawach wprost, jej obowiązywanie potwierdza treść przepisów określających zasady nabywania prawa użytkowania przez osoby bliskie zmarłego działkowca. Osoby te powinny były wyznaczyć spośród siebie jedną osobę, a w wypadku ubiegania się o przydział działki więcej niż jednej osoby, wyboru spośród nich osoby, na rzecz której nastąpić miało przyznanie tego prawa, dokonywał Związek⁷⁸⁴. Przyjęcie takiego rozwiązania na gruncie obowiązującej ustawy nie może jednak zostać uznane za prostą kontynuację poprzednich rozwiązań, gdyż zasadniczej zmianie uległa konstrukcja prawa uprawniającego do korzystania z działki w ROD.

W piśmiennictwie odnoszącym się do obowiązywania zasady jednopodmiotowości w odniesieniu do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego podkreśla się, że zasada ta jest konsekwencją korporacyjnego charakteru tego prawa oraz obowiązywania

⁷⁸² Tak też kwalifikuje przepisy ustawy z 2013 r. A. Sylwestrzak, która również odnosi się do „jednopodmiotowości prawa do działki” - A. Sylwestrzak, *Dzierżawa działkowa*, MoP z 2015, Nr 24, s. 1320.

⁷⁸³ Należy przypomnieć, że mowa tu jedynie o prawie do działki wynikającym z umowy dzierżawy działkowej, bowiem prawo użytkowania jest nieprzenoszalne oraz nie może być ustanawiane pod rządami aktualnie obowiązującej ustawy.

⁷⁸⁴ Zob. art. 25 ust. 1 i 4 ustawy z 1981 r. i art. 31 ust. 2 i 4 oraz § 12, 31, 33 statutu PZD uchwalonego 6 kwietnia 2006 roku ze zm. z 9 grudnia 2007 roku oraz 17 grudnia 2011 r.

ściśle zasady jego związania z jednopodmiotowym i niemajątkowym stosunkiem członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej⁷⁸⁵. Również Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że zasada ta ściśle łączy się z przyjętą przez polskie ustawodawstwo regułą, według której członkostwo w spółdzielni należeć może tylko do jednego podmiotu⁷⁸⁶. „Fakt, że spółdzielcze prawo do lokalu jest prawem związanym ze stosunkiem członkostwa ukształtowanym jako prawo osobiste, powoduje, iż prawo >>związane<< nabiera również cech prawa osobistego. (...) Podobnie jak członkostwo, również prawo do lokalu ukształtowane zostało jako prawo jednopodmiotowe z zastrzeżeniem jedynie wyjątku na rzecz małżonków”⁷⁸⁷. Dostrzec jednak należy, że odnośnie do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu formułowano w piśmiennictwie postulaty dotyczące zniesienia jednopodmiotowości tego prawa⁷⁸⁸; na trudności związane z realizacją takiego postulatu wskazywała jednak K. Królikowska⁷⁸⁹.

Uwagi dotyczące przyczyn ustanowienia zasady jednopodmiotowości spółdzielczych praw lokatorskich odnieść można również do minionej relacji pomiędzy członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym a prawem użytkowania działki sprzed 2013 r. Jednopodmiotowy charakter miało przecież także członkostwo w PZD (obecnie dotyczy to członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym) – było (i jest) ono ściśle związane z osobą członka oraz miało (ma) stricte niemajątkową specyfikę⁷⁹⁰. Pod rządami ustaw z 1981 oraz z 2005 r., gdy dysponowanie prawem do działki nierozzerwalnie związane było ze stosunkiem członkostwa w PZD, to cechy tego stosunku uzasadniały ograniczenie możliwości przysługiwania prawa do działki więcej niż jednej osobie. Przyznanie bowiem związanego z członkostwem prawa do działki wielu osobom, rodziłoby problemy odnoszące się do ich członkostwa w PZD⁷⁹¹.

Na gruncie aktualnych przepisów RodzOgrU brak jest natomiast jakiegokolwiek związku pomiędzy członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym a korzystaniem z działki w

⁷⁸⁵ M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze. Komentarz, Warszawa 1985 r.*, s. 391, K. Krzekotowska, *Spółdzielcze prawo do lokalu* s. 92-98, E. Koszel, *Jednopodmiotowość spółdzielczego lokatorskiego...*, s. 105-109 i 111-115, K. Królikowska, *Zasada związania praw do lokalu z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej*, Warszawa 2009, s. 90-91; K. Pietrzykowski, w: E. Gniewek (red.), *SPP, t. 4, Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 407 i 410.

⁷⁸⁶ Wyr. TK z 29.06.2001 r. (K 23/00, OTK 2001 Nr 5, poz. 124).

⁷⁸⁷ K. Krzekotowska, *Własnościowe i lokatorskie spółdzielcze prawo do lokalu*, Palestra 28/2(314), s. 19.

⁷⁸⁸ K. Krzekotowska, *Spółdzielcze prawo do lokalu...*, s. 89, E. Koszel, *Jednopodmiotowość spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego*, Rejent 2004, nr 11(163), s. 115-121 oraz M. Bednarek, *Ustawowy model...*, s. 942-944.

⁷⁸⁹ K. Królikowska, w: *Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2018, art. 3, teza 28.

⁷⁹⁰ P. Suski, *Stowarzyszenie w polskim...*, s. 327, zob. też wyr. SN z 2.10.2014 r. (IV CSK 22/14, Legalis 1182700), gdzie wskazano, że ewentualne roszczenie o przyjęcie w poczet członków (roszczenie o nawiązanie członkostwa) zgodnie jest uznawane w orzecznictwie za roszczenie niemajątkowe, osobiste. Więcej na ten temat niżej w rozdziale IV.3. pracy.

⁷⁹¹ Na podobnego rodzaju problemy wskazywano w dyskusjach odnoszących się do kwestii nabywania członkostwa w spółdzielni przez współuprawnionych ze spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu po wyroku TK dot. niekonstytucyjności dawnego art. 215 § 1 Prawa Spółdzielczego, statuującego zasadę jednopodmiotowości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego. Rozważano wówczas skutki, jakie w kontekście zasady równości wszystkich członków oraz zasady przysługiwania każdemu członkowi spółdzielni jednego głosu na walnym zgromadzeniu, mogłoby wywołać (szczególnie dla małych spółdzielni) dopuszczenie członkostwa kilku współuprawnionych do jednego lokalu (w aspekcie organizacyjnym oraz w kontekście ewentualnego wpływu takich osób na decyzje dotyczące właścicieli wszystkich lokali) - zob. J. Pisuliński, *Członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej (wybrane zagadnienia)*. Cz. I, MOP 2003, Nr 2, s. 5 i nast.

prowadzonym przezeń ROD. Z tego względu nie sposób też przypisać prawa do działki charakteru korporacyjnego. Rozerwanie na gruncie obowiązującej ustawy związku pomiędzy członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym a możliwością korzystania z działki uniemożliwia więc powoływanie się na taki związek dla uzasadnienia jednopodmiotowości prawa do działki. Trudno też zidentyfikować inne racje przemawiające za ograniczeniem możliwości wielopodmiotowego korzystania z prawa do działki.

Uzasadnienie obywatelskiego projektu ustawy (druk VII kadencji nr 1204) przewidującego omawiane rozwiązanie nie wyjaśniało przyczyn takiego uregulowania. Przytoczone zostały one natomiast przez przedstawicieli Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej projektu obywatelskiego na posiedzeniu Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw działkowych, obradującej w dniu 23 lipca 2013 r.⁷⁹² Wskazano, że w ocenie projektodawców prawo do działki powinno przysługiwać jednej albo dwóm osobom, a nie nieograniczonej ich liczbie, do czego prowadziłyby zastosowanie w tym przypadku art. 691 KC w zw. z art. 694 KC. Sytuacja, w której z działki korzystałoby wielu współużytkowników, została uznana za rozwiązanie niewłaściwe z punktu widzenia funkcjonalności działki, albowiem może to rodzić „rozmaite problemy majątkowe”. Wskazano również na pojawienie się – w przypadku wielości uprawnionych – problemów natury organizacyjnej w zakresie tego „kto ma wykonywać prawo głosu”. W konsekwencji jednopodmiotowość prawa do działki uznano za propozycję bardziej dostosowaną do funkcjonowania ogrodów działkowych.

Analizując powołaną argumentację, zwrócić trzeba uwagę, że i ona odwołuje się w części (niebezpośrednio) do związku uprawnienia do korzystania z działki z członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym – inaczej bowiem nie sposób zinterpretować odniesienia do „prawa głosu”. Rzeczywiście – mimo braku konieczności przystąpienia do stowarzyszenia prowadzącego ogród – ustawa przewiduje, że stowarzyszenie ogrodowe nie może odmówić przyjęcia w poczet członków działkowca, mającego prawo do działki w ROD prowadzonym przez to stowarzyszenie, jeżeli działkowiec odpowiada wymaganiom statutu (art. 48 RodzOgrU). Dotyczyłoby to każdego z współuprawnionych z prawa do działki. Podnosząc ten argument, pominięto jednak fakt, że i tak (wobec braku związku pomiędzy osobami użytkującymi działki w ROD a tym, jakie stowarzyszenie ogrodowe prowadzi ten ogród) kwestia tego, ilu współuprawnionych przysługiwałoby prawo głosu nie ma praktycznego

⁷⁹² Zob. nagranie posiedzenia Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia: obywatelskiego projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (druk Nr 1204), poselskiego projektu ustawy o ogrodach działkowych (druk Nr 1148), poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, ustawy o podatku rolnym oraz ustawy o podatkach o opłatach lokalnych (druk Nr 1170), poselskiego projektu ustawy o ogrodach działkowych (druk Nr 1240) - http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=A44D2A22547D5827C1257BAD0036F350 [dostęp: 23.05.2019].

znaczenia, ponieważ dowolna liczba działkowców niezwiązanych jakkolwiek z tym ROD może być członkiem tego stowarzyszenia.

Mimo powoływania się na specyfikę ROD i funkcjonalność działki, nie sposób wskazać istotnych z punktu widzenia omawianej problematyki różnic pomiędzy korzystaniem z działki w ROD, a korzystaniem z innego rodzaju działki gruntowej (do której zastosowanie będą mieć przepisy Kodeksu cywilnego). Można nawet postawić tezę przeciwną – że przy gospodarczym wykorzystywaniu dzierżawionej nieruchomości trudniej jest pogodzić interesy współdzierżawców (dążących do zorganizowania procesu produkcji i maksymalizacji zysku), niż w sytuacji takiego wspólnego wykorzystywania dla celów ogrodniczo-wypoczynkowych w ROD.

Również analiza przepisów kształtujących treść stosunku prawnego pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym a działkowcem, w szczególności tych wprowadzających odrębności względem dzierżawy kodeksowej (opisanych w rozdziale VII.3.3. pracy), nie wzmacnia tezy o potrzebie zapewnienia jednopodmiotowości prawa do działki. Szczególne cechy dzierżawy działkowej nie wykluczają występowania po stronie korzystających z działki wielu współuprawnionych, nie odbiegając w tym zakresie od umów zawieranych na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego.

Podsumowując powyższe, stwierdzić należy, że brak jest istotnych argumentów uzasadniających przyjęcie na gruncie obowiązującej ustawy zasady jednopodmiotowości prawa do działki. Zasada ta może mieć przede wszystkim znaczenie dla usprawnienia prowadzenia ROD z punktu widzenia wykonującego to zadanie stowarzyszenia ogrodowego – argument ten nie ma jednak znacznego ciężaru gatunkowego⁷⁹³. Znaczenie może mieć też wieloletnie obowiązywanie tej zasady na gruncie dotychczasowych przepisów, jednak argument ten (w świetle zerwania z tradycją związania prawa do działki z członkostwem) jest chybiony i pozamerytoryczny. Należy zarazem pamiętać, że zasada jednopodmiotowości danego prawa majątkowego pozostaje w opozycji do obowiązującej w sferze tych praw reguły, iż majątkowe prawa cywilne należą do praw podzielnych – a więc mogą przysługiwać w sposób jednakowy kilku osobom⁷⁹⁴. Powody, dla których od reguły tej w ustawie z 2013 r. odstąpiono, nie są jasne. Z drugiej strony akceptować trzeba, że ustawodawca dysponuje znaczną swobodą kształtowania treści poszczególnych praw majątkowych – nie mają też w tym przypadku zastosowania argumenty, które doprowadziły do zniesienia zasady

⁷⁹³ Por. uwagi odnośnie analogicznych (techniczno-organizacyjnych) celów stosowania zasady jednopodmiotowości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na gruncie Prawa spółdzielczego zawarte w pkt 4 uzasadnienia wyr. TK z 29.06.2001 r. (K 23/00, OTK 2001 Nr 5, poz. 124). Tak samo K. Pietrzykowski, *Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego w okresie przemian ustrojowych*, w: *Iustitia civitatis fundamentum. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Wiesława Chrzanowskiego* (red. H. Cioch, A. Dębiński, J. Chaciński), Lublin 2003, s. 45 i 54.

⁷⁹⁴ Zob. uzasadnienie wyr. TK z 29.06.2001 r. (K 23/00, OTK 2001 Nr 5, poz. 124).

jednopodmiotowości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu⁷⁹⁵, albowiem prawo do działki nie ma charakteru zbliżonego do prawa własności i kryteria oceny proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń tego typu prawa (natury obligacyjnej) – m.in. w zakresie zakresu podmiotowego tego prawa – są mniej surowe.

Niezależnie od rozważonych argumentów natury funkcjonalnej zastanowić się można, czy obowiązywanie omawianej zasady, nie ingeruje w nadmiernym stopniu w prawa działkowców, których swoboda dysponowania prawami majątkowymi jest w ten sposób ograniczona. Wszak, mimo że omawiana zasada nadal ma zastosowanie do obligacyjnego spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego⁷⁹⁶, to jednak na skutek ingerencji TK zniesiona została ona w przypadku spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, które jest prawem rzeczowym. Nakazuje to zadać pytanie, czy argumenty które przesądziły o rezygnacji z jej obowiązywania w tym drugim przypadku, nie powinny mieć analogicznego zastosowania również do prawa wynikającego z dzierżawy działkowej. Co szczególnie istotne w omawianym kontekście, z prawem do działki związana jest odrębna własność nasadzeń, urządzeń i obiektów wzniesionych na działce. Można stawiać tezę, że ta ostatnia cecha – ze względu na konstytucyjne gwarancje prawa własności – powinna nakazywać stosowanie do prawa do działki tożsamy standardów konstytucyjnych, jak te, które wymusiły w przypadku spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu dopuszczenie jego wielopodmiotowości, dziedziczności, braku związania z członkostwem. To właśnie argumenty dotyczące, będącego skutkiem obowiązywania zasady jednopodmiotowości, nieproporcjonalnego i nieuzasadnionego ograniczenia praw majątkowych podmiotów spółdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych, zadecydowały o stwierdzeniu przez TK naruszenia przez przepisy Prawa spółdzielczego wyrażające tę zasadę szeregu norm konstytucyjnych⁷⁹⁷.

Oceniając charakter prawa do działki, a także naturę odrębnej własności dokonanych przez działkowców naniesień, kierować należy się funkcją jaką pełni to prawo oraz powodami przyznania działkowcom własności posadowionych przez niego na działce składników

⁷⁹⁵ Zob. uzasadnienie wyr. TK z 29.06.2001 r. (K 23/00, OTK 2001 Nr 5, poz. 124) oraz K. Pietrzykowski, *Model spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce*, w: Zeszyty senackie 2014, Nr 22, *Kierunki zmian prawa spółdzielczego w Polsce*, Kancelaria Senatu 2014 r., s. 62-65 i E. Koszel, *Uchylenie zasady jednopodmiotowości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu*, Rejent 2002, nr 6(134), s. 72-90. Zasadę jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego krytykował również J. Ignatowicz (J. Ignatowicz, *Glosa do uchw. SN z 11.01.1996, III CZP 191/95*, OSP 1996, Nr 6, poz. 111, s. 285).

⁷⁹⁶ Należy zauważyć, że w literaturze sformułowany został pogląd o bezwzględnej, prawno-rzeczowej naturze tego prawa, którego jednak nie można podzielić - zob. A. Jedliński, *Prawa do lokali...*, s. 118-122.

⁷⁹⁷ Zob. wyr. TK z 29.6.2001 r. (K 23/00, OTK 2001 nr 5, poz. 124 oraz uwagi dotyczące przyczyn zniesienia zasady jednopodmiotowości własnościowego prawa spółdzielczego do lokalu - K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe...*, art. 3, Nb 23-24.

majątkowych. Dostrzec po pierwsze należy, że to własność naniesień związana jest z prawem do działki. Ma ona więc wtórny i zależny od niego charakter. Z prawa do działki można korzystać niezależnie od tego, czy wzniesie się na działce jakieś urządzenia i obiekty (nasadzeń trzeba jednak dokonywać, aby nie uchybić obowiązkowi odpowiedniego utrzymywania działki). Nie jest możliwy samodzielny obrót takimi naniesieniami – zawsze dzielą one los prawa do działki. Po drugie, funkcje wyznaczone ogrodom działkowym i cele realizowane przez działkowca spełniane są przede wszystkim dzięki prawu do działki. Dokonane na działce naniesienia mają jedynie ułatwiać realizację celów prawa do działki, są wobec tych celów pochodne. To prawo do działki wyznacza zakres dopuszczalnego wykorzystania własności, a nie odwrotnie. Urządzenia i obiekty nie mogą być wykorzystywane w innych celach niż działkowe, nie dopuszcza tego bowiem ustawa z 2013 r. i regulamin ROD. Funkcje własności naniesień na działce istotnie różnią się zatem od funkcji praw niezwiązanych (własności, czy też własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego), nie mogą one m.in. służyć celom mieszkaniowym, z uwagi na swoją tymczasowość nie stanowią też formy ochrony majątku. Własność naniesień działkowca ma mu przede wszystkim gwarantować swobodę i samodzielność decydowania, w jaki sposób wykorzystuje on działkę przez okres trwania dzierżawy działkowej. Ma ona wzmacniać jego prawa w przypadku ewentualnych naruszeń osób trzecich. Daje ona też możliwość uzyskania zwrotu pełnej ich wartości rynkowej w przypadku zbycia prawa do działki lub jego wygaśnięcia z innych przyczyn. Są to jednak zasadniczo różne cele, niż te wiążące się z samoistnym prawem własności. Na stopień ochrony praw majątkowych do tych naniesień wpływa zatem ich charakter prawa związanego, które musi wygasać w przypadku utraty prawa nadrzędnego (tu – prawa do działki). Podporządkowanie to oraz będąca jego następstwem niesamodzielność i nietrwały charakter są koniecznym atrybutem tego typu praw związanych, w przeciwnym bowiem wypadku utraciłyby one cechę związania i stałyby się prawami samoistnymi. Istotne jest, że wzniesienie lub likwidacja takich urządzeń i obiektów nie ma z punktu widzenia stowarzyszenia ogrodowego (tym bardziej właściciela gruntu) istotnego znaczenia. Podsumowując powyższe, stwierdzić należy, że związana z prawem do działki odrębna własność naniesień, urządzeń i obiektów, nie ma charakteru samodzielnego i podporządkowana jest obligacyjnemu prawu do działki. Postrzegana łącznie z prawem do działki, ma ona zasadniczo odmienne funkcje od tych, realizowanych przez prawa majątkowe, takie jak własność, czy spółdzielcze prawo własnościowe do lokalu mieszkalnego. Z tego względu, wydaje się, że konsekwencje obowiązywania zasady jednopodmiotowości nie przekraczają swą intensywnością dopuszczalnego poziomu ograniczeń praw majątkowych typu obligacyjnego, jakim są prawa do działki, a jedynie w świetle pozycji tego prawa nadrzędnego oceniać można ewentualny wpływ omawianej zasady

na związaną z nim własność naniesień działkowca na działkę. Powyższe nie wpływa zarazem w żaden sposób na zgłoszone wątpliwości dotyczące braku szczególnego uzasadnienia obowiązywania tej zasady na gruncie aktualnych przepisów.

Rozdział IV. Stowarzyszenia ogrodowe – zagadnienia konstrukcyjne

IV.1. Uwagi ogólne

Jak wyjaśniono już w rozdziale III.3 pracy, ustawa z 2013 r. sytuuje stowarzyszenia ogrodowe w systemie prawa, jako szczególnego rodzaju korporacyjne osoby prawne, będące podtypem ogólnej formy prawnej stowarzyszenia uregulowanej przepisami PrStow, charakteryzujące się szczególnymi celami i zadaniami oraz składem członkowskim. W niniejszym rozdziale zostanie najpierw rozważone, dlaczego i czy słusznie ustawodawca zdecydował o nadaniu zrzeszeniom działkowców cech stowarzyszenia (pkt IV.2). Następnie dokonana zostanie ogólna charakterystyka stosunków prawnych łączących członków oraz stowarzyszenie (pkt IV.3). Zagadnienia te przedstawione zostaną w zarysie, bo praca niniejsza koncentruje się na kontekście funkcjonowania stowarzyszeń jako podmiotów stosunków umownych związanych z korzystaniem z nieruchomości ROD i nie pretenduje do wyczerpującego przedstawienia ogólnej cywilnoprawnej problematyki stowarzyszeń⁷⁹⁸. Dociekając natury stowarzyszeń ogrodowych, omówię – z perspektywy zagadnień związanych ze zrzeszaniem się działkowców – najpierw konsekwencje wyboru stowarzyszeniowej formy organizacji (pkt IV.4), a następnie wynikające z ustawy z 2013 r. szczególne ich cechy różniące je od podstawowej formy stowarzyszenia (pkt IV.5).

IV.2. Wybór stowarzyszenia jako formy prawnej organizacji działkowców

IV.2.1. Założenia wstępne

Jak wskazują doświadczenia historyczne oraz badania prawnoporównawcze, jedną z cech ogrodów działkowych jest ich wspólnotowość, mająca wymiar zarówno praktyczny, jak i formalny. Po pierwsze więc działalność działkowców w ogrodach działkowych charakteryzuje rzeczywiste współdziałanie poprzez organizowanie wspólnych aktywności, wykorzystywanie wspólnych urządzeń i terenów, zbiorowe pielęgnowanie swoich zainteresowań. Zarazem typową cechą współczesnego ruchu działkowego jest formalne współorganizowanie ogrodu przez działkowców poprzez podejmowanie grupowego wysiłku w celu założenia i prowadzenia ogrodu. Działalność ta wiąże się z nawiązywaniem – we

⁷⁹⁸ Tematyce tej została zresztą poświęcona niedawno rozprawa doktorska P. Suskiego: zob. P. Suski, *Stowarzyszenie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2017, niepubl.

wspólnym interesie wszystkich osób korzystających z działek – stosunków prawnych z innymi podmiotami, wymaga ona koordynacji i zorganizowania. Z uwagi na stopień sformalizowania tej współpracy, która wymaga nie tylko zawierania umów, lecz także dokonywania odpowiednich aktów w sferze prawno-administracyjnej (np. uzyskiwania pozwoleń na budowę), zwykle wiąże się ona z zaangażowaniem w realizację zadań związanych z organizacją ogrodu specjalnie powołanego w tym celu podmiotu⁷⁹⁹. Ponieważ historycznie ogrody działkowe były najczęściej formą aktywności osób niezamożnych i miały funkcje socjalne, ich prowadzenie nie było nigdy działalnością przynoszącą dochód. Działkowcy nie mogli zatem oczekiwać, że podmioty zewnętrzne podejmą wysiłek organizacji ogrodów działkowych i musieli sami wziąć odpowiedzialność za te działania, powołując w tym celu specjalne organizacje⁸⁰⁰. Zarówno w Polsce, jak i zagranicą, przyjmowały one niemal zawsze formę stowarzyszenia – co zostało już opisane w rozdziale I oraz rozdziale III.3.1. pracy.

Niewątpliwie czynnik utrwalonej tradycji prawno-organizacyjnej ma bardzo istotne znaczenie przy wyborze przez współczesnego ustawodawcę formy prawnej, która ma wyznaczać ramy kooperacji jednostek w danej dziedzinie stosunków społecznych. Nie zwalnia to jednak autora niniejszej pracy z próby ustalenia, dlaczego w toku naturalnego rozwoju ogrodnictwa działkowego to właśnie forma stowarzyszenia od samego początku była formą dominującą dla organizacji działkowców oraz ewentualnego rozważenia, czy, i jakie inne formy prawne współpracy mogłyby być brane pod uwagę dla tych celów. Analiza ta opierać się musi na kilku założeniach.

Po pierwsze, odnosić się będę do istniejących, przewidzianych przez obowiązujące prawo form prawnych organizacji, rozważając możliwość zaadaptowania ich dla potrzeb działkowców bez wprowadzania zasadniczych zmian konstrukcyjnych. Próba zidentyfikowania i opisu innych, potencjalnie możliwych do wykreowania, jednak nieistniejących dotąd typów jednostek organizacyjnych, choć zapewne ciekawa poznawczo, miałyby małe znaczenie praktyczne.

⁷⁹⁹ Niekiedy zadania te wykonują gminy lub pracodawcy – taką możliwość przewidują np. przepisy w Niemczech i Austrii. Zwykle jednak aktywność władz lokalnych ograniczała się do wspierania starań działkowców, a nie zastępowania ich w wypełnianiu zadań związanych z zakładaniem i prowadzeniem ogrodu działkowego.

⁸⁰⁰ Dokonywało się to często ze wsparciem wojewódzkich i krajowych zrzeszeń towarzystw ogrodów działkowych, samorządu lokalnego i władz państwowych (zob. np. na przykładzie zaangażowania Gminy Miasta Białej Krakowskiej i Okręgowego Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych Województwa Krakowskiego w uzyskanie gruntu na ogród działkowy i wsparcie lokalnego Towarzystwa Ogrodów Działkowych w Białej Krakowskiej: *Archiwum Narodowe w Krakowie: Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 1054. Przed II Wojną Światową w Polsce niezwykle aktywny był w tym zakresie Fundusz Pracy (zob. np. *Fundusz pracy a ogrodnictwo działkowe na Śląsku w: broszurze Dziesięć lat pracy Okręgowego Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych i Osiedli Województwa Śląskiego (1928-1939)*, Katowice 1938 r., s. 59-67), po wojnie nałożono na władze miejskie oraz pracodawców obowiązek w zakresie zakładania ogrodów działkowych (art. 5 ust. 1-3 ustawy z 1949 r.).*

Po drugie, rozważania ograniczę do podmiotów o charakterze korporacyjnym, bowiem, jak wskazano, mowa tu jest o sposobach, w jaki mogliby zrzeszać się działkowcy dla realizacji zadań związanych z zakładaniem i prowadzeniem ogrodów działkowych (nie będą zatem brane pod uwagę osoby prawne typu zakładowego, takie jak fundacje).

Po trzecie, z zakresu zainteresowania wyeliminować należy te wszystkie zrzeszenia o charakterze celowym, które w sposób oczywisty ukierunkowane są na całkowicie inną działalność (np. związki sportowe, kółka rolnicze, związki zawodowe, organizacje pracodawców).

Po czwarte, do rozważań włączam zarówno jednostki posiadające osobowość prawną, jak i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, mogą one bowiem realizować kluczowe zadania przypisane aktualnie stowarzyszeniom ogrodowym tj. nabywać własność nieruchomości i udostępniać prawa do działek poszczególnym działkowcom.

Po piąte, przyjmuję, że analiza ta prowadzić ma do ewentualnego „dopasowania” istniejących form prawnych organizacji do rzeczywistego charakteru działalności stowarzyszeń ogrodowych, opisanej szczegółowo w rozdziałach V.2-V.3 pracy, a podejmowanej do zrealizowania funkcji ROD opisanych w art. 3 RodzOgrU. Niecelowe byłyby bowiem próby kształtowania organizacji działkowców jako np. zrzeszenia ukierunkowanego na prowadzenie działalności mającej przynosić zysk, skoro nie odpowiada to w jakimkolwiek zakresie rzeczywistości i istniejącym potrzebom działkowców. Nakładane ustawą wymagania co do warunków tworzenia oraz reguł funkcjonowania określonych zrzeszeń zawsze muszą być bowiem „dostosowane do istoty poszczególnych struktur, nie niweczając ich istoty oraz możliwości efektywnego działania”⁸⁰¹.

Zastrzec zarazem należy, że przekraczałyby ramy niniejszego wywodu próba dokonania opisu każdej z form organizacji, która może być brana pod uwagę – w tym zakresie należy odesłać do literatury przedmiotu właściwej dla każdej z nich.

Tak określony zakres zainteresowania pozwala na wyodrębnienie następującej grupy form prawnych organizacji, które powinny zostać, choć krótko, rozważone: spółki handlowe – osobowe i kapitałowe, spółdzielnie, wspólnoty – zbliżone charakterem do wspólnoty mieszkaniowej, a także spółki *sui generis*, ukształtowane na wzór spółek powoływanych dla zagospodarowania wspólnot gruntowych. Na końcu przedstawione zostaną argumenty przemawiające za zasadnością oparcia funkcjonowania organizacji działkowców na formie

⁸⁰¹ Ł. Pisarczyk, w: *Konstytucja RP...*, art. 12, Nb. 50.

stowarzyszeniowej, w tym rozważona zostanie możliwość wyboru formy stowarzyszenia zwykłego. Z punktu widzenia merytorycznego właściwe będzie kierować się przy tej analizie sformułowanymi niegdyś przez C. Wiśniewskiego wskazówkami dotyczącymi kształtowania form organizacyjnych dla działalności tzw. trzeciego sektora, w których podkreślał on, że ważne jest „by nie zmuszać do tworzenia organizacji o znacznym stopniu sformalizowania i skomplikowania w przypadku przedsięwzięć o mniejszym rozmiarze. Z drugiej strony, nie byłoby właściwe, gdyby w przypadku inicjatyw o szerszej skali, ze względu na brak odpowiednich rygorów formalnych, ucierpiał interes wierzycieli i bezpieczeństwo obrotu”⁸⁰².

IV.2.2. Spółki handlowe

Rozważania zacząć należy od spółek handlowych, do których należą: spółka jawna, spółka partnerska, spółka komandytowa, spółka komandytowo-akcyjna, jako spółki osobowe, oraz spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna, jako spółki kapitałowe. Korporacyjną naturę tych podmiotów wyraża ogólna treść umowy spółki handlowej, w ramach której wspólnicy albo akcjonariusze zobowiązują się dążyć do osiągnięcia wspólnego celu przez wniesienie wkładów oraz, jeżeli umowa albo statut spółki tak stanowi, przez współdziałanie w inny określony sposób (art. 3 Kodeksu spółek handlowych). Ów wspólny cel, który charakteryzuje przecież również aktywność działkowców, w przypadku spółek handlowych ma charakter przede wszystkim gospodarczy, a zarazem zarobkowy, przy czym dla spółek osobowych prowadzenie przedsiębiorstwa, tj. działalności gospodarczej, jest obligatoryjne (art. 8 § 2, art. 22 § 1, art. 86 § 1, art. 102, art. 125 KSH). Spółki kapitałowe – mimo że w praktyce są powoływane głównie dla realizacji przedsięwzięć gospodarczych – formalnie mogą być utworzone w jakimkolwiek celu prawnie dozwolonym, również o niegospodarczym i nie zarobkowym charakterze⁸⁰³. W spółkach tych występuje obowiązek wniesienia przez każdego z udziałowców wkładu na pokrycie obejmowanych udziałów lub akcji, albowiem stosunek członkostwa wyraża się w prawach udziałowych – udziałach albo akcjach, które mają postać zbywalnych praw majątkowych⁸⁰⁴. Mimo że w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością mogą występować elementy osobowe, to jednak

⁸⁰² C. Wiśniewski, *Granice wolności tworzenia i funkcjonowania organizacji pozarządowych ze względu na formy prawno-organizacyjne*, w: *Podstawy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych* (red. M. Wyrzykowski), Warszawa 1999 r., s. 17.

⁸⁰³ Zob. A. Szumański, S. Władyka w: A. Szumański (red.), *SPH t. 2A, Prawo spółek handlowych*, Warszawa 2019, s. 63-64, K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji prawnej*, Warszawa 2019, s. 34-35 oraz P. Bielski, *Cel niezarobkowy spółek kapitałowych a status przedsiębiorcy*, Rejent 2001 r., Nr 4(120), s. 13-25. O podmiotach tego typu wspomina m.in. ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.), przewidująca działalność pożytku publicznego spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, jeśli nie działają one w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

⁸⁰⁴ A. Szajkowski, M. Tarska, *Prawo spółek handlowych*, Warszawa 2005, s. 323-324.

uczestnictwo w obydwu rodzajach spółek kapitałowych związane jest nie z osobą wspólnika/akcjonariusza, lecz jego udziałami (akcjami), a o statusie wspólnika/akcjonariusza i zakresie jego uprawnień w spółce decyduje wielkość objętych udziałów (wniesionego kapitału)⁸⁰⁵. Zakres praw przysługujących wspólnikom/akcjonariuszom określa się w zależności od tego, w jakim stosunku pozostają udziały poszczególnych wspólników do łącznej kwoty kapitału zakładowego spółki (bądź w jakim stosunku pozostaje kapitał wniesiony przez danego akcjonariusza do łącznej sumy kapitału zakładowego spółki, tzn. jaką wielkość procentową wyraża jego część [udział] w całkowitym kapitale spółki akcyjnej)⁸⁰⁶. Nie opisując innych cech poszczególnych typów spółek, ich kategorii czy nawet cech wspólnych wszystkich spółek handlowych, wskazać trzeba, że powód ich powstania łączy się z potrzebą stworzenia odpowiedniej formy prawnej dla prowadzenia kolektywnej działalności gospodarczej. Cel gospodarczy nie musi mieć co prawda charakteru zarobkowego, jednak powinien się on wiązać z uzyskiwaniem korzyści materialnych dających się ocenić w pieniądzu⁸⁰⁷. Dopuszczona przez Kodeks spółek handlowych możliwość realizacji przez spółki kapitałowe niegospodarczych i niezarobkowych celów nie wpływa na to, że sposób ich ukształtowania predestynuje je do prowadzenia działalności o charakterze gospodarczym⁸⁰⁸. Dotyczące wszystkich spółek handlowych zasady określają mechanizmy pozyskania na taką działalność odpowiednich funduszy i odpowiedniego do tego określenia uprawnień wspólników, zasad podziału zysku, ukształtowania zasad odpowiedzialności itp.

Wszystkie wymienione cechy, niewątpliwie przydatne przy określeniu zasad współdziałania w celu osiągnięcia celów gospodarczych przy wykorzystaniu zainwestowanych środków majątkowych, mają bądź drugorzędne znaczenie dla zadań związanych z zakładaniem i prowadzeniem ogrodów działkowych, bądź nawet stoją w swojej istocie w sprzeczności z naturą współdziałania działkowców. Nie podejmują się oni wspólnej realizacji celów zarobkowych, a ewentualne efekty gospodarcze (w tym korzyść, jaką może przynieść wspólne działanie w celu założenia ROD) są jedynie pośrednim skutkiem współdziałania⁸⁰⁹. Ambicją działkowców nie było też nigdy zgromadzenie środków finansowych pozwalających im na nabycie gruntów na prowadzenie ogrodów działkowych⁸¹⁰, przekraczało to też możliwości z założenia biedniejszych warstw społeczeństwa, które w ogrodach działkowych realizowały swoje potrzeby socjalne i wypoczynkowe. Jak wyjaśniono w rozdziale III.6 pracy, ogrody działkowe co do zasady funkcjonują na cudzych

⁸⁰⁵ Dlatego w spółkach tych połączenie kapitałów zyskuje przewagę nad zrzeszeniem osób: tak K. Pietrzykowski, *Spółdzielnia a spółka handlowa (I)*, PUG 1991, Nr 6, s. 66.

⁸⁰⁶ Zob. A. Szajkowski, M. Tarska, *Prawo spółek...*, s. 326 i 554.

⁸⁰⁷ A. Szajkowski, M. Tarska, *Prawo spółek...*, s. 314.

⁸⁰⁸ K. Pietrzykowski, *Spółdzielnia a spółka...*, s. 67.

⁸⁰⁹ J. Langrod, *Polskie prawo o stowarzyszeniach...*, s. 29.

⁸¹⁰ Por. K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 100.

nieruchomościach. Również zakres dokonywanych na gruntach ROD wspólnych inwestycji ogranicza się jedynie do niezbędnej infrastruktury, której skala nie wymaga wielkich nakładów finansowych, a częściowo finansowana lub realizowana była (jest) przez władze publiczne (zob. art. 10 oraz art. 17 RodzOgrU przewidujące wykonanie przez podmiot tworzący ROD urządzeń melioracyjnych, zrekultywowanie gruntu, doprowadzenie przez gminę infrastruktury drogowej, wodnej, elektrycznej, oraz przyznanie stowarzyszeniu ogrodowemu dotacji na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej). Kooperacja działkowców ma z założenia charakter demokratyczny, każdemu z nich przysługuje równy głos i status⁸¹¹ – nie do zaakceptowania więc byłoby zróżnicowanie ich wpływu na zakładaną organizację w zależności od wysokości zainwestowanych środków. Jednocześnie zasady prowadzenia spółek osobowych, przy tak licznych zrzeszeniach, jakimi, z racji na liczbę działkowców każdego ogrodu, być muszą organizacje działkowców, są całkowicie dla tego przypadku nieodpowiednie. Prowadzenie ogrodu nie ma prowadzić do uzyskiwania jakichkolwiek zysków, wobec czego również ten aspekt regulacji działalności spółek handlowych jest z punktu widzenia działkowców zbędny. Zarazem mająca zastosowanie w spółkach osobowych solidarna odpowiedzialność współników za zobowiązania spółki, ze względu na czynniki pozaprawne, z pewnością spotkałaby się z niechęcią działkowców. Podkreślić należy, że wraz z szerokim wachlarzem możliwości, jakie dają przepisy Kodeksu spółek handlowych, wzrasta stopień skomplikowania współpracy zrzeszonych w formie danej spółki osób, a przez to również koszty prowadzonej działalności (np. opłaty sądowe, notarialne; związane z obowiązkowymi ogłoszeniami w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, związane z pełną, a nie uproszczoną, księgowością), czy obowiązki o charakterze sprawozdawczo-biurokratycznym (prowadzenie ksiąg rachunkowych i rozliczeń z Urzędem Skarbowym, sprawozdania finansowe)⁸¹². Prowadzi to do dość jednoznacznego wniosku, że prowadzenie zrzeszeń działkowców w formie którejkolwiek ze spółek (pomijając wszystkie różnice pomiędzy nimi) byłoby niezgodne z naturą tej formy kooperacji⁸¹³.

IV.2.3. Spółdzielnie

Rozważając możliwość zastosowania dla współpracy działkowców formy spółdzielni rozpocząć można od wskazania, że stanowi ona rozwiązanie najbardziej zbliżone

⁸¹¹ O znaczeniu struktur demokratycznych w stowarzyszeniu - patrz P. Suski, *Stowarzyszenie w polskim...*, s. 310-311.

⁸¹² Por. rozważania dot. zastosowania formy spółek kapitałowych dla organizacji działalności lokalnych i regionalnych organizacji turystycznych: P. Stec, *Lokalne i regionalne organizacje...*, s. 357.

⁸¹³ Przyznać zarazem trzeba, że tuż po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. w piśmiennictwie starającym się rozpropagować ideę ogrodów działkowych, rozważane było także powołanie do celu pozyskania gruntów na taki ogród organizacji opartych na kapitale udziałowym. Propozycja ta była skierowana do środowiska urzędniczego i inteligencji: zob. W. Kubik, *Warzywne ogrody na...* s. 27. Historia dowodzi, że działkowcy organizowali się jednak w inny sposób.

konceptyjnie do stowarzyszeń ogrodowych⁸¹⁴. Podobieństwa narzucają się szczególnie w konstrukcji spółdzielni mieszkaniowych. W pierwszych latach funkcjonowania ogrodów działkowych na terenie Polski zakładane były również spółdzielnie działkowców o celach zbliżonych do celów towarzystw ogrodów działkowych, jednak było to zjawisko marginalne⁸¹⁵. Spółdzielnia oparta jest w głównej mierze na substracie osobowym i, w przeciwieństwie do spółek handlowych, do jej powstania nie jest niezbędne wniesienie wkładu majątkowego a jedynie złożenie deklaracji członkowskiej⁸¹⁶ (nie dotyczy to aktualnie członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, które nabywa się z mocy prawa). Nie są one też, odmiennie do spółek handlowych, nastawione na osiąganie i maksymalizację zysku, a ewentualna nadwyżka bilansowa w spółdzielni nie jest celem samym w sobie a środkiem dla realizacji innych celów (głównie podniesienia zarobku lub gospodarstwa członków)⁸¹⁷. Spółdzielczość opiera się m.in. na zasadzie równości⁸¹⁸, demokracji wewnętrznej⁸¹⁹ oraz otwartych drzwi⁸²⁰, co w istocie odpowiada aktualnie również regułom kształującym współdziałanie działkowców. Członkostwo w spółdzielni, podobnie jak w stowarzyszeniu, ma charakter niemajątkowy i ściśle związane jest z osobą członka – jest zatem niepodzielne, niezbywane i niedziedziczne⁸²¹. Uwagę zwraca również to, że zbliżony jest sposób, w jaki

⁸¹⁴ Zob. w tym względzie propozycję (bardzo ogólną i sformułowaną w formie publicystycznej, bez szczegółowego uzasadnienia) oparcia organizacji ogrodów działkowych na modelu spółdzielczym: J. Kędziński, *A może spółdzielnia ogrodów działkowych*, Rzeczpospolita z dn. 11 maja 2013 r.

⁸¹⁵ Zob. opisany w rozdziale I pracy przypadek założonego w 1905 r. ogrodu działkowego w Królewskiej Hucie (Königshütte) prowadzonego przez podmiot o nazwie *Stowarzyszenie Przyjaciół Ogródków Spółdzielnia z ograniczoną odpowiedzialnością w Królewskiej Hucie* (Schrebergartenverein eingetragene Genossenschaft mit beschränkter Haftpflicht, Königshutte O/S), pierwotnie wykorzystywanego przez osoby narodowości niemieckiej, a w 1922 r. przejętego przez Polaków (poz. 5 wykazu TOD). Cele tej spółdzielni nie odbiegały od celów towarzystw ogrodów działkowych. Mimo że członek wstępujący do tej spółdzielni obejmował udziały, a jej statut określał zasady podziału zysków, organizacja ta w praktyce ich nie uzyskiwała i nie prowadziła działalności zarobkowej (poza przychodami z wydzierżawienia części terenu wspólnego na restaurację). Analiza akt archiwalnych tego podmiotu dowodzi, że specyficzny nieprodukcyjny i niezarobkowy przedmiot jego działalności, utrudniał właściwe zakwalifikowanie jej charakteru i powodował np. trudność w identyfikacji związku rewizyjnego, do którego mogłaby ona przynależeć (trzykrotnie podmiot ten musiał zmieniać swoją przynależność, z uwagi na nie odpowiadanie rodzajowi spółdzielni, jakie zrzeszał związek do którego akces zgłaszała ww. spółdzielnia – ostatecznie spółdzielnia stała się członkiem Związku Spółdzielni Spożywców RP). Również w Poznaniu istniała Spółdzielnia Dzierżawców Ogródków Działkowych Tow. Zap. „Gród Przemysława” Poznań-Jeżyce (Archiwum Państwowe w Poznaniu: Zespół: 53/756/0 Komisariat do Spraw Likwidacji Niemieckiej w Poznaniu » Seria: 2.12 Likwidacja nieruchomości niemieckich - województwo poznańskie, powiat poznański » Jednostka: 48).

⁸¹⁶ „Spółdzielnia jest przede wszystkim zrzeszeniem osób, a nie kapitałów” – tak: M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze...*, s. 17.

⁸¹⁷ O tej i innych różnicach spółdzielni względem spółek handlowych zob. K. Pietrzykowski, *Spółdzielnia a spółka...*, s. 65-73.

⁸¹⁸ Zob. P. Zakrzewski, *Zasada równości w prawie spółdzielczym*, Studia Prawnicze KUL 2008, nr 2(34), s. 67-77.

⁸¹⁹ Z. Niedbała, *Formy demokracji wewnątrzspółdzielczej w spółdzielniach mieszkaniowych i zasada równych praw członkowskich*, RPEiS 2009, nr 4 (rok LXXI), s. 41-49.

⁸²⁰ Zasada ta nie ma jednak charakteru cywilnoprawnego i z niej samej nie wynika roszczenie o przyjęcie do spółdzielni: K. Pietrzykowski, *Roszczenie o przyjęcie do spółdzielni*, Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy 1987, Nr 2(82), s. 71, K. Pietrzykowski, *Spółdzielnia a spółka...*, s. 67, M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze...*, s. 18. Por. W. Chrzanowski, T. Misiuk, *Prawo do przydziału spółdzielczego lokalu mieszkalnego: (na zasadach ogólnych)*, Pałestra 1988 nr 32/1-2, s. 12-27.

⁸²¹ K. Królikowska, *Zasada związania praw do lokalu z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej*, Warszawa 2009 r., s. 4-8. M. Bednarek, *Ustawowy model...*, s. 933-934. Krytykę takiego modelu członkostwa, bazującą na postulacie wprowadzenia członkostwa podzielonego i dziedzicznego sformułowała K. Krzekotowska (K. Krzekotowska, *Spółdzielcze prawo...*, s. 56-57). K. Pietrzykowski wskazywał z kolei, że przewidziana w niektórych systemach prawnych możliwość kontynuowania członkostwa nie oznacza jego dziedziczności, lecz jest sposobem powstania członkostwa bez potrzeby składania deklaracji członkowskiej, oraz nie podważa tezy o niemajątkowym charakterze stosunku członkostwa

stowarzyszenie ogrodowe i spółdzielnia mieszkaniowa realizują swoje cele. Obydwa te podmioty dokonują tego poprzez dostarczanie osobom, w których interesie podejmują działalność (w przypadku spółdzielni są to jej członkowie, w przypadku stowarzyszenia ogrodowego – działkowcy), określonych dóbr (w istocie praw do nich) – w przypadku spółdzielni mieszkaniowej dotyczy to lokalu, w przypadku organizacji działkowców – działki. Podobieństwo to wynika z tego, że w obydwu przypadkach ekonomicznym i prawnym uzasadnieniem funkcjonowania tych podmiotów jest realizacja pewnych interesów majątkowych albo osobistych ich członków (działkowców).

Zauważyć zarazem trzeba, że zasadnicza działalność spółdzielni mieszkaniowych ujęta w art. 1 ust. 2, 5-6 SpMieszkU, mimo że „bezwynikowa”, uznawana jest za działalność gospodarczą, a one same – za przedsiębiorców⁸²². Wskazuje się, że ich działalność budowlana lub administracyjna „jeśli chodzi o zakres organizowanych czynności w ramach procesu, nie różni się od działalności prowadzonej przez deweloperów lub zarządców nieruchomości. To co ją odróżnia, to sposób korzystania przez członków z działalności gospodarczej prowadzonej przez spółdzielnię, czyli zasady wewnętrznego rozdziału korzyści z tej działalności”⁸²³. W orzecznictwie wskazuje się, że dla zakwalifikowania danej działalności jako gospodarczej w rozumieniu w art.43¹ KC (a dla celów publicznych zdefiniowanej w art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁸²⁴) znaczenie mają takie cechy, jak zawodowy charakter, powtarzalność (stałość) podejmowanych działań, podporządkowanie zasadzie racjonalnego gospodarowania oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym. W kontekście tej ostatniej cechy wskazuje się, że o tym, czy mamy do czynienia z działalnością gospodarczą decyduje przede wszystkim to, czy jest to działalność na rzecz innych podmiotów. „Wtedy bowiem, gdy działalności taka nie jest wykonywana na rzecz innych podmiotów, ale jej rezultaty przypadają temu kto tę działalność prowadzi, nie ma ona charakteru działalności gospodarczej”⁸²⁵. Na tej podstawie w przypadku spółdzielni mieszkaniowych odróżnia się działalność wykonywaną na rzecz swoich członków (która nie stanowi działalności gospodarczej) od pozostałej, która już działalnością gospodarczą jest. Przyjmuje się też, że o gospodarczym charakterze działalności nie decyduje ukierunkowanie na osiągnięcie zysku.

(K. Pietrzykowski, *Powstanie i ustanie stosunku członkostwa w spółdzielni*, Warszawa 1990, s. 72-73). J. Pisuliński, odnosząc się do spółdzielni mieszkaniowych, omawiał kontrowersje dotyczące konstytucyjności rozwiązania polegającego na niemożności nabycia członkostwa przez wszystkich współuprawnionych z własnościowego prawa lokatorskiego, sugerując, że brak jest dla niego dostatecznego uzasadnienia w świetle Konstytucji: J. Pisuliński, *Członkostwo w spółdzielni...*, s. 5 i nast.

⁸²² K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 1, Nb 2-4 i 6, K. Królikowska, w: *Ustawa o spółdzielniach...*, art. 1, teza 12 i 15. Zob. też. uchw. SN (7) z 6.12.1991 r., III CZP 117/91, OSNCP 1992 Nr 5, poz. 65; uchw. SN z 11.6.1992 r., III CZP 64/92, OSNCP 1992, Nr 12, poz. 225; wyr. SN z 18.12.1996 r., I CKN 28/96, OSNC 1997, Nr 4, poz. 44; uchw. SN z 26.4.2002 r., III CZP 21/02, OSNC 2002, Nr 12, poz. 149.

⁸²³ K. Królikowska, w: *Ustawa o spółdzielniach...*, art. 1, teza 15.

⁸²⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 646 ze zm.

⁸²⁵ Wyr. SN z 11.04.2014 r., I CSK 310/13, OSNC: zob. dodatkowy 2015 Nr C, poz. 35, str. 400.

Każda z kolei działalność gospodarcza zmierza do realizacji konkretnego celu i podlega określonym regułom ekonomicznym. Celem tym nie musi być osiągnięcie zysku, a istotną rolę odgrywa zasada gospodarności, która oznacza prowadzenie działalności gospodarczej „w sposób właściwy dobremu gospodarzowi”⁸²⁶.

Prawdą jest, że również stowarzyszenia ogrodowe podejmują, szczególnie na etapie zakładania ROD, działalność, którą można by określić mianem inwestycyjnej, a związaną z działaniami podejmowanymi dla zagospodarowania ROD i budową infrastruktury ogrodowej. Wymaga to zarówno pewnych nakładów (pracy i finansowych), jak i wysiłku organizacyjnego, choć należy pamiętać, że część działań związanych z zakładaniem ROD realizowane jest przez właściciela gruntu i gminę⁸²⁷, inne z kolei realizowane mogą być dzięki pracy społecznej członków stowarzyszenia (art. 2 ust. 3 PrStow). Przyznać też trzeba, że działania podejmowane dla założenia ROD doprowadzić mają do nadania mu charakteru funkcjonalnie powiązanego zespołu składników niematerialnych i materialnych, który może być jako całość wykorzystany do określonego ustawą celu (zob. rozdział III.5. pracy). Organizacje działkowców, prowadząc ogród, m.in. administrują terenem wspólnym i infrastrukturą ogrodową, z której korzystają również działkowcy w nich niezrzeszeni. Jednak celem wszystkich tych działań nie jest osiągnięcie określonych rezultatów gospodarczych, a jedynie umożliwienie zgodnego ze wspólnym zamierzeniem wykorzystania gruntu ROD. Nie wymagają one od samego stowarzyszenia zaawansowanych procesów organizacyjnych i zgromadzenia bardzo dużych środków finansowych.

Powyższe pozwala dostrzec, mimo sygnalizowanych podobieństw, również istotne różnice pomiędzy aktywnością organizacji tworzonych przez działkowców a sposobem działalności spółdzielni. Ze względu na fakt, że organizacje działkowców swoją działalność adresują w znacznej mierze do osób niezamożnych (choć oczywiście nie jest to regułą), nie kumulują one wkładów pochodzących od osób chcących korzystać z działek⁸²⁸. Jako stowarzyszenia wymagały one co prawda opłacenia wpisowego w związku z przyjęciem do stowarzyszenia oraz pobierały od swoich członków składki, jednak cechy i funkcje tego sposobu finansowania istotnie różnią się od cech i funkcji funduszy gromadzonych przez spółdzielnie. Nie można też nie zwrócić uwagi na odmienny status majątku stowarzyszenia i spółdzielni. Działkowcy nigdy dotąd nie partycypowali w majątku tworzonej przez siebie organizacji, a uzyskiwane z różnych źródeł środki służyły wyłącznie realizacji wspólnych

⁸²⁶ Uchw. SN (7) z 6.12.1991 r. III CZP 117/91, OSNCP 1992, z. 5, poz. 65, Uchw. SN (7) z 14.5.1998 r., III CZP 12/98, OSNC 1998 Nr 10, poz. 151.

⁸²⁷ Zgodnie z art. 10 RodzOgrU grunty przeznaczone pod nowo tworzone i odtwarzane ROD powinny być zrekultywowane i zmeliorowane przez właściciela gruntu. Dodatkowo gmina (niezależnie od tego czy jest właścicielem gruntu, czy nie) obowiązana jest do doprowadzenia do ROD dróg dojazdowych, energii elektrycznej, zaopatrzenia w wodę oraz uwzględnienia w organizacji komunikacji publicznej potrzeb ROD.

⁸²⁸ Por. o zasadach gromadzenia majątku przez spółdzielnie: P. Zakrzewski, *Majątek spółdzielni*, Warszawa 2003, *passim*.

celów⁸²⁹. Potencjalna konieczność wnoszenia wpłat na udziały w spółdzielni lub wkładów⁸³⁰ stałaby w opozycji do dotychczasowej praktyki funkcjonowania organizacji działkowców⁸³¹. Mające zastosowanie w przypadku spółdzielni mieszkaniowych założenie, że jej członkowie pokryją koszty budowy lokali, które kształtuje postanowienia dotyczące wnoszenia wkładów mieszkaniowych i budowlanych, mogłoby mieć odniesienie jedynie do kosztów wykonania infrastruktury ogrodowej (czyli wspólnych instalacji i urządzeń), a nie inwestycji na indywidualnych działkach, bowiem czyni je samodzielnie działkowiec, nabywając przy tym własność nasadzeń i naniesień.

Spółdzielnie do realizacji swoich celów prowadzić muszą działalność gospodarczą (nawet jeśli jest to z założenia, jak w spółdzielniach mieszkaniowych, działalność bezwynikowa), a organizacje działkowców zasadniczo nie podejmują takiej aktywności. W modelu podstawowym, gdy działkowcy danego ogrodu organizują się po to, by uzyskać prawa do gruntu i założyć ROD na swe potrzeby, działanie to jest jednorazowe i nie można stwierdzić, że ma ono zawodowy, czy powtarzalny charakter. Również w zakresie prowadzenia ogrodu sama stałość działań podejmowanych w tym względzie oraz podporządkowanie ich, co naturalne, zasadzie racjonalnego gospodarowania, nie wystarcza by stwierdzić, że mają one charakter zawodowy. Jest to działalność dotycząca nieruchomości własnej (użytkowanej lub stanowiącej przedmiot użytkowania wieczystego) stowarzyszenia i przeważnie adresowana do jego członków. Nie ma ona na celu poprawienia statusu materialnego członków stowarzyszenia (choć niekiedy się do tego przyczynia pośrednio), a jedynie umożliwienie wypoczynku i niezakłóconego prowadzenia upraw ogrodniczych na własne potrzeby. Socjalne funkcje ogrodów działkowych nie przydają prowadzonym przez stowarzyszenia ogrodowe działaniom charakteru zarobkowego⁸³². Z samego faktu, że dany

⁸²⁹ Na temat funduszy spółdzielni: zob. P. Zakrzewski, *Majątek spółdzielni...*, s. 87-123. O funkcjach wkładów mieszkaniowych i budowlanych z perspektywy członków: zob. M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze...*, s. 380-381. W spółdzielni mieszkaniowej wnoszenie wkładów budowlanych przez członków spółdzielni zmierza przede wszystkim do pozyskiwania środków na prowadzenie działalności inwestycyjnej: por. uchw. SN (7) z 6.12.1991 r., III CZP 117/91, OSNCP 1992 nr 5, poz. 65. W przypadku stowarzyszeń podkreśla się, że składki członkowskie, choć istotne z konstrukcyjnego punktu widzenia (niezarobkowy charakter tych organizacji), często mają niewielkie znaczenie ekonomiczne, a środki na prowadzenie działalności pozyskiwać one muszą z innych źródeł (P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 236; E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 22, Nb. 2). Zob. też odnośnie cech składek w stowarzyszeniach: wyr. WSA w Warszawie z 18.09.2006 r., III SA/Wa 1976/06, Legalis 82089.

⁸³⁰ Zgodnie z art. 1 ust. 9 SpMieszkU nie stosuje się do nich przepisów Prawa spółdzielczego dotyczących udziałów i wpisowego.

⁸³¹ W przedwojennych publikacjach dotyczących „akcji działkowej w Polsce”, opisujących pierwsze doświadczenia z zakładaniem ogrodów działkowych, wskazywano m.in. na problemy, jakie dla powodzenia tych działań i rozpowszechnienia się idei ogrodów działkowych miało przyjęcie formy spółdzielni dla organizacji zrzeszającej działkowców. Trudnością była m.in. konieczność wniesienia dużych wkładów pieniężnych, „którymi przeciętny robotnik nie rozporządzał – a co najmniej nie ulokowałby ich w tak ryzykowne przedsięwzięcie”: zob. broszura pt. *Dziesięć lat pracy Okręgowego Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych i Osiedli Województwa Śląskiego (1928-1939)*, Katowice 1938 r., s. 5, <https://polona.pl/item/dziesiec-lat-pracy-okregowego-zwiazku-towarzystw-ogrodow-dzialkowych-i-osiedli,NjQ1ODQ4/2/#info:metadata> [dostęp: 2018.11.17]

⁸³² Por. uwagi P. Sarneckiego odnoszące się statusu do organizacji samopomocowych: P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się...*, s. 66, zob. też rozważania na ten temat J. Langrod, *Polskie prawo o stowarzyszeniach...*, s. 29, który podkreśla, że

podmiot (również np. współwłaściciele) zabiega o racjonalne wykorzystanie przysługujących mu praw oraz wykonuje działania niezbędne dla ich zachowania, nie można wywodzić wniosku, że w każdym wypadku jest to wykonywanie działalności gospodarczej – wszystkie wymagane w orzecznictwie oraz przez art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁸³³ przesłanki uznania za taką działalność muszą bowiem zachodzić łącznie⁸³⁴.

Stowarzyszenia ogrodowe nie uczestniczą też w obrocie gospodarczym w celu prowadzenia działalności na rzecz innych podmiotów. Dokonują one oczywiście zakupu towarów i usług, jednak nie czynią tego w charakterze podmiotu, który nabyte dobra wykorzystuje w celu prowadzenia działalności gospodarczej w postaci świadczenia usług lub dostawy towarów. Choć rozerwanie na gruncie ustawy związku pomiędzy członkostwem w stowarzyszeniu a prawem do działki zaburza nieco czystość podziału na działalność skierowaną na zewnątrz (tj. świadczoną na rzecz osób trzecich) i do wewnątrz (do własnych członków), to wydaje się, że nie przekreśla to powyższego wniosku⁸³⁵. Mimo że działalność stowarzyszeń ogrodowych adresowana jest również do działkowców niezrzeszonych, to ustawa nakazuje im traktowanie tych osób na tożsamy sposób jak własnych członków (art. 33 i 34 oraz 49 RodzOgrU). Dopuszczenie dwóch kategorii działkowców korzystających z działek w ROD uzasadnione jest nie odmiennym charakterem kierowanych do nich świadczeń, lecz wywiedzioną przez ustawodawcę potrzebą respektowania wolności zrzeszania się działkowców⁸³⁶. Nie zmienia to jednak faktu, że stowarzyszenie wykonuje działania związane z założeniem i prowadzeniem ROD nie we własnym interesie, lecz w interesie i na rzecz wszystkich działkowców korzystających z tego ogrodu, niezależnie od tego, czy są oni w nim zrzeszeni, czy też nie.

Obowiązująca ustawa, dopuszczając prowadzenie wielu ROD przez jedno stowarzyszenie ogrodowe oraz eliminując związek tych organizacji z działkowcami ogrodu przez nią prowadzonego, teoretycznie otwiera je na profesjonalizację i nabranie cech swego

stowarzyszenie działające w obronie uprawnień swoich członków może pośrednio przynosić im korzyść majątkową i nie oznacza to zarobkowego charakteru jego działalności.

⁸³³ Dz.U. z 2018 r., poz. 646 ze zm.

⁸³⁴ Na dopuszczalność pomocniczego zastosowania kryteriów działalności gospodarczej przewidzianych w Prawie przedsiębiorców na gruncie prawa cywilnego wskazują Ł. Żelechowski, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 43¹, Nb. 8, oraz J. Szwaja, A. Kubiak-Cyruł, w: S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, *Kodeks spółek handlowych. Pozakodeksowe prawo handlowe. Komentarz. T. 5*, Warszawa 2015, art. 43¹ KC, Nb 14, s. 19. Generalnie jednak orzecznictwo Sądu Najwyższego zmierza do autonomicznego określenia treści pojęcia „działalność gospodarcza” na gruncie prawa prywatnego: por. przywołane wyżej uchw. SN (7) z 6.12.1991 r., III CZP 117/91, OSNCP 1992, z. 5, poz. 65, Uchw. SN (7) z 14.5.1998 r., III CZP 12/98, OSNC 1998 Nr 10, poz. 151, a także uchw. SN z 25.06.1991 r., III CZP 53/91; z 26.04.2002 r., III CZP 21/02, OSNC 2002 nr 12, poz. 149, wyr. SN z 3.10.2014 r., V CSK 630/13, OSNC 2015 nr 7-8, poz. 96; wyr. z 17.12.2015 r., I CSK 1003/14, Legalis 1398594).

⁸³⁵ Zobacz jednak sformułowane w dalszej części pracy postulaty zmiany tego stanu rzeczy.

⁸³⁶ Zob. s. 6 uzasadnienia projektu z druku VII kadencji Nr 1204 oraz polemikę ze stanowiskiem stanowiącym podstawę przyjęcia aktualnych rozwiązań w zakresie związku pomiędzy członkostwem a prawem do działki przedstawioną w rozdziale VIII.4.5. pracy.

rodzaju „usługodawców” zewnętrznych wobec ROD, jednak na przeszkodzie takim zjawiskom stoi brak możliwości zmiany podmiotu prowadzącego ROD. W tym kontekście niekorzystne byłoby to, że formuła organizacyjna spółdzielni mniej (niż stowarzyszenie) sprzyja jedności interesów członków i zrzeszającej ich organizacji, z uwagi na jej gospodarczą aktywność i skalę procesu inwestycyjnego realizowanego zwykle przez spółdzielnię⁸³⁷. Nawet jeśli zakres i charakter działalności niektórych stowarzyszeń ogrodowych (takich jak np. „nowe” PZD), ze względu na ich skalę, potencjalnie może nabrać charakteru gospodarczego, to ustawa powinna przewidywać jednak przede wszystkim rozwiązania adresowane do ogółu organizacji działkowców i adekwatne do natury ich zadań.

Najważniejsza z różnic pomiędzy spółdzielczą formą organizacji współdziałania członków korporacji a zasadami, na jakich opiera się kooperacja działkowców, wyraża się w różnej naturze celów, dla których podejmowane są działania tych zbiorowości. Podczas gdy spółdzielnie (w tym spółdzielnie mieszkaniowe) realizują cele gospodarcze – zmierzające do uzyskania korzyści ekonomicznej dla swoich członków⁸³⁸, zrzeszenia działkowców dążą do umożliwienia działkowcom – poprzez założenie i prowadzenie ROD – korzystania z działek w celach wypoczynkowych i ogrodniczych. Nie są to cele ekonomiczne, nie jest ich istotą gospodarcze polepszenie sytuacji działkowców. Korzyści, które tworzenie stowarzyszeń ogrodowych działkowcom niesie, mają charakter organizacyjny oraz społeczny. Zorganizowanie działalności stowarzyszeń ogrodowych nie jest natomiast ukierunkowane na cel zarobkowy⁸³⁹. Nie dążą one do uzyskania maksymalnego efektu gospodarczego dla swoich członków (nawet na zasadzie bezwynikowej) – bowiem mimo że kierować się muszą oczywiście zasadami rachunku ekonomicznego (uzyskać środki na niezbędne wydatki, które właściwie jest ograniczać), to nie jest to dominujący wyznacznik i podstawowy cel ich działalności⁸⁴⁰.

Mimo że z punktu widzenia konstrukcji stowarzyszeń ogrodowych zadania realizowane w sferze prawno-organizacyjnej mają centralne znaczenie, to dla indywidualnych działkowców ta forma zrzeszenia stanowi przede wszystkim formułę ujęcia w ramy prawne rzeczywiście tworzonej przez nich w ogrodzie działkowym wspólnoty której cele wiążą się ze

⁸³⁷ P. Zakrzewski, *Status prawny...*, s. 139-140.

⁸³⁸ P. Zakrzewski, *Cel spółdzielni*, KPP 2005, (rok XIV) nr 1, s. 69-91.

⁸³⁹ Por. jednak rozważania na temat gospodarczego charakteru zarządzania nieruchomością wspólną przez wspólnoty mieszkaniowe: K. Malinowska-Woźniak, *Cywilnoprawny status wspólnoty mieszkaniowej*, Warszawa 2016, s. 171-185, która stwierdza, że co do zasady stanowi to wykonywanie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, a wspólnota mieszkaniowa powinna być traktowana jako przedsiębiorca na gruncie ww. ustawy oraz przepisów KC. Nie jest to jednak pogląd powszechny: zob. przeciwnie – uchw. SN z 24.11.2006 r., III CZP 97/06, Biul. SN 2006 nr 11 oraz wyr. SN z 14.03.2007 r., I CSK 387/06, Legalis 158025, także E. Gniewek, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. E. Gniewek, P. Machnikowski), Warszawa 2017, art. 43¹, Nb 8, Ł. Żelechowski, w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 43¹, teza 15, J. Szwaja, A. Kubiak-Cyruł, w: *Kodeks spółek handlowych. Pozakodeksowe...*, art. 43¹ KC, Nb 10, s. 17-18.

⁸⁴⁰ J. Szwaja, A. Kubiak-Cyruł, w: *Kodeks spółek handlowych. Pozakodeksowe...*, art. 43¹ KC, Nb 16, s. 21.

wspólną realizacją potrzeb socjalnych, wypoczynkowych i rekreacyjnych, oraz tych związanych z realizacją wartości takich jak: pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej, wyrównywanie ich szans, integracja rodziny, wychowanie dzieci w zdrowych warunkach, zachowanie aktywności i zdrowia emerytów i rencistów (art. 3 RodzOgrU). Stowarzyszenia ogrodowe podejmują szereg działań na rzecz ich realizacji, a zakładanie ROD i ustanawianie praw do działek – ponieważ formalnie niezbędne dla funkcjonowania ROD – jest ich ważnym, aczkolwiek nie podstawowym, elementem. Z uwagi na tak określone funkcje ROD działalność prowadzona przez stowarzyszenia ogrodowe zbliża się swoją naturą do działalności społecznie użytecznej i nie może uzyskać, z uwagi na ograniczenia wprowadzone ustawą z 2013 r. (art. 28 ust. 2, art. 33 i 34), charakteru komercyjnego. Zarazem cele wyznaczone do realizacji stowarzyszeniom ogrodowym koncentrują się zasadniczo na zaspakajaniu ich potrzeb wewnętrznych (choć ponownie przyznać trzeba, że prawdziwość tej tezy zaburzać będzie fakt pozostawiania części działkowców poza strukturami stowarzyszenia, co ustawa jednoznacznie dopuszcza).

Znaczenie różnic zakresów działalności spółdzielni i stowarzyszeń podkreśla P. Zakrzewski, wskazując, że podczas gdy spółdzielnia musi prowadzić działalność gospodarczą, a inne cele np. społeczne, oświatowe, kulturalne mogą mieć jedynie charakter uboczny, to w przypadku stowarzyszeń tego typu działalność „idealna” jest ich podstawowym zadaniem⁸⁴¹. Prowadzi to autora do wniosku, że „z punktu widzenia funkcji, które realizują spółdzielnie i stowarzyszenia, znajdują się one po przeciwnych stronach i jedynie w niewielkim zakresie prowadzona przez nie działalność może wykazywać elementy wspólne”⁸⁴².

Zauważyć należy, że gdyby uznać zakładanie i prowadzenie ROD za działalność o charakterze w głównej mierze gospodarczym, to przyjęte na gruncie ustawy z 2013 r. założenie, że aktywność ta stanowi podstawowy i wyłączny przedmiot działalności stowarzyszenia, godziłoby w samą istotę konstrukcji tej osoby prawnej i naruszałoby przepisy Prawa o stowarzyszeniach. Po pierwsze bowiem, stowarzyszenia (a taką formę nadano stowarzyszeniom ogrodowym) prowadzą działalność ukierunkowaną na realizację celów niezarobkowych (art. 2 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach), a działalność gospodarcza ma z definicji zarobkowy charakter. Po drugie, prowadzenie działalności gospodarczej możliwe jest jedynie w dodatkowym, ubocznym zakresie (art. 34 Prawa o stowarzyszeniach), z kolei w omawianym wypadku stanowiłoby główny i w zasadzie wyłączny przedmiot działalności. Jak

⁸⁴¹ P. Zakrzewski, *Z zagadnień konstrukcji prawnej spółdzielni*, Rejent Nr 9(161)2004, s. 133-134.

⁸⁴² Tamże, s. 132.

wskazywał WSA we Wrocławiu w wyroku z 27 marca 2008 r.⁸⁴³: „Działalność statutowa i gospodarcza stowarzyszenia stanowią odrębne rodzaje działalności na gruncie prawa o stowarzyszeniach. Działalność gospodarcza o celach zarobkowych nie może być celem statutowym stowarzyszenia, może być tylko działalnością uboczną jako jedno ze źródeł dochodów służących realizacji celów statutowych”. Trudno zarazem przypuszczać, żeby zamiarem ustawodawcy było ukształtowanie wewnątrznie sprzecznej regulacji, tj. nadanie zrzeszeniom działkowców formy stowarzyszenia i powierzenie im zadań polegających na wykonywaniu działalności gospodarczej.

Przyznając zatem, że w przypadku stowarzyszeń ogrodowych i spółdzielni mieszkaniowych dostrzec można liczne wspomniane elementy wspólne, stwierdzić w konkluzji trzeba, że nie niwelują one zasadniczej różnicy pomiędzy charakterem prowadzonej działalności, która wynika z niegospodarczego w głównej mierze charakteru zadań organizacji działkowców. Oznacza to, że w ramach obecnej formuły działalności działkowców, konstrukcja spółdzielni byłaby nieadekwatna do zadań realizowanych dotychczas przez stowarzyszenia ogrodowe. Działalność podejmowana przez te podmioty w celu realizacji wyznaczonych ustawą celów, mimo cech trwałości oraz zorganizowania, nie jest działalnością gospodarczą. Nie mogą one w tym zakresie zostać uznane za przedsiębiorców⁸⁴⁴ i prowadzą jedynie ROD, który zorganizowany jest w celach niegospodarczych (art. 2 pkt 5 RodzOgrU), odmiennie niż przedsiębiorstwo, którego istotną cechą jest właśnie przeznaczenie do prowadzenia działalności gospodarczej (art. 55¹ KC).

IV.2.4. Wspólnoty (na wzór wspólnoty mieszkaniowej)

Jedną z koncepcji organizacji ogrodów działkowych, wyrażoną w dwóch kolejnych poselskich projektach ustawy o ogrodach działkowych⁸⁴⁵, planowała oprzeć ich funkcjonowanie na tzw. wspólnotach ogrodu, które działkowcy danego ogrodu tworzyłiby z mocy prawa. Wspólnota ta miałaby być jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, a o której mowa w art. 33¹ KC – uprawniona być miała do nabywania praw i zaciągania zobowiązań, a także pozywania i bycia pozywaną.

⁸⁴³ Wyr. WSA we Wrocławiu III SA/WR 602/07, OwSS 2009, Nr 1, poz. 10.

⁸⁴⁴ Nie wyklucza to prowadzenia przez stowarzyszenie działalności gospodarczej, jako ubocznej, w celu pozyskania środków na działalność statutową, nigdy jednak nie może ona prowadzona być w zakresie działalności podstawowej.

⁸⁴⁵ Najpierw proponowana ona była w trakcie VI kadencji Sejmu w poselskim projekcie ustawy o ogrodach działkowych z druku nr 1886 (<http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1886> [dostęp: 02.06.2019]), a następnie, po wyroku TK w sprawie K 8/10, w poselskim projekcie ustawy o ogrodach działkowych z druku 1148 Sejmu VII kadencji (<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1148> [dostęp: 02.06.2019]).

Przedstawionej propozycji brakowało w znacznym stopniu spójności⁸⁴⁶, nie zyskała ona też poparcia politycznego, jednak można rozważyć, na ile koncepcja ta mogłaby mieć do ogrodów działkowych zastosowanie.

Model nawiązywanej z mocy prawa wspólnoty⁸⁴⁷ funkcjonuje od ponad 20 lat na gruncie przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁸⁴⁸. Wspólnota mieszkaniowa postrzegana jest jako forma szeroko pojętego zrzeszenia⁸⁴⁹. Zgodnie z art. 6 ww. ustawy „ogół właścicieli, których lokale wchodzą w skład określonej nieruchomości, tworzy wspólnotę mieszkaniową. Wspólnota mieszkaniowa może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozwana”. Z definicji tej wynika pośrednio przyczyna, dla której na gruncie tej ustawy posłużono się konstrukcją tego typu przymusowego zrzeszenia. Jest nią fizyczne położenie wielu lokali w jednej nieruchomości, co wiąże się z koniecznością współdecydowania o sprawach dotyczących nieruchomości wspólnej przez ich właścicieli⁸⁵⁰.

Idea powierzenia wspólnocie ogrodu praw do gruntu ROD bazuje na założeniach tożsamyh, jak te związane z przekazaniem tych praw stowarzyszeniu ogrodowemu. Nie powtarzając tu przytaczanych w innych miejscach pracy argumentów, stwierdzić trzeba, że dzięki przysługującej takiej wspólnocie zdolności prawnej mogłaby ona nabywać prawo własności, użytkowania lub użytkowania wieczystego nieruchomości przeznaczonych na ogród, co eliminowałoby wszystkie problemy wiążące się z ewentualnym ich przysługiwaniem bezpośrednio działkowcom (zob. więcej na ten temat w rozdziale VIII.3.1. pracy). Koncepcja ta wydaje się atrakcyjna również z tego względu, że gwarantowałaby udział w podejmowaniu decyzji dotyczących prowadzenia ROD oraz przysługującego

⁸⁴⁶ Zob. J. Lipski, *Opinia prawna z 30 czerwca 2009 r. na temat projektu...*, s. 3-16, J. Lipski, *Opinia prawna z 21 maja 2013 r. na temat projektów ustaw dotyczących prawnej regulacji funkcjonowania ogrodów działkowych*, s. 8-18, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1148> [dostęp: 02.06.2019].

⁸⁴⁷ Na marginesie zauważyć można, że w okresie wcześniejszym działalność zbliżona to tej realizowanej obecnie przez wspólnoty mieszkaniowe mogła być organizowana w formie stowarzyszeniowej w postaci zrzeszeń m.in. właścicieli odrębnych lokali. Możliwość powoływania takich zrzeszeń przewidywały przepisy ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. Prawo lokalowe (Dz.U. 1962 Nr 47, poz. 227) oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe (Dz.U. 1974 Nr 14, poz. 84) (wraz z przepisami wykonawczymi). Mogły być one tworzone przez właścicieli domów jednorodzinnych i właścicieli lokali w małych domach mieszkalnych, którzy przekazywali im wykonywanie zadań w zakresie zarządzania nieruchomością wspólną m.in. utrzymywaniem nieruchomości w należyłym stanie technicznym i sanitarnym, przeprowadzaniem remontów nieruchomości członków zrzeszeń, a ponadto budowy i utrzymywania wspólnych urządzeń: zob. na ten temat L. Wiśniewski, *Model prawny...*, s. 45-48 oraz K. Malinowska-Woźniak, *Cywilnoprawny status wspólnoty...*, s. 3-4, a także uchw. SN z 27.06.1995 r. (III CZP 78/95, OSNC 1995 Nr 11, poz. 157).

⁸⁴⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 737.

⁸⁴⁹ A. Opalski, *O potrzebie systemowej analizy instytucji wspólnych dla zrzeszeń*, Stud.Prawa Prywat. 2009 Nr 2, s. 102-103, M. Wrzołek-Romańczuk, *Niewykorzystane szanse nowelizacji, cz. 1*, Palestra 2007/7-9, s. 135, A. Sikorska-Lewandowska, *Uchwały właścicieli lokali. Studium prawne*, Warszawa 2017, s. 11. A. Doliwa twierdzi jednak, że wspólnota mieszkaniowa jest jedynie „atrapą” korporacji „nałożoną na fundament konstrukcyjny w postaci wspólności praw majątkowych”: A. Doliwa, *Jerzego Ignatowicza koncepcja filarów odrębnej własności lokali*, w: *Prawo cywilne – stanowienie, wykładnia i stosowanie, Księga pamiątkowa dla uczczenia setnej rocznicy urodzin Profesora Jerzego Ignatowicza* (red. M. Nazar), Lublin 2015, s. 72.

⁸⁵⁰ Zob. K. Malinowska-Woźniak, *Cywilnoprawny status wspólnoty...*, s. 5 i nast. oraz A. Doliwa, *Jerzego Ignatowicza koncepcja...*, s. 70.

wspólnocie prawa wszystkim działkowcom korzystającym z tego ogrodu i tylko im⁸⁵¹. W przypadku rodzinnego ogrodu działkowego, podobnie jak we wspólnocie mieszkaniowej, również zachodzi potrzeba podejmowania wspólnych decyzji odnoszących się do nieruchomości pozyskanej na cele ROD, a w tym dotyczących terenu ogólnego służącego wszystkim działkowcom.

Wątpliwość z kolei budzi to, czy prawo do działki mogłoby na gruncie ustawy dotyczącej ogrodów działkowych odgrywać podobną rolę, jaką pełni na gruncie ustawy z 24 czerwca 1994 r. prawo własności lokalu, którego wyodrębnienie przesądza o powstaniu wspólnoty mieszkaniowej. Wspólnota mieszkaniowa powstaje przecież dopiero z chwilą przeniesienia przez właściciela nieruchomości na osobę trzecią prawa własności pierwszego z lokali (gdyż z tą chwilą dochodzi do powstania współwłasności nieruchomości wspólnej), ewentualnie z chwilą dokonania konstytutywnego wpisu do księgi wieczystej jeżeli nieruchomości lokalowe powstają na skutek zniesienia współwłasności nieruchomości przez sąd⁸⁵². Wyodrębnienie takiego samoistnego prawa powoduje konieczność uregulowania zasad gospodarowania wspólnym dla wszystkich lokatorów prawem do nieruchomości wspólnej, w którym udział (związany z własnością lokalu) przysługuje każdemu członkowi wspólnoty. Prawo do działki nie ma z kolei nawet zbliżonego charakteru do własności lokalu, jest prawem jedynie względnie obowiązującym, a jego przyznanie poszczególnym działkowcom nie rodzi konieczności nabycia jakiegokolwiek udziału we wspólnym prawie do nieruchomości ROD⁸⁵³. Również własność ewentualnych naniesień działkowca na działce nie może stanowić odpowiednika własności lokali, gdyż może ona nie istnieć w dniu nabycia prawa do działki, a nawet nie musi następnie powstać (działkowiec może zrezygnować z wybudowania altany i innych obiektów; przez bliżej nieokreślony czas może też uprawiać jedynie istniejące na działce nasadzenia). Oczywiście prawo do całej nieruchomości ROD może również przysługiwać wspólnie wszystkim działkowcom z niej korzystającym, jednak konstrukcja ta będzie bardziej przypominała współdzielenie prawa użytkowania lub użytkowania wieczystego z dokonanym podziałem *quod usum*, niż instytucję prawną wspólnoty mieszkaniowej (więcej na ten temat w rozdziale VIII.3.1 pracy).

Zasadnicze wątpliwości budzi również to, na jakiej zasadzie realizowałyby się współpraca działkowców na etapie poprzedzającym powstanie ogrodu – bo skoro przed jego założeniem nie jest wydzielona w nim jakakolwiek działka, to wspólnota nie mogłaby

⁸⁵¹ Na temat pochodnego charakteru członkostwa we wspólnocie mieszkaniowej wobec prawa własności lokalu: zob. A. Doliwa, *Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 681.

⁸⁵² Zob. J. Pisuliński, w: E. Gniewek (red.), *SPP t. 3, Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013, s. 806, B. Jelonek-Jarco, w: *Ustawa o własności lokali. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019 r., art. 6, teza 7-15, uchw. SN z 9.6.2005 r., III CZP 33/05, OSNC 2006, Nr 4, poz. 62 i uchw. SN z 21.2.2008 r., III CZP 152/07, OSNC 2009, Nr 2, poz. 24.

⁸⁵³ Tak jak nabycie uprawnień z tytułu najmu lokalu nie oznacza wejścia w skład wspólnoty mieszkaniowej: B. Jelonek-Jarco, *Ustawa o własności lokali...*, art. 6, teza 15.

również istnieć. Ogół czynności związanych z zakładaniem ogrodu musiałyby więc obciążać jakiś inny podmiot, a przecież ideą ogrodów działkowych jest to, że właśnie działkowcy podejmują się ich zakładania (przy pomocy innych podmiotów).

Tryb podejmowania uchwał przez wspólnotę (zależny od wielkości udziałów) kłóci się też w pewnym stopniu z zasadą równości wszystkich działkowców, bo choć z założenia działki są równej wielkości, to jednak w rzeczywistości występują pomiędzy ich powierzchnią pewne różnice. Umowa lub uchwała podjęta przez wspólnotę może co prawda ustalać, że w określonej sprawie na każdego właściciela przypada jeden głos (art. 23 ust. 2 WłLokU), jednak zasada ogólna bazuje na odmiennych założeniach.

Zasadnicze wątpliwości dotyczą również tego, jak przebiegałby proces przydzielania praw do działek na rzecz działkowców w nowym rodzinnym ogrodzie działkowym. Wszak we wspólnocie mieszkaniowej odrębną własność lokali ustanawia właściciel nieruchomości – i w tym zatem przypadku musiałyby być podobnie, a właściciel zachowywałby wpływ na decyzje wspólnoty dopóty, dopóki nie oddałby do użytkowania działkowcom wszystkich działek⁸⁵⁴. Kłóci się to z koncepcją samodzielnego prowadzenia ogrodu przez działkowców, a może też prowadzić do ograniczenia wykorzystywania ROD na cele działkowe, chyba że wprowadzi się stały obowiązek oddawania działek do korzystania działkowców.

Koncepcja wspólnoty ogrodu opiera się też na założeniu, że tworzą ją osoby korzystające z jednej nieruchomości – jednego ogrodu. Wyklucza to zatem możliwość prowadzenia przez jeden podmiot kilku różnych ogrodów. Nie uważam, żeby akurat to rozwiązanie było nieodpowiednie, jednak dostrzec trzeba, że ogranicza ono działalność działkowców w sposób dalej idący niż sama tylko koncepcja związania uczestnictwa w stowarzyszeniu z prawem do działki w ROD prowadzonym przez taki podmiot, o której będzie mowa dalej. Z ideą wspólnoty, przynależność do której jest niezależna od woli zainteresowanych (wynika z samego faktu nabycia określonego prawa), koliduje również obowiązująca aktualnie regulacja, przyznająca stowarzyszeniu ogrodowemu możliwość wpływania na to, komu przypadnie prawo do działki w przypadku jego przeniesienia (art. 41 RodzOgrU).

Nie bez znaczenia jest również to, że funkcje, jakie pełnić ma wspólnota mieszkaniowa⁸⁵⁵ (odpowiednio adaptowane do ewentualnej wspólnoty ogrodu) całkowicie pomijają – mające w przypadku aktywności w ROD niebagatelne znaczenie – pozostałe

⁸⁵⁴ Zob. A. Doliwa, *Prawo mieszkaniowe...*, s. 681-682.

⁸⁵⁵ Podkreśla się bowiem, że istnienie wspólnoty mieszkaniowej wiąże się wyłącznie ze sprawowaniem zarządu nieruchomością wspólną, a jej zadaniem jest sprawne zarządzanie tą nieruchomością oraz utrzymanie jej w stanie nie pogorszonej: zob. A. Doliwa, *Jerzego Ignatowicza koncepcja...*, s. 70.

powody współdziałania działkowców, znajdujące swój wyraz w tych wszystkich zadaniach stowarzyszeń ogrodowych, które można określić mianem ogólnospołecznych (art. 46 pkt 1, 5-8 RodzOgrU).

Z powyżej przytoczonych względów uważam, że omawiana koncepcja – choć teoretycznie możliwa do wdrożenia – w znacznym stopniu zmieniałaby dotychczasowe zasady zakładania i prowadzenia ROD, uzależniałaby działkowców od właścicieli gruntów oraz gubiłaby wiele zalet wynikających z wykorzystania przez działkowców formy stowarzyszenia.

IV.2.5. Spółki (na wzór spółek dla zagospodarowania wspólnot gruntowych)

Jako uzupełnienie powyższych rozważań przywołać można przykład regulacji wspólnego korzystania z nieruchomości przez osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej, o której mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych⁸⁵⁶. Bez dociekania tu charakteru wspólnot gruntowych oraz genezy ich powstania, podkreślić należy, że wspólnoty te są nieruchomościami (a nie zrzeszeniami) o szczególnych cechach⁸⁵⁷, wykorzystywanymi wspólnie przez wskazane przez ustawę osoby⁸⁵⁸. Osobom tym przysługują udziały w takiej wspólnocie, których wielkość określana jest w szczególny sposób, częściowo zależny od obszarów gruntów posiadanych przez poszczególnych uprawnionych, a położonych na obszarze tej samej lub graniczącej z nią gminy. Grunty wspólnoty zasadniczo nie mogą podlegać podziałowi (art. 5 WspGruntU) i służyć mają zaspokojeniu wspólnych potrzeb uprawnionych do udziału we wspólnocie (art. 6 WspGruntU). Z tego względu ustawa formalizuje sposób ich zagospodarowania oraz zarządzania nimi, nakładając na osoby uprawnione do udziału we wspólnocie gruntowej obowiązek utworzenia spółki do sprawowania zarządu nad wspólnotą i do właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty (art. 14 ust. 1 WspGruntU)⁸⁵⁹. Uprawnieni przynależą do tej spółki z mocy prawa, niezależnie od swojej woli⁸⁶⁰. Zobowiązani są oni do wnoszenia opłat statutowych oraz z tytułu kosztów zastępczego wykonania świadczeń

⁸⁵⁶ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 703.

⁸⁵⁷ Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego choć charakter wspólnoty gruntowej zbliża się do współwłasności, stanowi jednak współwłasność o szczególnych cechach, niepodlegającą podziałowi, rządzącą się własnymi, odrębnymi zasadami. Istotą tej współwłasności jest uprawnienie członka wspólnoty do udziału we wspólnocie w postaci korzystania z objętych nią gruntów zgodnie z ich przeznaczeniem, przysługujące osobom fizycznym lub prawnym posiadającym gospodarstwa rolne” (uchw. SN z 23.08.1968 r., III CZP 73/68, OSNCP 1969, nr 5, poz. 90, uchw. SN z 9.12.1969 r., III CZP 89/69, OSNCP 1970, nr 10, poz. 173).

⁸⁵⁸ Zob. P. Parzych, E. Rymarczyk, A. Szabat-Pręcikowska, *Problematyka wspólnot gruntowych w aspekcie ewidencyjno-prawnym*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich 2013, Nr 2/III/2013, *passim*, także R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2016, s. 493-498.

⁸⁵⁹ Wyr. WSA w Rzeszowie z 19.06.2018 r., I SA/Rz 367/18, Legalis 1794042.

⁸⁶⁰ Wyr. WSA w Krakowie z 14.02.2007 r., III SA/Kr 914/05, Legalis 115957.

przewidzianych w statucie. Jeśli spółka taka nie została przez nich utworzona dobrowolnie w drodze stosownej uchwały, właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) tworzy spółkę przymusową, nadaje jej statut oraz wyznacza organy spółki spośród osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej (art. 25 ust. 1 WspGruntU). Spółka taka jest osobą prawną szczególnego typu, której funkcjonowanie reguluje ww. ustawa z 29 czerwca 1963 r. oraz jej statut, zatwierdzany w drodze decyzji przez starostę⁸⁶¹. Statut spółki określać powinien m.in. przedmiot jej działalności, prawa i obowiązki członków spółki, organy spółki sposób ich powoływania i zakres działania, rodzaje czynności prawnych dokonywanych przez spółkę, których podjęcie wymaga uchwały zebrania członków, warunki reprezentowania spółki oraz zaciągania zobowiązań majątkowych, zasady podziału dochodów i strat (art. 17 WspGruntU). Mimo przysługiwania członkom różnej wielkości udziałów we wspólnocie, przy podejmowaniu uchwały na zebraniach członków spółki każdy członek ma prawo tylko do jednego głosu bez względu na wielkość jego udziału (art. 19 WspGruntU). Zgodnie z art. 22 WspGruntU to spółka jest uprawniona do wnoszenia i utrzymywania na wspólnocie gruntowej urządzeń potrzebnych dla osiągnięcia celów spółki. Ustawa nakłada na nią obowiązek przedstawienia właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) do zatwierdzenia planu zagospodarowania i regulaminu użytkowania gruntów i urządzeń spółki.

W orzecznictwie wskazuje się, że rozwiązanie przyjęte w ustawie o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych opiera się na stworzeniu korporacji, której substratem są osoby uprawnione. Mają one w stosunku do wspólnoty (rozumianej rzeczowo) uprawnienia i obowiązki ekonomiczne, a w obrocie prawnym jako podmiot sprawujący zarząd występuje spółka działająca przez swoje organy⁸⁶². Ustawodawca odjął zatem prawo zarządu podmiotom uprawnionym rzeczowo i przekazał je powoływanej obligatoryjnie spółce⁸⁶³. Nie jest ona jednak właścicielem tych gruntów.

Również organizacje działkowców powołane są m.in. do zarządzania gruntem przeznaczonym na ROD i zastępują w tym zakresie działkowców, co ułatwia zakładanie i prowadzenie ogrodu. Podobnie jak w przypadku wspólnot gruntowych ustawodawca postanowił, że właściwe będzie ustawowe unormowanie sposobu zagospodarowania ROD oraz zadania i kompetencje podmiotów powołanych dla tych celów. Przed uchwaleniem ustawy z 2013 r., kiedy to prawo do działki związane było z członkostwem w organizacji działkowców, można było mówić o specyficznym przymusie uczestnictwa w korporacji działkowców, co przypominać może obligacyjny udział uprawnionych w spółce powołanej

⁸⁶¹ Brak jest analogii prawnej pomiędzy spółką, utworzoną do sprawowania zarządu nad gruntami wspólnoty, a spółką prawa handlowego: Wyr. WSA w Białymstoku z 17.08.2011 r., II SA/Bk 809/10, ZNSA 2012 nr 3, str. 150.

⁸⁶² Uchw. SN z dnia 25.10.1995 r., III CZP 149/95, OSNC 1996 nr 2, poz. 26, OSP 1996 nr 2, poz. 35.

⁸⁶³ Wyr. NSA z 9.09.2014 r., II GSK 1199/13, Legalis 1092553.

do zagospodarowania wspólnot gruntowych. Zarazem jednak dzieli takie spółki od organizacji działkowców szereg nie dających się pominąć różnic. Organizacje działkowców są jednak co do zasady korporacjami dobrowolnymi, do których przystąpienie (nawet w przypadku potencjalnego związania członkostwa i prawa do działki) następowałoby na skutek decyzji ukierunkowanej na korzystanie z działki w ROD prowadzonym przez daną organizację. Członkiem spółki dla zagospodarowania wspólnoty gruntowej stać się można z kolei pośrednio, bez takiego jednoznacznego aktu woli – w sytuacji nabycia gospodarstwa rolnego od dotychczasowego członka takiej wspólnoty (art. 28 WspGruntU). Spółki regulowane postanowieniami ustawy z 29 czerwca 1963 r. nie nabywają praw do gruntów składających się na wspólnotę gruntową, podczas gdy organizacje działkowców zawsze to czyniły, a działkowcom przysługiwało prawo o charakterze wtórnym, nabywane za ich pośrednictwem. Różne są też założenia kryjące się za sposobem ukształtowania relacji pomiędzy działkowcami a ich organizacją oraz uprawnionymi a tworzoną przez nich spółką. Idea ruchu działkowego bazuje na założeniu konieczności zapewnienia gruntów do wykorzystania przez zmieniające się grono działkowców i zmierza do utworzenia sprawnego systemu korzystania z działek przez osoby zainteresowane tą formą aktywności. Istotną część działalności organizacji działkowców ma charakter społeczny, a zadania związane z zagospodarowaniem i zarządzaniem gruntem ROD są instrumentem zabezpieczającym realizację związanych z tym celów. Spółki dla zagospodarowania wspólnot gruntowych koncentrują się z kolei na pełnieniu bieżących funkcji administracyjno-gospodarczych. Zapewniać one mają jedynie właściwe uzgadnianie interesów aktualnych uprawnionych. Ustawa przewiduje od 1 stycznia 2016 r. możliwość podjęcia uchwały o przekształceniu wspólnoty gruntowej we współwłasność w częściach ułamkowych, nie ma zatem na jej gruncie znaczenia to, czy dotychczasowe funkcje gruntu zostaną zachowane (co wynika pośrednio z faktu, że wspólnoty te są XIX-wiecznym reliktem). W przypadku rodzinnych ogrodów działkowych jest całkowicie przeciwnie.

Mimo specyfiki ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych odniesienie do jej postanowień jest jednak pouczające. Potwierdza ono po pierwsze, że dla praktycznego współkorzystania z nieruchomości przez znaczną liczbę osób niewystarczające są regulacje Kodeksu cywilnego dotyczące wspólności praw i współwłasności⁸⁶⁴. Zdecydowanym ułatwieniem dla korzystających z gruntu, a także z punktu widzenia realizacji celów zakładanych przez ustawodawcę, jest określenie w ustawie zasad podejmowania decyzji i zarządzania nieruchomością. Po drugie, przywołana ustawa wskazuje na różnorodność form,

⁸⁶⁴ Jak wiadomo, wobec braku uregulowania zasad wykonywania praw rzeczowych przysługujących wspólnie wielu osobom, odpowiednio zastosowanie mają przepisy o współwłasności (zob. uchw. SN z 15.12.1958 r., I CO 22/58, OSP 1960, poz. 147). O problemach związanych ze stosowaniem takich przepisów patrz niżej.

jakie ustawodawca stosuje dla zorganizowania kooperacji osób wspólnie korzystających z nieruchomości. Zwraca przy tym uwagę fakt, że najczęściej do realizacji związanych z tym zadań powoływana jest odrębna jednostka organizacyjna, której przysługuje osobowość prawna (np. wspólnota mieszkaniowa, czy omawiana w tym punkcie spółka). Po trzecie, regulacja ustawy z 29 czerwca 1963 r. dowodzi jak istotne dla właściwego gospodarowania wspólnym gruntem jest uczestnictwo w takim podmiocie wszystkich osób, których łączy wspólnota interesów prawnych i faktycznych. Świadczą o tym podejmowane w różnych regulacjach zabiegi zmierzające do zagwarantowania udziału wszystkich uprawnionych do korzystania z danej nieruchomości w korporacji tworzonej dla realizowania ich wspólnych, a związanych z tym gruntem, celów.

IV.2.6. Samorząd działkowców

Nie można pominąć tego, że na gruncie wcześniejszych ustaw, sformułowany został pogląd, że Polski Związek Działkowców był specyficzną formą samorządu, co usprawiedliwiać miało jego szczególną pozycję oraz wyłączność w zakresie prowadzenia ogrodów działkowych i nabywania praw do gruntów przeznaczonych na ten cel. Pogląd taki wyrażany był w zdaniach odrębnych do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 1996 r. w sprawie K. 27/95⁸⁶⁵. Przedstawiany był on również w piśmiennictwie przez przywoływanego już w rozdziale I.4.4. pracy E. Smoktunowicza, który proponował, jeszcze w roku 1992 szerokie ujęcie koncepcji samorządu⁸⁶⁶, a także przez B. Zdziennickiego, krytycznie oceniającego rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 8/10⁸⁶⁷. W oparciu o sformułowane w kontekście statusu PZD tezy ocenić można, czy nie byłoby możliwe utworzenie obecnie tego typu samorządu działkowców.

Jak wskazuje się w literaturze, art. 17 ust. 2 Konstytucji daje ustawodawcy podstawę dla tworzenia „innych rodzajów samorządu”, co jest zawsze „fakultatywną, samodzielłą i autonomiczną decyzją ustawodawcy, który może się w tym względzie kierować swoimi własnymi priorytetami i preferowanymi przez siebie wartościami, o ile rzecz jasna te ostatnie nie kolidują z aksjologią Konstytucji RP”⁸⁶⁸. Pomijając to, że pogląd o samorządowej naturze PZD nie zdobył nigdy uznania większości składów orzekających w sprawach ustaw

⁸⁶⁵ Zob. zdania odrębne sędziego TK B. Wierzbowskiego oraz sędziego Z. Czeszejko-Sochackiego od orzeczenia TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50)

⁸⁶⁶ E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się...*, s. 215-216.

⁸⁶⁷ Tak E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się...*, s. 218 i 321). Podobną opinię wyraził B. Zdziennicki - B. Zdziennicki, *Ogrody działkowe...*, s. 74-87.

⁸⁶⁸ zob. M. Szydło, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. t. I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, art. 17, Nb. 87.

dotyczących ogrodów działkowych⁸⁶⁹, również przepisy ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych z 1981 r. lub ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z 2005 r. nie dawały podstaw, by przyjąć, że celem ustawodawcy było utworzenie samorządu działkowców zorganizowanego w formie PZD. Tym bardziej dotyczy to aktualnie obowiązującej ustawy. Nie wchodząc tutaj z racji braku miejsca w szczegółową polemikę, stwierdzić należy, że wbrew stanowisku B. Zdziennickiego, PZD nie pełnił powierzonych mu przez ustawodawcę funkcji publicznych, bowiem „administrowanie” czy „zarządzanie” ogrodami działkowymi, na które autor się powoływał⁸⁷⁰, nie jest działaniem z zakresu administracji publicznej, lecz realizuje się w sferze prywatnoprawnej. Jak to zostanie jeszcze szerzej omówione w rozdziale VIII.3.2. pracy, fakt że w okresie oparcia organizacji państwa na zasadach ustroju totalitarnego państwo to zawłaszczało obszary stanowiące w wolnym, demokratycznym społeczeństwie przestrzeń stosunków prywatnoprawnych, nie oznacza, że obszary te po przemianach ustrojowych lat 90. nadal można uznać za sferę działalności administracji⁸⁷¹. Zarazem, jeśli w danym obszarze aktywności społecznej brak jest szczególnej potrzeby centralnego nią zarządzania i wprowadzania struktur ustawowych, wówczas zgodne z założeniami demokracji, a także zasadą pomocniczości i społeczeństwa obywatelskiego, jest pozostawienie takiej dziedziny samodzielnym procesom aktywności społecznej. Możliwość oddolnego, swobodnego organizowania się obywateli jest elementem zasady demokratycznego państwa prawnego⁸⁷².

Podkreślić zarazem należy, że samorządy w aktualnym ujęciu „powinny uczestniczyć w wykonywaniu władzy publicznej”⁸⁷³, „powinny mieć miejsce w obrębie struktury administracji publicznej w państwie lub też przynajmniej powinny być istotnymi partnerami społecznymi administracji publicznej, związanymi z tą administracją nierozdzielными więzami funkcjonalno-organizacyjnymi”⁸⁷⁴. Samorządy stanowią zatem element struktury instytucjonalnej państwa i z racji tej funkcji „mają w swoim założeniu wpływać na procesy polityczne, społeczne i gospodarcze w państwie będące wyrazem określonych zasad ustroju

⁸⁶⁹ Z kolei w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 8/10 TK wskazał, że nie można na gruncie Konstytucji wykluczyć, że przyszła ustawa dopuści zarządzanie ogrodami działkowymi przez samorząd w rozumieniu art. 17 ust. 2 Konstytucji, któremu zostaną przydzielone grunty z przeznaczeniem na ogrodnictwo działkowe, podkreślał jednak konieczność zagwarantowania organom administracji rządowej lub gminnej odpowiednich kompetencji nadzorczych nad takim samorządem (pkt 17.8 uzasadnienia wyr. TK z 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK-A 2012/7/78).

⁸⁷⁰ B. Zdziennicki, *Ogrody działkowe...*, s. 82-83.

⁸⁷¹ W zdaniach odrębnych do orzeczenia TK z 20.11.1996 r. (K. 27/95, OTK 1996/6/50) przypisywano Polskiemu Związkowi Działkowców dwoistą naturę prawną – jako z mocy ustawy instytucji prawa publicznego (specyficznego podmiotu administracji publicznej) – wykonującej zadania administracji publicznej i dysponującej z tego tytułu uprawnieniami prawnopublicznymi, a zarazem reprezentanta praw osób w nim zrzeszonych, tj. działkowców (zob. zdania odrębne sędziego TK W. Sokolewicz, sędziego TK S. Jaworskiego, sędziego TK J. Trzczińskiego, sędziego TK Z. Czeszejko-Sochackiego, sędziego TK B. Wierzbowskiego). Zob. na temat koncepcji włączenia stowarzyszeń w realizację zadań administracji państwowej: J. Romul, *Państwo a stowarzyszenia...*, s. 61-65.

⁸⁷² Pkt 6 uzasadnienia orz. TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50) oraz pkt. 9.2.4. wyr. TK z 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK-A 2012/7/78).

⁸⁷³ S. Iwanowski, *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, Samorząd Terytorialny 2010 Nr 1-2, s. 27 i 30.

⁸⁷⁴ Zob. M. Szydło, *Komentarz do art. 17 Konstytucji...*, Nb. 14-18.

politycznego i społeczno-gospodarczego państwa oraz mają te procesy, razem i we współpracy z (innymi) władzami publicznymi, współkształtować⁸⁷⁵. Trudno byłoby przypisać obecnym stowarzyszeniom ogrodowym (tak jak i wcześniej Polskiemu Związkowi Działkowców) takie cechy i zadania, nawet jeśli ROD są przez ustawodawcę uznawane za urządzenia użyteczności publicznej. Mimo że ogrody działkowe mogą pośrednio pełnić również funkcje ogólnospołeczne, socjalne, przestrzenne i ekologiczne⁸⁷⁶, to, jak wskazywał Trybunał w sprawie K 27/95 – w swojej zasadniczej funkcji zaspakajają one przede wszystkim konsumpcyjne i rekreacyjne potrzeby ich użytkowników. Z tego względu działalność PZD postrzegana była przez TK jako polegająca na realizacji celów w znacznej mierze prywatnych⁸⁷⁷. Nie inaczej traktować należy zadania realizowane przez stowarzyszenia ogrodowe. Nawet w przypadku PZD – struktury utworzonej na mowy ustawy i o charakterze monopolistycznym, narzucającej swoje członkostwo wszystkim działkowcom – ustawa posługiwała się na jej określenie pojęciem: organizacja społeczna (a nie samorząd) – i zaopatrzyła je w cechy pozwalające zakwalifikować Związek do kategorii zrzeszeń⁸⁷⁸. Sam fakt tego, że organizacja ta była określana przez ustawodawcę „samorządną organizacją społeczną” (por. definicje PZD zawarte w art. 24 PracOgrU i art. 25 ust. 1 RodzOgrU z 2005 r.) nie oznaczał, że stanowiła ona inny samorząd w rozumieniu art. 17 ust. 2 Konstytucji. Zarówno Prawo o stowarzyszeniach, jak i np. ustawa o związkach zawodowych, określają opisane w nich typy zrzeszeń organizacjami samorządowymi. W tym jednak przypadku „cechy samorządu są spełniane wewnątrz kategoryalnie odmiennej struktury, jaką stanowią zrzeszenia. (...) Znamiona wewnętrznej samorządności zrzeszeń uzasadniają nazywanie ich »samorządny« , lecz nie znoszą ich kategoryalnej odrębności od samorządu”⁸⁷⁹.

Również w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 8/10 nie zaaprobowano stanowiska, jakoby PZD stanowił formę realizującego zadania publiczne samorządu opartego na zasadzie powszechnej przynależności. W ocenie TK ogrodnictwo działkowe nie należy do takich zadań publicznych, których realizacja wymaga, czy też usprawiedliwia powoływanie „odgórnie tworzonej” tylko jednej instytucji. Mimo że jest konstytucyjnie dopuszczalne zlecenie realizacji zadań publicznych jednej instytucji niepaństwowej, to nie dotyczyło to przypadku PZD, gdyż możliwe było (i jest) powoływanie innych organizacji o tych samych

⁸⁷⁵ Tamże, Nb. 13-19.

⁸⁷⁶ J. Kronenberg, T. Bergier, P. Lisicki, *Usługi ekosystemów w praktyce a ogrody działkowe* w: M. Kosmala (red.), *Ogrody działkowe w miastach - bariera czy wartość?*, Toruń 2013, s. 159-168, a także R. Giedych, L. Poniży, *Ogrody działkowe jako przedmiot polityki przestrzennej i ekologicznej miast na przykładzie Warszawy i Poznania*, w: M. Kosmala (red.), *Ogrody działkowe w miastach - bariera czy wartość?*, Toruń 2013, s. 23-33, M. Szczepańska, S. Staszewska, *Znaczenie ogrodnictwa miejskiego...*, s. 33-43.

⁸⁷⁷ Uzasadnienie wyr. K 39/00.

⁸⁷⁸ O trudnościach z oceną, czy PZD było zrzeszeniem, czy też należy odmówić mu tego przymiotu, a także niejednoznaczności ocen samego Trybunału w tym względzie: zob. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, art. 58, s. 369.

⁸⁷⁹ S. Iwanowski, *Prawne formy...*, s. 27.

celach, co wynika z istoty wolności zrzeszania się i zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał przyznał jednak, że PZD był szczególnego rodzaju: „hybrydową osobą prawną. Z jednej strony ustawa mówiła o członkach, o zrzeszaniu, co sugeruje »stowarzyszeniowy« charakter tego podmiotu. Z drugiej strony jednak PZD to osoba prawna, która powstała nie jak stowarzyszenie – tj. z inicjatywy członków – lecz na mocy art. 24 ust. 2 ustawy z 1981 r., a obecne PZD – na mocy art. 39 ust. 1 u.r.o.d.»⁸⁸⁰.

Wszystkie te argumenty przemawiają za odrzuceniem idei ukształtowania organizacji działkowców jako samorządu, realizującego przekazane mu przez państwo zadania publiczne na gruntach przekazanych mu w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste⁸⁸¹.

IV.2.7. Stowarzyszenia

Forma prawna współpracy podejmowanej przez działkowców dla prowadzenia ROD powinna dostarczać im instrumentów, dzięki którym będą oni mogli samodzielnie realizować swoją aktywność a „ich sfera wolności może się urzeczywistnić w praktyce”; jednocześnie nie powinna być ona zbyt skomplikowana i nie powinna stanowić bariery dla zakładania ogrodów działkowych⁸⁸². Na podstawie dotychczasowych analiz dojść należy do wniosku, że struktura stowarzyszenia, która została zaadaptowana w praktyce przez działkowców dla ww. celów jest w istocie najodpowiedniejsza, jeśli uwzględni się charakter stosunków pomiędzy nimi a także potrzeby związane z wykorzystaniem nieruchomości ROD.

Stowarzyszenie, którego działalność ma cele plasujące się w sferze idealnej⁸⁸³ i opiera się na aktywności członków, ujmuje w odpowiednie ramy formalne współpracę rozwijającą się w sposób naturalny pomiędzy osobami wspólnie korzystającymi z ogrodu działkowego i podejmującymi na jego terenie wspólne aktywności⁸⁸⁴. Dzięki wykorzystaniu odpowiednich narzędzi prawnych do organizowania ROD możliwa jest realizacja potrzeb socjalnych, wypoczynkowych i rekreacyjnych, o których stanowi ustawa z 2013 r.

⁸⁸⁰ Zob. pkt 10.10.2 wyr. TK z 11.07.2012 r. K 8/10, OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78.

⁸⁸¹ Charakter „organizacji mającej cechy samorządu w rozumieniu art. 17 ust. 2 Konstytucji” Trybunał Konstytucyjny przypisał z kolei Polskiemu Związkowi Łowieckiemu (zob. wyr. TK z 6.11.2012 r., sygn. K 21/11, OTK-A 2012/10/119). Organizację tę, przejawiającą pewne cechy stowarzyszenia ale nim nie będącą (bo powołaną do istnienia z mocy ustawy, mającą wyłączność w sprawach dopuszczenia do polowania na terytorium Polski i przymusową dla osób, które chcą prawo polowania wykonywać), odróżnia od stowarzyszeń ogrodowych m.in. to, że bez wątplenia zaangażowane są one przez państwo w realizację określonych jego zadań związanych z ochroną środowiska i prowadzeniem gospodarki łowieckiej w zakresie określonym ustawą z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2033). Podmiot ten zobowiązany został też przez prawodawcę do prowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Trybunał nie rozstrzygnął jednak jednoznacznie statusu PZŁ: zob. N.K. Gesek, *Glosa do wyroku...*, s. 160.

⁸⁸² C. Wiśniewski, *Granice wolności...*, s. 9 i 17.

⁸⁸³ P. Zakrzewski, *Z zagadnień konstrukcji ...*, s. 133-134.

⁸⁸⁴ Por. argumenty przemawiające za nadaniem lokalnym i regionalnym organizacjom turystycznym formy stowarzyszenia: P. Stec, *Lokalne i regionalne...*, s. 356-358.

Powołanie stowarzyszenia przed rozpoczęciem starań o utworzenie ROD, umożliwia zaangażowanie działkowców od samego początku w proces zakładania ogrodów oraz nabycia praw do gruntu, co uniezależnia ich od właściciela. Charakteryzująca stowarzyszenia trwałość ich funkcjonowania mimo zmiany składu osób korzystających z działek gwarantuje nieprzerwaną realizację celów wyznaczonych ustawą, a także jest instrumentem ochrony istnienia ogrodów działkowych. Jak będzie to szerzej uzasadnione w rozdziale VIII.3.1 pracy, to że stowarzyszenie ogrodowe może formalnie zastąpić działkowców w procesie nabywania praw do gruntu ogrodu działkowego i występować w ich interesie we wszystkich stosunkach prawnych związanych z prowadzeniem ROD, jest dla nich bardzo istotnym ułatwieniem organizacyjnym, merytorycznym oraz praktycznym. Zarazem, w porównaniu do innych, bardziej złożonych form współdziałania, stowarzyszenie charakteryzuje się dość przejrzystymi zasadami zarządzania i reprezentacji, obiektywnie niskimi kosztami działalności oraz umiarkowanym stopniem formalnego skomplikowania. Względna prostota organizacji stowarzyszeń, w innych wypadkach może ograniczająca rozmach podejmowanych działań, wobec niewykonywania przez działkowców złożonych przedsięwzięć gospodarczych, jest nie wadą, lecz zaletą. Odrębna podmiotowość prawna stowarzyszenia, skutkująca m.in. brakiem odpowiedzialności majątkowej za jego zobowiązania, jest kolejnym czynnikiem zachęcającym do wyboru tej formy prawnej.

Zasady funkcjonowania stowarzyszeń z pewnością współgrają z ideami samorządności działkowców, które od pierwszych lat ruchu działkowego były fundamentem kształtowania stosunków w ogrodach działkowych. Samorządność ta wyraża się poprzez samodzielne podejmowanie całokształtu działań dotyczących zakładania i prowadzenia ROD, wybór władz kierujących ogrodem, określania wewnętrznej struktury organizacyjnej, planów inwestycyjnych w ROD, uchwalania Regulaminu ogrodu, czy ustalania wysokości opłat działkowych. Forma stowarzyszenia dostarcza działkowcom instrumentów prawnych podejmowania decyzji dotyczących wszelkich spraw związanych z prowadzeniem ROD, w szczególności dotyczących korzystania z uzyskanych praw do nieruchomości. Instrumenty te są dostosowane zarówno do (dość znacznej) liczby działkowców, jak i demokratycznych zasad współpracy pomiędzy nimi. Kluczowy charakter ma też brak znaczenia na gruncie stowarzyszeń elementu majątkowego (wkładów) dla możliwości nabycia statusu członka i zakresu jego uprawnień.

Wskazywana w orzecznictwie słabość więzi organizacyjnych łączących członka ze stowarzyszeniem (w porównaniu z więziami charakteryzującymi stosunek członkostwa w

spółce kapitałowej czy spółdzielni)⁸⁸⁵ i wynikająca z tego ograniczona możliwość kwestionowania przed sądem uchwał stowarzyszenia, nie musi negatywnie obciążać działalności stowarzyszeń ogrodowych. Wymaga ona jednak uwzględnienia przez ustawodawcę (szczególnie, gdy decyduje on o przekazywaniu tym podmiotom praw do nieruchomości wykorzystywanych przez działkowców) i wdrożenia rozwiązań, które będą gwarantować kontrolę działkowców nad sposobem sprawowania zadań przez stowarzyszenia. Postulat ten nie jest jednak na gruncie obowiązującej ustawy należycie zrealizowany; krytyka w tym zakresie zostanie przedstawiona w kolejnych częściach pracy.

Należy na koniec ponownie podkreślić znaczenie faktu, że nie tylko w Polsce, od ponad 100 lat działkowcy organizują swoją współpracę właśnie w formie niegospodarczego zrzeszenia, jakim jest stowarzyszenie. Ustawodawca projektując przepisy mające regulować wybraną dziedzinę obywatelskiej aktywności, nie może ignorować tak silnie utrwalonych zasad organizacji stosunków społecznych⁸⁸⁶.

Wszystkie przedstawione argumenty uzasadniają tezę, że wybór przez ustawodawcę formy stowarzyszenia dla zorganizowania kooperacji działkowców związanej z zakładaniem i prowadzeniem ogrodów działkowych, był słuszny. Do rozważenia jednak pozostaje, czy obowiązująca ustawa mogłaby dopuszczać działanie stowarzyszenia ogrodowego zarówno w formie stowarzyszenia rejestrowego, jak i zwykłego. Jak bowiem wyjaśniano już wyżej, *de lege lata* możliwość taka zarezerwowana jest dla podstawowej formy stowarzyszenia, dysponującej osobowością prawną.

Wydaje się, że po nowelizacji⁸⁸⁷ Prawa o stowarzyszeniach dokonanej ustawą z 25 września 2015 r.⁸⁸⁸ brak jest formalnych przeszkód, aby i stowarzyszenie zwykłe mogło wypełniać zadania powierzone stowarzyszeniom ogrodowym na gruncie ustawy z 2013 r. Kluczowe znaczenie w tym względzie miało przyznanie tym organizacjom statusu ułomnych osób prawnych, które mogą „we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność i inne

⁸⁸⁵ Zob. wyr. SA w Białymstoku z 30.12.2013 r. (I ACa 598/13, OSAB Nr 1/2014, s. 24) oraz wyr. Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 18 września 2014 r., I ACa 304/14, Legalis 1091671. Różnica ta wynika zdaniem sądów z tego, że ze stosunku członkostwa w stowarzyszeniu wynikają tylko uprawnienia o charakterze organizacyjnym (członek tej organizacji nie ma żadnych praw do majątku stowarzyszenia), podczas gdy w spółdzielni na stosunek członkostwa składają się zarówno prawa o charakterze organizacyjnym, jak i majątkowym, podobnie jak w spółkach kapitałowych, w których więź łącząca wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcjonariuszy spółki akcyjnej ze spółkami ma charakter ściśle majątkowy, co powoduje przyznanie im odpowiednich narzędzi w zakresie zaskarżania uchwał ich organów. Podobnie L. Węgrzynowski, *Zaskarżanie uchwał organów stowarzyszenia, które nie dotyczą stosunku członkowskiego*, MOP 2017, Nr 11, s. 581.

⁸⁸⁶ Na znaczenie „tradycji prawnej” wskazuje (w tym przypadku w odniesieniu do konstrukcji wspólnoty mieszkaniowej) np. A. Doliwa, *Jerzego Ignatowicza koncepcja...*, s. 72 oraz 78. Zob. też M. Sawczuk, który przedstawia poglądy (m.in. S. Grzybowski) odnoszące się do roli tradycji w stanowieniu prawa (M. Sawczuk, *Tradycja a postęp w nowelizacji cywilnego prawa sądowego (in statu nascendi)*, Teka Kom. Praw. – OL PAN, 2008, s. 157–171.

⁸⁸⁷ Zob. na temat tych zmian: E. Hadrowicz, *Nowa konstrukcja stowarzyszenia zwykłego w świetle zmian legislacyjnych. Próba dyferencjacji – cz. I*, MOP 2016, Nr 18, s. 971 i nast., *cz. II*, MOP 2016, Nr 19, s. 1031 i nast.

⁸⁸⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 1923.

prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane” (art. 40 ust. 1a PrStow). Oznacza to, że stowarzyszenia zwykle mogą być podmiotem praw do nieruchomości ROD, mogą też zawierać we własnym imieniu z działkowcami umowy dzierżawy działek. Jak wskazywano wyżej, są to podstawowe, spośród przypisanych stowarzyszeniom ogrodowym, zadań, uzasadniające funkcjonowanie odrębnego rodzaju – podtypu stowarzyszeń. Zadania te realizowane są w sferze prawnej, zatem niezbędna jest zdolność podmiotu, który ma je wykonywać, do występowania w obrocie we własnym imieniu. Aktualna postać stowarzyszeń zwykłych uzdatnia je do takich zadań, a zarazem dostatecznie formalizuje proces podejmowania przez działkowców decyzji dotyczących ogrodu, odciąża ich od większości spraw związanych z bieżącym administrowaniem ROD, gwarantując jego członkom sprawowanie kontroli nad decyzjami odnoszącymi się do najważniejszych spraw ROD – w szczególności dotyczącymi nabycia i zbycia (obciążenia) praw do nieruchomości (art. 41a ust. 3 pkt 1 PrStow). Ponieważ stowarzyszenie zwykle, w zakresie konstrukcji i wewnętrznego ustroju ich funkcjonowania, odpowiadają cechom stowarzyszenia w formie podstawowej (art. 40 ust. 1 w zw. z art. 43 PrStow), ma do nich zastosowanie zdecydowana większość przedstawionych wyżej argumentów uzasadniających adekwatność tej formy współdziałania dla celów realizowanych przez działkowców. Podobieństwa te są tak daleko idące, że wskazuje się, że „w obecnym stanie prawnym zaciera się różnica między stowarzyszeniem mającym osobowość prawną i stowarzyszeniem zwykłym będącym ułomną osobą prawną”⁸⁸⁹.

Wątpliwości, co do wyboru formy stowarzyszenia zwykłego do realizacji określonych ustawą z 2013 r. celów, mogą wobec powyższego mieć swoje źródło nie w niedostosowaniu formalnej konstrukcji tych podmiotów do celów realizowanych przez stowarzyszenia ogrodowe, lecz w zagadnieniach natury funkcjonalnej. Po pierwsze, członkowie stowarzyszenia ogrodowego działającego w formie stowarzyszenia zwykłego zaakceptować musieliby to, że będą ponosić odpowiedzialność za zobowiązania stowarzyszenia⁸⁹⁰. Mimo że wprowadzone zmiany konstrukcji tego rodzaju stowarzyszeń w istocie „złagodziły” dotychczasową solidarną i nieograniczoną odpowiedzialność członków stowarzyszenia zwykłego regułą subsydiarności⁸⁹¹, to nadal „sytuacja członka stowarzyszenia odpowiadającego za zobowiązania stowarzyszenia zwykłego bez ograniczeń całym swoim majątkiem solidarnie z pozostałymi członkami jest nieporównywalnie gorsza niż członka stowarzyszenia mającego osobowość prawną, który nie odpowiada za zobowiązania

⁸⁸⁹ P. Suski, *Sytuacja prawna stowarzyszeń po zmianach dokonanych ustawą z 25.9.2015*, Przegląd Sądowy Nr 1/2017, s. 32. Różnice pomiędzy tymi postaciami stowarzyszenia oczywiście występują, ale ich specyfika nasuwa pytanie, czy nowa forma stowarzyszenia zwykłego będzie atrakcyjną alternatywą dla wyboru podstawowej formy stowarzyszenia.

⁸⁹⁰ Na ten temat zob. obszerną monografię E. Hadrowicz, *Odpowiedzialność członków za zobowiązania stowarzyszenia zwykłego a podmiotowość prawna*, Warszawa 2019, *passim*.

⁸⁹¹ E. Hadrowicz, *Nowa konstrukcja... cz. II*, s. 1031.

stowarzyszenia”⁸⁹². Szczególnie w ramach obecnej regulacji – gdy działkowcy nie muszą być członkami stowarzyszenia prowadzącego ich ROD, a członkowie tegoż stowarzyszenia mogą nie korzystać z działek w prowadzonych przezeń ogrodach – koncepcja odpowiedzialności członków za zobowiązania stowarzyszenia ogrodowego nie spotkałaby się z uznaniem. Łatwiej jednak byłoby się na takie rozwiązanie zdecydować członkom stowarzyszenia zrzeszającego wszystkie osoby korzystające z działek w jednym ROD, mieliby oni wówczas kontrolę nad działaniami stowarzyszenia a odpowiedzialność dotyczyłaby aktywności stowarzyszenia dotyczącej „ich” działek. Zastanawiać się też można, czy wymóg wyrażania zgody i udzielania zarządowi (przedstawicielowi) pełnomocnictwa do dokonania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nie utrudniałby praktycznego funkcjonowania stowarzyszenia ogrodowego. Stoję jednak na stanowisku, że z uwagi na ograniczony zakres przedsięwzięć realizowanych przez stowarzyszenie ogrodowe (szczególnie jeśli prowadzi ono sprawy jednego ogrodu), zasada ta nie stanowiłaby istotnego ograniczenia dla funkcjonowania takiego podmiotu. Większy problem może rodzić fakt, że wpisy w ewidencji stowarzyszeń zwykłych nie mają znaczenia formalnoprawnego podobnego do tych wynikających z wpisów do KRS (tj. nie wiążą się z nimi skutki analogiczne do tych przewidzianych w art. 14-17 KRSU⁸⁹³), co może w pewnym stopniu utrudniać uczestnictwo stowarzyszeń zwykłych w obrocie⁸⁹⁴. Wiąże się z tym kwestia natury bardziej ogólnej – na ile omawiana forma będzie w praktyce odpowiednia do wykonywania wszystkich działań związanych z prowadzeniem ROD, w szczególności czy – wobec zawierania umów dotyczących mienia dużej wartości (wartość prawa użytkowania wieczystego kilkuhektarowej nieruchomości może być znaczna) - nie właściwsze byłoby jednak działanie w ramach struktury w pełni autonomicznej i dysponowanie osobowością prawną. Stowarzyszenie zwykłe nie mogłoby podjąć też ubocznej działalności gospodarczej, co w konkretnym wypadku może okazać się niekorzystnym rozwiązaniem⁸⁹⁵.

Podsumowując powyższe: uważam, że brak jest formalnych przeciwwskazań dla umożliwienia *de lege ferenda* prowadzenia stowarzyszenia ogrodowego również w uproszczonej formie stowarzyszenia zwykłego, choć z praktycznego punktu widzenia forma ta może nie spełniać oczekiwań samych działkowców. Z pewnością też nie powinna to być jedyna forma funkcjonowania stowarzyszeń ogrodowych.

⁸⁹² P. Suski, *Sytuacja prawna stowarzyszeń...*, s. 33.

⁸⁹³ Mowa to o domniemaniu prawdziwości danych wpisanych do KRS (art. 17 KRSU) oraz skutkach zasady jawności materialnej wpisu (art. 14-16 KRSU), które tworzą system rozwiązań normatywnych służących zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu, tak by KRS stanowił wiarygodne źródło informowania o podmiotach w nim ujawnionych.

⁸⁹⁴ P. Suski, *Sytuacja prawna stowarzyszeń po...*, s. 32-33.

⁸⁹⁵ Jak wiadomo ustawodawca przewidział jednak w art. 42a-42e PrStow możliwość przekształcenia się stowarzyszenia zwykłego w stowarzyszenie: zob. na ten temat M. Molka, *Prawne aspekty przekształcenia stowarzyszenia zwykłego w stowarzyszenie rejestrowe*, PPP 2018 r., Nr 7-8, s. 198-209.

IV.3. Charakter stosunków członkowskich w stowarzyszeniach

Ponieważ stowarzyszenia ogrodowe są w zakresie konstrukcji prawnej takimi samymi stowarzyszeniami, jak inne organizacje działające na podstawie ustawy Prawo o stowarzyszeniach, opisując stosunki łączące je z działkowcami należy odwołać się do ogólnego dorobku dotyczącego stosunków członkowskich w stowarzyszeniach oraz szerzej – we wszystkich korporacjach (zrzeszeniach).

Stosunki członkowskie są zasadniczym elementem konstrukcji każdej korporacji, odróżniającym je od struktur mających charakter zakładowy⁸⁹⁶. Ich istotą jest „partycypowanie” w organizacji, jaką tworzy zrzeszenie, z zamiarem współdziałania w dążeniu do osiągnięcia wspólnego celu⁸⁹⁷. Mają one charakter trwały (ciągły), a także wielopodmiotowy i wielostronny⁸⁹⁸. Wynikają z nich prawa i obowiązki członka oraz odpowiadające im prawa i obowiązki danego zrzeszenia. Ujmować je zarazem można jako prawo podmiotowe, które można nazwać prawem do członkostwa⁸⁹⁹. Abstrakcyjną treść stosunku członkostwa w stowarzyszeniu wyznaczają wynikające z Prawa o stowarzyszeniach cechy, opisane w kolejnym podrozdziale, a konkretyzuje je ustanowiony wolą członków statut⁹⁰⁰, określający m.in. strukturę organizacyjną stowarzyszenia, jego cele, sposoby ich realizacji i zasady nabywania oraz utraty członkostwa (art. 10 PrStow). Kształtując statut stowarzyszenia, jego założyciele zgodnie wyrażają wolę ukierunkowaną na powołanie tego podmiotu do istnienia, określenie jego celów i zasad funkcjonowania. Tak też tworzone były pierwsze towarzystwa ogrodów działkowych, kiedy to grupa osób chętnych do korzystania z działek, wiedzioną potrzebą zorganizowania ogrodu, powoływała dla tego celu do istnienia towarzystwo, określając w statucie swoje wzajemne zobowiązania związane z zaangażowaniem każdego członka na rzecz towarzystwa, w tym dotyczące sposobu korzystania z działki, a także prawa przysługujące każdemu z członków⁹⁰¹. Mimo upływu lat cele, dla których tworzone są współczesne stowarzyszenia ogrodowe, oraz forma, w jakiej to następuje (zob. art. 70-71 RodzOgrU), nie zmieniły się. Powyższe potwierdza, że podstawą stosunku prawnego członkostwa łączącego daną organizację społeczną z jej członkami jest właśnie jej statut (z którego wynikają prawa i obowiązki członków) oraz oparte na nim

⁸⁹⁶ K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 23, W. Chrzanowski, *Zarys...*, s. 13-14.

⁸⁹⁷ A. Opalski, *O potrzebie systemowej...*, s. 98 oraz 102; Z. Banaszczyk, w: M. Safian (red.), *SPP t. 1, Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2012, s. 980-981, K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 74-81.

⁸⁹⁸ W. Chrzanowski, *Zarys...*, s. 18, K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 46-47.

⁸⁹⁹ Tak, niezależnie od oceny charakteru prawnego stosunku członkostwa: A. Opalski, *O potrzebie systemowej...*, s. 102-109 oraz K. Pietrzykowski, *Powstanie i ustanie stosunku...*, s. 71.

⁹⁰⁰ Uwagi te ograniczę do stowarzyszeń rejestrowych, z uwagi na *de lege lata* niemożność prowadzenia stowarzyszeń ogrodowych w formie stowarzyszenia zwykłego, o czym była mowa w rozdziale III.3.2 pracy.

⁹⁰¹ Zob. protokół zebrania konstytucyjnego Towarzystwa Osiedla Działkowego i Hodowli Drobного Inwentarza im. Ks. Skorupki w Poznaniu z dn. 18 grudnia 1937 r. (poz. 57 wykazu).

uchwały i decyzje jego władz⁹⁰². Podporządkowanie członków stowarzyszenia normom statutu, zgodnie z przeważającym obecnie poglądem, wynika z jego umownego charakteru⁹⁰³, choć nadal jest to zagadnienie sporne⁹⁰⁴. Statut jest, zgodnie z dominującą koncepcją, umową zawartą przez osoby tworzące stowarzyszenie, do której przystępują dalsi członkowie tego stowarzyszenia. Kształtują go zatem oświadczenia stron (o czym niżej). Nawiązane na tej podstawie relacje pomiędzy członkiem a stowarzyszeniem mają charakter równorzędny. W konsekwencji przyjmuje się, że i natura stosunku członkostwa w stowarzyszeniu jest cywilnoprawna⁹⁰⁵.

Taka kwalifikacja stosunków w ramach stowarzyszenia miała kluczowe znaczenie dla dopuszczenia drogi sądowej w sprawach wynikających z członkostwa, które uznane zostały za sprawy cywilne w znaczeniu materialnym⁹⁰⁶, pomimo że Prawo o stowarzyszeniach nie reguluje procedury w zakresie ochrony członkostwa w stowarzyszeniu⁹⁰⁷. Należy bowiem wskazać, że do lat 90. ubiegłego wieku, w orzecznictwie sądów przeważało stanowisko wykluczające rozpoznawanie tego typu spraw przez sądy powszechne. Dla poddania

⁹⁰² A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach...*, s. 77.

⁹⁰³ Zob. S. Grzybowski, *Problematyka cywilnoprawna...*, s. 14-18, S. Grzybowski, w: *SPC t. I. Część ogólna*, s. 390-391, J. Broł, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 19, 29-30 i 33, W. Chrzanowski, *Zarys...*, s. 26 i 28, E. Gniewek, w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 35, Nb 4, M. Pazdan, w: *Kodeks cywilny...*, art. 35, Nb 4, J. Frąckowiak, w: *SPP, t. 1, Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 1185-1186, A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach...*, s. 64, H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia...*, s. 111, M. Sztekier-Łabuszewska, E. Dzbeńska, *Zakładamy stowarzyszenie...*, s. 39; K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 44-45 i 84-90. Analogiczne w zakresie statutu spółdzielni - K. Pietrzykowski, *Powstanie i ustanie stosunku...*, s. 98-102, K. Krzekotowska, *Spółdzielcze prawo do lokalu...*, s. 40-43, M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze...*, s. 26, spółki i spółdzielni - K. Pietrzykowski, *Spółdzielnia a spółka...*, s. 68, A. Kidyba, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*. (red. A. Kidyba), Warszawa 2012, art. 35, teza 5, S. Sołtysiński, w: S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz. T. 3*, Warszawa 2013, Art. 304, Nb 10-11. Umowna teoria statutu stowarzyszenia nie jest koncepcją nową, opowiedział się za nią jeszcze przed II Wojną Światową Sąd Najwyższy: zob. wyr. SN z 11 lutego 1932 r. (I. C. 1692/31, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny*, 12 (4) 1932 r., s. 1044), w którym SN wskazał, że „statuty związków i stowarzyszeń, aczkolwiek ulegają zatwierdzeniu urzędów administracyjnych, jednak nie mają znaczenia ustaw i aktów władzy publicznej (...), ale są umowami, których ocena i wykładnia, zgodnie z art. 11 U. P. C, pozostawiona jest wyłącznie instancjom merytorycznym”.

⁹⁰⁴ J. Romul, *Państwo a stowarzyszenia...*, s. 101-114, M. Wierzbowski, *Charakter prawny stosunków w organizacjach społecznych*, PiP 1970, Nr 8-9, s. 308 i nast., B. Słotwiński, *Głosa do wyr. SN z 21.12.1970*, I CR 517/70, OSP 1973/5/88, s. 199-201, M. Wierzbowski, *Rozstrzyganie spraw wynikających ze stosunku członkostwa w stowarzyszeniach*, PiP 1973 z. 11, s. 69, M. Wierzbowski, *Głosa do wyr. SN z 7.12.1979 r.*, I CR 371/79, OSP 1981/1/5, s. 15-16, M. Wierzbowski, *Nowe prawo o stowarzyszeniach*, PiP 1989, Nr 7, s. 19, A. Opalski, *O potrzebie systemowej...*, s. 104-107, Zob. też wyr. SN z 21.12.1970, I CR 517/70, OSP 1973/5/88, post. z 29.12.1972 r., I CZ 149/72, Legalis 16812, post. z 28.05.1975 r., I CZ 76/75, Legalis 18795.

⁹⁰⁵ Zob. przywołanych powyżej autorów, w szczególności w zakresie stowarzyszeń - S. Grzybowski, *Problematyka cywilnoprawna...*, s. 18 i nast., P. Suski, *Stowarzyszenie w polskim...*, s. 310-320, M. Sztekier-Łabuszewska, E. Dzbeńska, *Zakładamy stowarzyszenie...*, s. 43, A. Rzetecka-Gil, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 10, teza 1.

⁹⁰⁶ Zob. uchw. SN z 6.01.2005 r., III CZP 75/04, *OSNC 2005 Nr 11, poz. 188*, uchw. SN (7) z 20.10.2015 r., III CZP 27/15, Biul. SN 2015 Nr 10, wyr. SA w Warszawie z 31.01.1996 r., I ACr 989/95, OSA 1996, z. 11-12, poz. 56, wyr. SA w Białymstoku z 20.11.2014 r., I ACa 494/14, Legalis 1163525; wyr. SA w Białymstoku z 18.09.2014 r., I ACa 304/14, Legalis 1091671; wyr. SA w Łodzi z 24.01.2013 r., I ACa 623/12, Legalis 734153; Wyr. SA w Warszawie z 3.10.2016 r., I ACa 1515/15, LEX Nr 2171298, wyr. SA w Szczecinie, I ACa 214/15, <http://orzeczenia.szczecin.sa.gov.pl>, Zob. też wyr. SN z 24 czerwca 2009 r., I CSK 535/08, Legalis 187890.

⁹⁰⁷ W Prawie o stowarzyszeniach brak przepisów analogicznych do tych przyznających współnikom spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, czy akcjonariuszom spółek akcyjnych, uprawnienia do wytoczenia powództwa o uchylenie uchwały współników i walnego zgromadzenia jak i o stwierdzenie nieważności uchwał tych organów (art. 250, 252 § 1, 422, 425 § 1 KSH), czy przyznających podobne uprawnienia członkom spółdzielni lub członkom wspólnoty mieszkaniowej (art. 42 § 4 PrSpółdz i art. 25 WILokU) w związku ze sprzecznością uchwał z przepisami prawa, bądź w przypadku nieważności lub nieistnienia uchwały walnego zgromadzenia (art. 42 § 9 PrSpółdz).

stosunków członkowskich kognicji sądów, prócz kwestii doktrynalnych, znaczenie miała zmiana ustroju państwa, a w szczególności wejście w życie Konstytucji z 1997 r. gwarantującej prawo do sądu oraz wprowadzającej domniemanie drogi sądowej⁹⁰⁸. Przyjmuje się więc, że „członek stowarzyszenia ma prawo podmiotowe związane z członkostwem, a zatem służy mu również ochrona tego członkostwa”⁹⁰⁹. Ochrona ta nie wykracza jednak poza zakres spraw ograniczonych dość wąsko ujętą koncepcją interesu prawnego. Dla jego wykazania, dowieść trzeba, że zaskarżone uchwały organów stowarzyszenia rodzą konkretne i niekorzystne skutki w sferze praw powoda, bądź przynajmniej potencjalnie stwarzają realne zagrożenie dla jego prawnie chronionych interesów⁹¹⁰.

Stosunki członkowskie nawiązują się na skutek przystąpienia do stowarzyszenia w wyniku złożenia odpowiednich oświadczeń woli⁹¹¹. W przypadku zakładania stowarzyszenia – oświadczenia te składają łącznie wszyscy założyciele uchwalając statut, a w przypadku przystępowania do istniejącej organizacji – stowarzyszenie i kandydat na członka⁹¹². Przystąpienie do stowarzyszenia kwalifikowane jest jako dwustronne oświadczenie woli, nawet jeśli statut przewiduje, że wystarczy jednostronna deklaracja wstępującego (wówczas bowiem stowarzyszenie oświadczyło już uprzednio swoją wolę w statucie)⁹¹³. Zgodne oświadczenia woli założycieli stowarzyszenia (a następnie przystępujących do niego nowych członków), znamionują charakterystyczną również dla stowarzyszeń cechę współdziałania, która leży u podstaw istnienia wszystkich korporacji, powoływanych dla osiągnięcia wyznaczonych przez członków celów, a która jest też cechą stosunków cywilnoprawnych⁹¹⁴. W myśl art. 2 ust. 1 i art. 6 PrStow współdziałanie w ramach stowarzyszenia podejmowane musi być dobrowolnie, co pozwala oceniać akt przystąpienia do stowarzyszenia w świetle przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących wad oświadczenia woli (art. 82-88 KC), a także przesłanek ważności i skuteczności czynności prawnej (art. 56-61 i 63 KC)⁹¹⁵. Ze względu na

⁹⁰⁸ P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 218-223, E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 10, Nb 10 i 14.

⁹⁰⁹ Zob. E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 10, Nb 20, oraz wyr. TK w sprawie K 14/98 zapadły na gruncie przepisów o pracowniczych ogrodach działkowych i dotyczący odwołań od uchwał PZD - wyr. TK z 14.09.1999 r., K 14/98, OTK 1999 Nr 6, poz. 115, J. Brol, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 31.

⁹¹⁰ Uchw. SN (7) z 20.10.2015 r., III CZP 27/15, Biul. SN 2015 Nr 10, a także wyr. SA w Białymstoku z 20.11.2014 r., I ACa 494/14, Legalis 1163525, wyr. SA w Białymstoku z 30.12.2013 r., I ACa 598/13, OSAB 2014 Nr 1, str. 24, wyr. SA w Białymstoku z 18.09.2014 r., I ACa 304/14, Legalis 1091671. Zob. też M. Godlewski, *Glosa do wyroku SN z dnia 24 czerwca 2009 r., I CSK 535/08*, LEX/el. 2012 oraz Ł. Węgrzynowski, *Zaskarżanie uchwał organów stowarzyszenia...*, s. 581-583, E. Hadrowicz, *Żądanie przez członka stowarzyszenia ustalenia nieistnienia uchwały organu stowarzyszenia niedotyczącej jego stosunku członkostwa – glosa – III CZP 27/15*, MOP 2017, Nr 1, s. 47 i nast.

⁹¹¹ S. Grzybowski, *Problematyka cywilnoprawna...*, s. 18-19, J. Brol, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 30.

⁹¹² Por. szczególna regulacja dot. trybu zakładania spółdzielni w pierwotnych przepisach ustawy Prawo spółdzielcze z 1982 r. - S. Grzybowski, *Sytuacje prawne w toku tworzenia spółdzielni oraz odpowiedzialność jej założycieli*, Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy 1987, Nr 2(82), s. 24-31.

⁹¹³ S. Grzybowski, w: *SPC t. I. Część ogólna*, s. s. 392, P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 223-224, A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach...*, s. 76-77.

⁹¹⁴ Z. Banaszczyk, w: *SPP t. 1, Prawo cywilne - część ogólna...*, s. 981, K. Pietrzykowski, *Powstanie i ustanie stosunku...*, s. 22, W. Chrzanowski, *Zarys...*, s. 12-13, A. Opalski, *O potrzebie systemowej...*, s. 98.

⁹¹⁵ J. Brol, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 19; K. Pietrzykowski, *Powstanie i ustanie stosunku...*, s. 23, W. Chrzanowski, *Zarys...*, s. 37, M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze...*, s. 26.

ww. dobrowolność przynależności do stowarzyszeń, wystąpienie albo usunięcie jest skutkiem oświadczenia jednostronnego (członka lub stowarzyszenia) powodującego rozwiązanie uprzednio zawartej umowy dotyczącej członkostwa w stowarzyszeniu⁹¹⁶.

Stosunki członkowskie wyróżniają się spośród innych stosunków cywilnoprawnych kilkoma cechami. Po pierwsze, charakteryzują się tym, że wynikają z nich „prawa i obowiązki o charakterze bardziej złożonym niż wierzycelność i dług. Stosunek ten nie jest bowiem odzwierciedleniem tylko przeciwstawnych interesów wspólnika (członka) i osoby prawnej, lecz służy on określeniu zachowania wszystkich wspólników dążących do osiągnięcia wspólnego celu”⁹¹⁷. Taki wspólny cel w przypadku działkowców od lat identyfikowany jest w podobny sposób⁹¹⁸, a prowadzić ma do umożliwienia działkowcom korzystania z ogrodu działkowego, do czego niezbędne jest podjęcie określonych działań organizatorskich. Specyficzny jest także układ podmiotowy w jakim stosunki członkowskie zachodzą – łączą one bowiem zawsze osobą prawną, z jednej strony, i tych, którzy ją utworzyli, bądź tworzą. Są to zatem stosunki wewnątrz pewnego podmiotu, choć cechuje je to, co wszystkie stosunki prywatnoprawne, tj. oparta na autonomii woli zasada równorzędności⁹¹⁹. Są to stosunki trwałe, co sprzyja długofalowej realizacji celów korporacji. Podporządkowanie się przez członka postanowieniom statutu i obowiązującym w korporacji regułom organizacyjnym oznacza też zgodę na to, że przy podejmowaniu uchwał decyduje zasada majoryzacji, polegająca na tym, że wola większości decyduje wbrew woli mniejszości⁹²⁰ (jak będzie dalej mowa, w stowarzyszeniach większość ta wyznaczana jest zgodnie z zasadą jeden członek – jeden głos). Uchwały te uznawane być mogą za czynności prawne wielostronne wówczas, gdy zmierzają do wywołania skutków prawnych w sposób przewidziany normami prawa cywilnego (przede wszystkim w postaci powstania, ustania lub zmiany stosunku prawnego)⁹²¹.

⁹¹⁶ A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach...*, s. 76.

⁹¹⁷ J. Frąckowiak, w: *SPP, t. 1, Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 1157. Zob. też K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 94-95 i 103.

⁹¹⁸ Zob. stosowana często w statutach TOD przed wojną formuła definiująca ich cel jako „zakładanie ogrodów działkowych i zarządzanie nimi” (rozdział I.3.2.2. pracy), art. 12 dekretu z 1946 r. określający cel TOD jako „prowadzenie” ogrodów działkowych, czy art. 4 ustawy z 1981 r. wskazujący, że Polski Związek Działkowców zakłada i prowadzi pracownicze ogrody działkowe, na zasadzie wyłączności.

⁹¹⁹ J. Frąckowiak, w: *SPP, t. 1, Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 1156 i 1185.

⁹²⁰ A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach...*, s. 80. O specyfice kształtowania decyzji organów kolegialnych korporacji w oparciu o zasadę majoryzacji - zob. na przykładzie uchwał organów spółek kapitałowych: P. Antoszek, *Cywilnoprawny charakter uchwał wspólników spółek kapitałowych*, Warszawa 2009, s. 44-57.

⁹²¹ Zob. J. Grykiel, A. Olejniczak, Z. Radwański, *SPP t. 2. Prawo cywilne...*, s. 257-258; A. Rzetecka-Gil, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 9, teza 4, K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 195-197, J. Napierała, *Uchwała zebrania członków stowarzyszenia - studium przypadku na przykładzie uchwały Walnego Zgromadzenia Delegatów w sprawie wyboru Prezesa PZPN*, PPH 2011, Nr 2, s. 16-22, K. Krzekotowska, *Charakter prawny uchwał walnego zgromadzenia spółdzielni a uchylenie się od skutków prawnych oświadczenia woli*, *Palestra* 1986 Nr 12(348), s. 38-45, A. Sikorska-Lewandowska, *Uchwały właścicieli lokali...*, s. 31. S. Grzybowski postrzegał uchwały nie tylko jako czynności prawne, ale i umowy szczególnej treści: S. Grzybowski, w: *SPC t. I. Część ogólna*, s. 487. O naturze uchwał: zob. na przykładzie uchwał spółek kapitałowych: P. Antoszek, *Cywilnoprawny charakter uchwał...*, s. 31-59, a o różnych koncepcjach w zakresie charakteru prawnego uchwał podmiotów korporacyjnych - zob. G. Cern, *Uchwały organów spółek*

W stowarzyszeniu istnieje tyle stosunków członkostwa, ilu jest jego członków⁹²². Sporne jest z kolei to, czy nawiązanie stosunku członkostwa tworzy prawa i obowiązki tylko między członkiem i stowarzyszeniem, czy też również wśród członków między sobą (zachodziłaby wówczas relacja trójstronna: członek – korporacja – inni członkowie). Do tej drugiej koncepcji przychyła się P. Suski⁹²³. Przeciwne stanowisko wyraża K. Pietrzykowski (na gruncie prawa spółdzielczego), a także K. Kopaczyńska-Pieczniak⁹²⁴. Pośrednie stanowisko prezentuje A. Opalski wskazując, że w korporacyjnych osobach prawnych na pierwszym planie znajduje się stosunek pomiędzy członkiem a korporacją, a „bezpośrednia relacja pomiędzy członkami – choć istnieje – jest znacznie słabsza” (niż np. w spółkach osobowych)⁹²⁵, choć akurat ten autor kwestionuje umowną naturę stosunku członkowskiego. Niezależnie od tych różnic w zakresie postrzegania natury stosunków członkowskich, członka korporacji należy postrzegać zarazem jako uczestnika struktury organizacyjnej jednostki organizacyjnej, jak i członka grupy osób tworzących osobowy substrat korporacji⁹²⁶.

Stosunki członkowskie w stowarzyszeniu odznaczają się pewną dodatkową specyfiką⁹²⁷. Na ich charakter odpowiednie światło rzuca wyrażona w art. 11 ust. 1 PrStow zasada polegająca na tym, że „najwyższą władzą stowarzyszenia jest walne zebranie członków”. Ustawodawca daje wyraz tej zasadzie stanowiąc dalej, że „w sprawach, w których statut nie określa właściwości władz stowarzyszenia, podejmowanie uchwał należy do walnego zebrania członków”. Każdemu członkowi przysługuje zarazem równy głos. Potwierdza to samorządny i demokratyczny charakter tej formy zrzeszenia⁹²⁸ oraz włącza członków w procesy decyzyjne, co w przypadku stowarzyszeń ogrodowych odpowiada założeniom, na których opiera się funkcjonowanie ogrodów działkowych. Ponieważ stowarzyszenia mają cele niezarobkowe (art. 2 ust. 1 PrStow), a ewentualne ich dochody nie mogą być dzielone pomiędzy członków (art. 34 PrStow), w odróżnieniu od innych korporacji, członkostwo w stowarzyszeniu nie opiera się na koncepcji udziału lub wkładu⁹²⁹ i ma ono

kapitałowych - czynności prawna? w: *Zaciąganie i wykonywanie zobowiązań. Materiały III Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów (Wrocław, 25-27.9.2008)* (red. E. Gniewek, K. Górską, P. Machnikowski), Warszawa 2010, s. 31-37. Zob. też post. SA w Warszawie z 17.10.2000 r., I ACa 119/00, OSA 2001, nr 9, poz. 48, wyr. SA w Gdańsku z 15.3.2013 r., I Aca 841/12, Legalis 746818.

⁹²² Zob. w odniesieniu do spółdzielni: K. Pietrzykowski, *Powstanie i ustanie stosunku...*, s. 21.

⁹²³ P. Suski, *Stowarzyszenie w polskim...*, s. 315-316. Zob. uchw. SN (7) z 20.10.2015 r., III CZP 27/15, Biul. SN 2015 Nr 10.

⁹²⁴ K. Pietrzykowski, *Powstanie i ustanie stosunku...*, s. 68-69, K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 95.

⁹²⁵ A. Opalski, *O potrzebie systemowej...*, s. 99-100.

⁹²⁶ K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 93.

⁹²⁷ Na temat członkostwa w spółdzielni zob. K. Pietrzykowski, *Powstanie i ustanie stosunku...*, *passim*, o pojęciu członkostwa w spółce osobowej: zob. J. Naworski, w: A. Szajkowski (red.), *SPP t. 16. Prawo spółek osobowych*, Warszawa 2008 r., s. 229-239, a o członkostwie w spółkach kapitałowych zob. M. Dumkiewicz, *Wspólność udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2011, s. 24 i 128-131.

⁹²⁸ W. Chrzanowski, *Zarys...*, s. 40.

⁹²⁹ Tamże, s. 20-21, K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 99.

stricte niemajątkowy charakter⁹³⁰. Z kolei ścisły jego związek z osobą członka (art. 2 ust. 3, art. 10 ust. 1 pkt 4 PrStow), nadaje mu osobisty (osobowy) charakter. Cechy te skutkują niepodzielnością (jednopodmiotowością), niedziedzicznością i nieprzenoszalnością członkostwa⁹³¹. Cechy osobistego zaangażowania, demokratycznego sposobu podejmowania decyzji oraz niegospodarczych celów współpracy nadawały charakter ruchowi działkowemu i tworzonym przez działkowców organizacjom. Towarzystwa ogrodów działkowych podejmowały działania dla pozyskania praw do nieruchomości ogrodu, bez wymagania do swoich członków wnoszenia kapitałów na pokrycie związanych z tym kosztów. Po części było to konsekwencją faktu, że z działalności ogrodów działkowych korzystały osoby niezamożne, a po części, że działalność towarzystw ogrodów działkowych była bardzo często wspierana przez władze publiczne (gminy, Fundusz Pracy), parafie, zakłady pracy lub darczyńców, czy to poprzez przekazywanie na atrakcyjnych warunkach gruntów na potrzeby ogrodów, ich finansowanie, bądź udzielanie pożyczek i dotacji na ten cel⁹³². Wymienione cechy rzutują też na stanowisko orzecznictwa odnoszące się do zakresu interesu prawnego członka w zaskarżaniu uchwał stowarzyszenia⁹³³.

Na poglądy odnoszące się do charakteru stosunku członkowskiego wpływ wywarło również stanowisko judykatury i piśmiennictwa odnoszące się do relacji prawnych pomiędzy osobami korzystającymi z działek w pracowniczych ogrodach działkowych a zrzeczeniem je prowadzącym⁹³⁴. Specyfika tych relacji pozwalała bowiem w czytelny sposób odróżnić stosunek członkowski od stosunku dotyczącego korzystania z działki w pracowniczym ogrodzie działkowym. Mimo że sporom wynikającym z faktu pozbawienia członkostwa w organizacji działkowców odmawiano charakteru sprawy, która podlegałaby kognicji sądów powszechnych, to zarazem identyfikowano odrębną kategorię stosunków związanych z członkostwem, które z racji na swój przedmiot (problematyka przywrócenia posiadania działki, problematyka uprawnienia do korzystania z działki na podstawie przydziału), mogły

⁹³⁰ P. Suski, *Stowarzyszenie w polskim...*, s. 327, A. Rzetecka-Gil, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 10, teza 8; zob. też wyr. SN z 2.10.2014 r. (IV CSK 22/14, Legalis 1182700).

⁹³¹ P. Suski, *Stowarzyszenie w polskim...*, s. 327. K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 96-97 i 99-101.

⁹³² Zob. np. dokumentacja archiwalna Towarzystwa ogrodów działkowych w Gorlicach zawierająca informacje dotyczące udzielanych temu Towarzystwu dotacji przez Fundusz Pracy i warunków ich rozliczania (poz. 6 wykazu). Por. działalność Towarzystwa Ogródków Robotniczych prowadzona jako działalność dobroczynna przez jego założycieli (poz. 56 wykazu).

⁹³³ Zob. wyr. SA w Białymstoku z 30.12.2013 r. (I ACa 598/13, OSAB Nr 1/2014, s. 24), gdzie stwierdzono, że z uwagi na brak praw członka do majątku stowarzyszenia (co skutkuje słabszą jego więzią ze stowarzyszeniem w porównaniu do relacji łączącej członka ze spółdzielnią) należy ściśle interpretować pojęcie interesu prawnego członka stowarzyszenia w wytoczeniu powództwa przeciwko stowarzyszeniu. Zdaniem sądu wyklucza to możliwość przyjęcia, że praw członka mogą dotyczyć uchwały wpływające jedynie na ogólną sytuację stowarzyszenia.

⁹³⁴ Po uchwaleniu ustawy z 1981 r. chodziło o stosunki prawne pomiędzy Polskim Związkiem Działkowców a jego członkami, a na gruncie ustawy z 1949 r. – o stosunki pomiędzy działkowcami a „pracowniczym ogrodem działkowym”, przy czym w orzecznictwie przyjmowano że POD jest organizacją społeczną i traktowano go jak stowarzyszenie, co nie było trafne: zob. J. Łętowski, *Głosa do wyr. SN z 29 VI 1973*, s. 430-431.

być przedmiotem rozpoznania sądu⁹³⁵. Również w zakresie samego członkostwa w PZD wyrażono w piśmiennictwie już w latach 80. opinię, że sprawy z nim związane mogą podlegać kognicji sądów⁹³⁶. Kwestia dopuszczalności drogi sądowej w sprawach ze stosunku członkostwa była też przedmiotem omawianego już dotyczącego rozstrzygnięcia TK, który za sprzeczne z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji uznał zamknięcie na gruncie art. 28 ust. 2 PracOgrU sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności i praw członków PZD wynikającej z niezaskarżalności uchwał organów PZD w sprawach członkostwa w Związku⁹³⁷. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału zakaz ingerencji organów państwa, a w szczególności niezawisłych sądów, nie może obejmować zagadnień związanych ze sferą praw cywilnych obywateli, a poza kognicją sądów pozostawać mogą (w braku odmiennych uregulowań) sprawy wewnątrzorganizacyjne. Ocena, które z rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie art. 28 ust. 1 mają charakter wewnątrzorganizacyjny, a które mają charakter „spraw cywilnych”, należy do sądów powszechnych.

IV.4. Cechy ogólne stowarzyszeń ogrodowych wynikające z Prawa o stowarzyszeniach

Przepisy PrStow określają ogólne ramy realizacji wolności zrzeszania się i – jak wskazano w preambule do tego aktu – mają one za zadanie stworzyć warunki „do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, umożliwienia obywatelom równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań”. Niewątpliwie, wskazanie w ustawowej definicji stowarzyszenia ogrodowego, że podlegają one regulacji Prawa o stowarzyszeniach, daje wyraz przeświadczeniu, że podmioty te stanowią przede wszystkim formę realizacji wolności zrzeszania się. Odniesienie to ma również charakter w pewnej mierze symboliczny, jeśli uwzględni się, że wolność tę pogwałcono na gruncie wcześniejszych przepisów dotyczących ogrodów działkowych, co potwierdził m.in. wyrok TK z 11.07.2012 r. w sprawie K 8/10⁹³⁸.

⁹³⁵ Uchw. SN z 7.06.1960 r. (2 CO 12/60, OSNCK 1961 Nr 2, poz. 57), wyr. SN z 29.06.1973, I CR 301/73, OSPIKA Nr 10/1974 poz 200 wraz z głosem J. Łętowskiego, uchw. SN z 30.05.1983 r., III CZP 21/83, OSPIKA Nr 6/1984, poz. 118 wraz z głosem M. Łżykowskiego; zob. też wyr. NSA z 15.12.1988 r., II SA 1305/88, OSP 1991/1/26 wraz z głosem J. Szachulowicza.

⁹³⁶ Rozważania w tym względzie prowadził R. Waśniewski dochodząc do wniosku, że sprawy te powinny rozpatrywać sądy pracy (R. Waśniewski, *Problematyka prawna...* s. 55). Tenże autor wskazywał w 2000 r., że „kandydat na członka PZD jako przyszły użytkownik działki gruntowej składa Związkowi deklarację, która, identycznie jak i deklaracja obowiązująca w spółdzielni, stanowi ofertę nawiązania stosunku członkostwa. PZD przyjmuje tę ofertę w formie uchwały o przydzieleniu działki i nadaniu członkostwa Związku" (R. Waśniewski, *Pracownicy ogrody działkowe...*, s. 83).

⁹³⁷ Wyr. TK z dnia 14.09.1999 r., K 14/98, OTK 1999 Nr 6, poz. 115.

⁹³⁸ OTK-A 2012/7/78.

Co jednak ważniejsze, odesłanie to oznacza, że formalny status stowarzyszeń ogrodowych i zasady ich funkcjonowania powinny być identyfikowane w oparciu o przepisy Prawa o stowarzyszeniach.

Już wcześniej zauważono, że ustawa z 2013 r. nie odnosi się w ogóle do konstrukcji i organizacji wewnętrznej stowarzyszeń ogrodowych, nie reguluje ona też zasad ich tworzenia⁹³⁹ czy likwidacji, poza doprecyzowaniem, jakie warunki musi spełniać ich członek (o czym bardziej szczegółowo będzie mowa w rozdziale IV.5 poniżej). Pozostaje zatem rozważyć, jak w świetle postanowień ustawy z 2013 r. postrzegać można podstawowe cechy ustroju stowarzyszeń, o którym mowa w art. 35 KC, a które art. 2 ust. 1 PrStow ujmuje jako dobrowolność, samorządność, trwałość i skoncentrowanie na celach niezarobkowych⁹⁴⁰.

Przy uwzględnieniu uwag przedstawionych we wcześniejszym rozdziale, uprawnione wydaje się być stwierdzenie, że omówione poniżej cechy stowarzyszeń współkształtują treść, a pośrednio też naturę, stosunków prawnych w stowarzyszeniach, przy czym stosunki korporacyjne, o których tu mowa, obejmują nie tylko stosunki między członkami a stowarzyszeniem, ale wszystkie relacje występujące w stowarzyszeniu, w tym również między jej organami oraz piastunami poszczególnych organów a samą organizacją⁹⁴¹. Na treść stosunku prawnego składają się wynikające z normy prawnej uprawnienia i obowiązki podmiotów tego stosunku⁹⁴², a te podporządkowane być muszą zasadom określającym ogólną konstrukcję prawną stowarzyszenia (np. wynikający z zasady dobrowolności i skonkretyzowany w art. 6 PrStow zakaz przymusu organizacyjnego). To właśnie wpływ tych zasad na treść stosunków w stowarzyszeniu pozwala na odróżnienie stosunku prawnego stowarzyszenia od innych korporacyjnych stosunków prawnych (np. stosunku spółdzielni). „Poprawna konstrukcja treści stosunku prawnego ma więc zasadnicze znaczenie tak dla działalności legislacyjnej, jak i dla wykładni stosowania prawa”⁹⁴³. Zarazem, jeśli statut stowarzyszenia traktować należy jak umowę, to możliwe jest odniesienie do stosunków w stowarzyszeniu – chociażby z dużą ostrożnością – cywilnoprawnego pojęcia własności

⁹³⁹ Świadomie pomijam tu kwestię tego, że przepisy przejściowe ustawy z 2013 r. regulują zasady wydzielenia się z organizacji powstałej z przekształcenia dotychczasowego PZD, stowarzyszenia powoływanego przez działkowców jednego rodzinnego ogrodu działkowego. Jest to rozwiązanie przejściowe i „jednorazowe”, opisane zostało w rozdziale III.3.4 pracy.

⁹⁴⁰ Nie ma tu miejsca na przedstawianie różnych koncepcji dotyczących pojęcia stowarzyszenia i jego cech. Odesłać w tym względzie należy do poglądów i analiz przedstawionych przez następujących autorów: P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 48-64; P. Samecki, *Wolność zrzeszania się...*, s. 65-67, H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia...*, s. 102-105, E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 2, Nb 1-10, a ze starszej literatury: J. Langrod, *Polskie prawo o stowarzyszeniach...*, s. 22-42, J. Romul, *Pojęcie stowarzyszenia*, RPEiS 4/1965, s. 37-48, J. Romul, *Państwo a stowarzyszenia...*, s. 14-21, L. Wiśniewski, *Model prawny...*, s. 14-18, E. Smoktunowicz, *System praw administracyjnego, t. IV*, Wrocław 1980, s. 36-37. Zob. również ujęcie cech organizacji społecznych w PRL przedstawione przez J. Sabiniewicz (J. Sabiniewicz, *Prawo zrzeszania się...*, s. 32-46).

⁹⁴¹ Zob. P. Suski, *Stowarzyszenia w prawie...*, s. 317-319.

⁹⁴² Z. Banaszczyk, w: *SPP t. 1, Prawo cywilne - część ogólna...*, s. 954 i nast.

⁹⁴³ S. Grzybowski, w: *SPC t. I. Część ogólna*, s. 187-188.

(natury) stosunku prawnego⁹⁴⁴. Na gruncie art. 353¹ KC właściwość (natura) stosunku prawnego wyznacza granice swobody umów, co przeniesione na płaszczyznę statutu stowarzyszenia nakazywałoby stwierdzić, że natura stowarzyszenia delimituje swobodę założycieli stowarzyszenia (następnie członków) w określaniu treści statutu. Podkreślić jednak trzeba, że kwestia rzeczywistej możliwości posłużenia się tym kryterium dla wyznaczenia granic swobody umów (w sposób, który wykraczałby poza ograniczenia wynikające z ustaw i zasad współżycia społecznego) jest zagadnieniem dyskusyjnym⁹⁴⁵. Dla celów niniejszej pracy zbędne jest jednak rozstrzygnięcie związanych z tym dylematów, a wystarczające będzie zastosowanie opisowego ujęcia (rozumienia) pojęcia „natury stosunku stowarzyszenia”⁹⁴⁶. Szczególnie przydatne okaże się to w rozdziale VIII.4-VIII.5 przy analizach dotyczących możliwego ustawowego sposobu ukształtowania zasad uzyskiwania członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym przez działkowców.

Pierwszy z przymiotów stowarzyszeń – ich dobrowolność – wyraża fundamentalną dla stowarzyszeń, wolnościową naturę tego zrzeszenia. Cecha ta oznacza w szczególności, że nikogo nie wolno zmuszać do udziału w stowarzyszeniu lub ograniczać jego prawa do wystąpienia ze stowarzyszenia, a sama do niego przynależność, albo pozostawanie poza nim, nie może być przyczyną ponoszenia ujemnych następstw (art. 6 ust. 2 PrStow). Niekiedy dobrowolność rozumiana jest szeroko, tak że obejmuje również aspekty samorządności zrzeszeń⁹⁴⁷. Jak wskazywano, w wyroku z dnia 11 lipca 2012 r. wydanym w sprawie K 8/10 Trybunał Konstytucyjny zakwestionował wynikający z ustawy z 2005 r. (a wcześniej z ustawy z 1981 r.) wymóg przynależenia wszystkich działkowców do PZD, wynikający z uzależnienia możliwości korzystania z działek w rodzinnych ogrodach działkowych od nabycia członkostwa w tej organizacji⁹⁴⁸. Z tego powodu, w obecnie obowiązującej ustawie zrezygnowano ze związania prawa do działki z członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym, a działkowiec nie musi do niego przystępować w celu uzyskania możliwości korzystania z

⁹⁴⁴ Tak odnośnie zastosowania pojęcia natury (stosunku korporacyjnego) spółki akcyjnej: J. Okolski, J. Modrzejewski, Ł. Gasiński, *Natura stosunku korporacyjnego spółki akcyjnej*, PPH 2000, Nr 8, s. 2-15. KSH zawiera aktualnie bezpośrednie odniesienia do tego pojęcia (art. 2, art. 304 § 4 KSH).

⁹⁴⁵ Zob. omówienie kontrowersji związanych z treścią normatywną tego sformułowania na gruncie art. 353¹ KC: K. Osajda, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019 r., art. 353¹, Nb. 90-117.

⁹⁴⁶ Tamże, Nb. 96 i 108.

⁹⁴⁷ K. Kopaczyńska-Pieczniak dobrowolność ujmuje w trzy grupy zagadnień – prócz problematyki swobody przystępowania i występowania członków oraz kształtowania składu osobowego organizacji, łączy ją też z kwestią swobody jej tworzenia i rozwiązywania oraz wyboru formy organizacyjnej, a także z kwestią swobody w zakresie kształtowania celu, ustroju, organizacji, zasad funkcjonowania i działalności: zob. K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 66-74. Por. uwagi odnośnie zbędności artykułowania takiej cechy zrzeszeń z uwagi na naturę wolności zrzeszania się: W. Chrzanowski, *Zarys...*, s. 19.

⁹⁴⁸ Odnotać można, że w literaturze wyrażano jednak pogląd, że tego rodzaju nakaz przynależności, jaki wynikał ze statusu PZD, nie godzi w cechę dobrowolności (P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 2, teza 1).

działki⁹⁴⁹. W mojej jednak ocenie, wymóg przynależenia do stowarzyszenia prowadzącego ogród działkowy osoby korzystającej z działki w tym ogrodzie, nie naruszałby w sposób nieuzasadniony wolności zrzeszania się i zakazów wyrażonych w art. 6 ust. 2 PrStow. Szerzej stanowisko to zostanie wyjaśnione w rozdziale VIII.4.5 pracy, w tym miejscu wystarczy wskazać, że ocena TK motywowana była w głównej mierze wyjątkowym uprzywilejowaniem PZD.

Aktualnie, w warunkach wielości stowarzyszeń ogrodowych, dobrowolność członków stowarzyszeń ogrodowych realizuje się przede wszystkim poprzez wybór tej właśnie formy organizacji tworzonego przez nich zrzeszenia oraz podjęcie decyzji o utworzeniu (likwidacji) stowarzyszenia ogrodowego (co w przypadku PZD nie było możliwe)⁹⁵⁰. Dopuszczalne jest bowiem określenie przez ustawę, że wykonywanie przez obywateli określonych działań musi łączyć się z przynależnością do danego (rodzaju) stowarzyszenia, uznanego oficjalnie za reprezentację określonej grupy obywateli i nie rodzi to przymusu przynależności do takiej organizacji⁹⁵¹. Tej kwestii poświęcono już uwagę w rozdziale II.4 pracy.

Wyrazem samorządności stowarzyszeń jest m.in. samodzielność w określaniu celów, programów i zasad działania⁹⁵² (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy PrStow). Określenie w ustawie z 2013 r. celów, zadań i dość sztywnych ram aktywności stowarzyszeń ogrodowych ingeruje w ich samorządność w tym sensie, że jeśli osoby chcące realizować działalność związaną z funkcjonowaniem rodzinnych ogrodów działkowych, muszą one podporządkować się tym regułom⁹⁵³. Znajduje to jednak uzasadnienie w potrzebie takiego określenia ram funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych (korzystających na preferencyjnych warunkach z gruntów publicznych), aby możliwe było osiągnięcie celów ustawy, i chronione były zarazem prawa działkowców, jak i interesy wspólnoty samorządowej (art. 4 RodzOgrU). Ograniczenia ustawowe dotyczące stowarzyszeń ogrodowych mają zapewniać to, że grunty oddane z przeznaczeniem na ROD wykorzystywane będą zgodnie z ustawą tj. w interesie działkowców i nie będą służyć innym celom⁹⁵⁴.

⁹⁴⁹ Zob. uzasadnienie obywatelskiego projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z druku sejmowego VII kadencji Nr 1204.

⁹⁵⁰ K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 68-69.

⁹⁵¹ P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 2, teza 1.

⁹⁵² Zob. L. Wiśniewski, *Wolność zrzeszania się...*, s. 35, E. Smoktunowicz, *SPA, t. IV*, Wrocław 1980, s. 80-81, M. Sztekiel-Labuszewska, E. Dżeńska, *Zakładamy stowarzyszenie...*, s. 15, 83, P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 52-53.

⁹⁵³ Podobnie odnośnie ustawowego definiowania zadań lokalnych i regionalnych organizacji turystycznych: P. Stec, *Lokalne i regionalne...*, s. 363. Zob. też np. przepisy wyznaczające granice swobody kształtowania statutu spółki akcyjnej - art. 303 § 3 i 4 KSH.

⁹⁵⁴ Zob. podobne uzasadnienie przepisów wyznaczających warunki uznania na gruncie niemieckiej ustawy o ogródkach działkowych z 1983 r. stowarzyszeń za tzw. organizacje użyteczności działkowej (które są organizacjami non-profit z celami statutowymi ograniczonymi do wspierania ogrodnictwa działkowego i swoich członków): L. Mainczyk, *Regeln des Bundeskleingartengesetzes...*, s. 19.

Specyfika ustawowej regulacji stowarzyszeń ogrodowych nie pozbawia ich jednak cechy samorządności oraz nie wyklucza ich z ogólnej kategorii stowarzyszeń, nadal bowiem samorządność ta realizuje się w autonomicznym, niezależnym od władz publicznych i innych podmiotów, podejmowaniu decyzji dotyczących wyboru władz, określania wewnętrznej struktury organizacyjnej, czy uchwalania aktów wewnętrznych oraz Regulaminu ogrodu. P. Sarnecki wskazywał co prawda, że cecha samorządności "wyłącza spod zakresu regulacji ustawowej zrzeszenia wprawdzie dobrowolne, ale o celach i strukturze określonych dla nich przez przepisy ustawowe, a nie w drodze autonomicznych postanowień ich członków"⁹⁵⁵, wydaje się jednak, że nie dotyczy to stowarzyszeń ogrodowych, albowiem po pierwsze ustawa nie określa ich struktury, a po drugie nadal cele określają samodzielnie osoby tworzące stowarzyszenie, ale od ich wyboru zależy, czy dana organizacja będzie mogła być uznana za stowarzyszenie ogrodowe czy nie. Przepisy te należy zatem traktować jako wyznaczające ramy swobody kształtowania statutu stowarzyszeń ogrodowych. Wszak ustawodawca w przypadku każdej z korporacji określa w sposób mniej lub bardziej skonkretyzowany wymaganą treść umowy lub statutu, konkretyzując zasadnicze, przedmiotowo istotne elementy umowy korporacyjnej, co służy zindywidualizowaniu danej korporacji, wskazaniu celu jej utworzenia i przedmiotu działalności, rodzaju służącej jego osiągnięciu działalności, a także innych istotnych z tego punktu widzenia elementów⁹⁵⁶. Elementem samorządności stowarzyszenia jest też prawo swobodnego określania kryteriów nabywania i utraty członkostwa⁹⁵⁷. Ustawa z 2013 r. ingeruje w swobodę stowarzyszeń ogrodowych również w tym zakresie, po pierwsze wymagając od członków posiadania statusu działkowca lub osoby zainteresowanej zawarciem umów dzierżawy działkowej, a po drugie zobowiązując stowarzyszenie do przyjęcia w poczet członków działkowca mającego prawo do działki w ROD przez nie prowadzonym (zob. rozdział II.4.5 oraz VII.2 pracy).

Cechą stowarzyszeń jest również ich trwałość⁹⁵⁸. Pozwala ona odróżnić spontaniczne, aczkolwiek jednorazowe zgromadzenie połączonych wspólnym celem nieokreślonej grupy osób, od organizacji, której działanie opiera się na systematyzującym zasady jej działania statucie (lub regulaminie działalności), zaakceptowanym przez ściśle określone osoby⁹⁵⁹. Ustawowy wymóg trwałości stowarzyszenia prowadzi zdaniem P. Sarneckiego do wniosku, że nie można zakwalifikować jako stowarzyszeń „tych organizacji, które skupiają osoby w

⁹⁵⁵ P. Sarnecki, *Wolność zrzeszania się...*, s. 65.

⁹⁵⁶ K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 71-72.

⁹⁵⁷ Wyr. SN z 24.06.2009 r., I CSK 535/08, Legalis 187890.

⁹⁵⁸ Dyskusja o tym, jakie znaczenie ma przypisana stowarzyszeniom cecha trwałości przetoczyła się w polskiej literaturze już po wydaniu rozporządzenia z dnia 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach: zob. J. Głowczewski, *Nowe prawo o stowarzyszeniach*, Paestra 12/1932, s. 301 i polemika z przywołanym stanowiskiem u J. Langrod, *Polskie prawo o stowarzyszeniach...*, s. 39-42.

⁹⁵⁹ J. Brol, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 12.

celu realizacji jednorazowego zadania”⁹⁶⁰. Tezie tej odbierają cechę stanowczości dalsze wywody autora, który – z uwagi na wolnościowy charakter prawa do stowarzyszania się – dopuszcza formę stowarzyszenia „dla zrzeszenia co prawda o celu jednorazowym, ale wymagającym do realizacji w sposób oczywisty wielu lat aktywności (ów cel może nawet nie zostać nigdy zrealizowany)”. W tym kontekście należy zauważyć, że ustawa z 2013 r. nie dopuszcza by stowarzyszenie ogrodowe mogło zostać utworzone jedynie w celu założenia ROD. Niezbędnym elementem celów tych organizacji jest również prowadzenie ogrodów działkowych, przy czym wynika to nie tylko z ustawowej definicji stowarzyszenia ogrodowego, ale też z konstrukcji nakazującej przekazać podmiotowi zakładającemu ROD prawa do nieruchomości na ten cel przeznaczonej i wykluczającej dalsze przeniesienie tych praw bez likwidacji ogrodu (dotyczy to użytkowania wieczystego lub własności: zob. uwagi na ten temat w rozdziale VI.3.3 pracy).

Trwałość oznacza zatem, że stowarzyszenie istnieje „niezależnie od konkretnego składu swoich członków”, dotyczy ona bowiem celów, a nie osób współtworzących organizację⁹⁶¹. Cecha ta, charakteryzująca co do zasady również inne korporacje⁹⁶², jest jedną z podstawowych ich zalet, pozwala bowiem na uwzględnienie, że indywidualne wybory i decyzje ludzkie nie zawsze charakteryzują się trwałością i niezmiennością (nie ma zresztą takiej konieczności) i pozwala na kontynuowanie misji organizacji (tu: prowadzenia ROD) pomimo wycofania się pierwotnych założycieli. Skład działkowców korzystających z wydzierżawianego gruntu może się zatem zmieniać, bez szkody dla uzyskanych praw do gruntu oraz bez wpływu na cele realizowane wspólnie przez stowarzyszone osoby. Koresponduje to z realizowaną na gruncie ustawy z 2013 r. ideą ochrony trwałości ogrodów działkowych, która nie może być zależna od zmiennych, co naturalne, decyzji jednostek.

Stowarzyszenie jest zrzeszeniem o celu niezarobkowym, co rzutuje m.in. na ukształtowanie stosunku członkostwa w tej organizacji w oparciu o substrat członkowski, a nie majątkowy. J. Broł zaznacza, że nie oznacza to, że stowarzyszenia nie mogą realizować również celów przynoszących pewne korzyści gospodarcze jego członkom (np. mające za cel budowę wodociągu na wsi, czy ochronę majątkowych praw autorskich swoich członków), albowiem cele takie nie muszą oznaczać prowadzenia działalności zarobkowej⁹⁶³. Ze

⁹⁶⁰ P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 2, teza 1.

⁹⁶¹ H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia...*, s. 103, P. Suski, *Stowarzyszenia w prawie...*, s. 47.

⁹⁶² W. Chrzanowski, *Zarys...*, s. 18 oraz K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 60-62. Obok stowarzyszeń dotyczy to w największym stopniu spółdzielni oraz spółek kapitałowych. W spółkach osobowych przeważającą zasadą jest stałość składu osobowego. Przepisy dotyczące spółek handlowych oraz umowy tych spółek mogą ograniczać, ze względów gospodarczych, możliwości zmiany składu wspólników (np. art. 10 § 1-2 KSH, art. 182 § 1 - 5 KSH).

⁹⁶³ J. Langrod, *Polskie prawo o stowarzyszeniach...*, s. 29; J. Broł, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 12-13; podobnie W. Chrzanowski, który wskazuje przykład stowarzyszenia ofiar II wojny światowej starających się o odszkodowania od Niemiec, dążąc pośrednio do zaspokojenia interesów gospodarczych swoich członków: W. Chrzanowski, *Zarys...*, s. 21.

stanowiskiem tym należy się zgodzić z tym zastrzeżeniem, że cele stowarzyszenia nie mogą przysparzać członkom bezpośrednich korzyści majątkowych (mogą być one jednak pośrednim ich efektem)⁹⁶⁴. Zasadniczo jednak stowarzyszenia dążą do realizacji celów innego rodzaju, nie wiążących się z ekonomicznym interesem ich członków. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6 grudnia 1991 r. wskazywał, że cele ich działalności skupiają się głównie na realizacji wolności i praw należących do dziedziny prawa publicznego⁹⁶⁵. Stanowisko takie było jednak raczej reminiscencją reguł określonych w obowiązującym przed uchwaleniem obecnej ustawy rozporządzeniu z 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach⁹⁶⁶, którego art. 20 uzależniał rejestrację stowarzyszenia od tego, czy odpowiadało ono względem pożytku społecznego. Stanowisko takie słusznie zakwestionowała E. Hadrowicz wskazując, że jest ono „co najmniej dyskusyjne czy wręcz sprzeczne choćby z praktyką”⁹⁶⁷. Aktualnie podkreśla się raczej, że cele stowarzyszenia mogą być dowolne, nawet absurdalne i nierealne⁹⁶⁸.

Z ustawowego wskazania, że *stowarzyszenie opiera swoją działalność na pracy społecznej członków* (art. 2 ust. 3 PrStow), wywieść można wniosek, że stosunek członkostwa w tych organizacjach wiąże się w sposób szczególny z osobistym zaangażowaniem członków w jego działalność. Zaangażowanie to nie ma przy tym celu majątkowego, lecz wiąże się z dążeniem członków do osiągnięcia wspólnego celu. Odpowiada to, opisanym w rozdziale III.4.2-III.4.3 pracy, funkcjom ogrodów działkowych, jako miejsca współdziałania działkowców oraz integracji ich samych oraz ich rodzin (art. 3 RodzOgrU). W stowarzyszeniach ogrodowych ukierunkowanie na działalność socjalną i społeczną, a nie zysk, nabiera też znaczenia w kontekście zakazu gospodarczego wykorzystania działek oddanych w dzierżawę działkowcom.

IV.5. Cechy szczególne stowarzyszeń ogrodowych

IV.5.1. Uwagi ogólne

Wskazywano już wyżej, że mimo ukształtowania stowarzyszeń ogrodowych jako stowarzyszeń rejestrowych, ustawa z 2013 r. nadaje im specyfikę, mającą przystosować je do wypełniania przewidzianych ustawą zadań. Wymagało to normatywnego wyodrębnienia tych podmiotów oraz określenia w ustawie zasad ich funkcjonowania w zakresie należącym

⁹⁶⁴ H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia...*, s. 103, W. Chrzanowski, *Zarys...*, s. 22.

⁹⁶⁵ Uchw. SN (7) z 6.12.1991 r., sygn. III CZP 117/91, OSNCP 1992, z. 5, poz. 65.

⁹⁶⁶ Dz.U. Nr 94, poz. 808 ze zm.

⁹⁶⁷ E. Hadrowicz, *Żądanie przez członka...*, s. 49.

⁹⁶⁸ P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 54.

zwykle do materii statutowej. O tym, czy takie ustawowe wyodrębnienie jest celowe, mowa będzie w rozdziale VIII pracy, w tym miejscu zostanie z kolei omówione to, w jaki sposób zdeteterminowano kształt organizacyjny tych podmiotów. Ustawa definiuje bowiem zarówno cele stowarzyszeń ogrodowych, jak i sposoby ich realizacji, określa obligatoryjne elementy treści statutu, a także ustala dopuszczalność i zasady nabywania w nich członkostwa, które to zagadnienia normalnie kształtowane są autonomicznie przez samych członków. Nawiązując do wcześniejszych uwag, można by powiedzieć, że wymienione niżej cechy określają treść i naturę stosunku prawnego stowarzyszenia ogrodowego⁹⁶⁹.

Oczywiście osoby, które nie chcą podporządkować się tym zasadom, mogą również tworzyć stowarzyszenia lub inne organizacje działkowców nie spełniające wymagań przewidzianych dla stowarzyszeń ogrodowych i nie podlegające ustalonym w ustawie z 2013 r. zasadom funkcjonowania. Nie będą one mogły jednak korzystać ze statusu i uprawnień stowarzyszeń ogrodowych. Jak wskazuje Ł. Pisarczyk, „konstytucyjna wolność zrzeszania się może być realizowana również w formach, które nie zostały uregulowane przez ustawodawcę. Takie podmioty nie mogą jednak korzystać z uprawnień przyznanych określonym kategoriom jednostek”⁹⁷⁰.

IV.5.2. Cele stowarzyszeń ogrodowych

Nie budzi wątpliwości, że „każde zrzeszenie jest grupą społeczną celową”, tj. powstaje dla realizacji celu, który jest wyznaczony przez osoby zrzeszające się⁹⁷¹. Dążenie do osiągnięcia wspólnego celów jest czynnikiem skupiającym osoby tworzące stowarzyszenie i służy zwykle zaspokajaniu określonych ich potrzeb lub interesów, choć może też służyć szerszej społeczności⁹⁷². Jedynym wprowadzonym przez Prawo o stowarzyszeniach ograniczeniem celów tych organizacji jest ich niezarobkowy charakter. Określenie celów stowarzyszenia jest bowiem wynikającą z wolności zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji, art. 2 ust. 1 i 2 PrStow), a także szerokiego ujęcia zakresu działalności tych podmiotów, prerogatywą jego założycieli.

⁹⁶⁹ Również w prawie zobowiązań o właściwości (naturze) stosunku prawnego można mówić w znaczeniu szerszym – odnosząc ją do ogółu cech charakterystycznych dla wszystkich obligacyjnych stosunków prawnych, oraz w znaczeniu węższym – kiedy to oznacza ona podstawowe cechy konkretnego typu umowy, tak: K. Osajda, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, (red. K. Osajda), Warszawa 2019 r., art. 353¹, Nb. 104.

⁹⁷⁰ Ł. Pisarczyk, w: *Konstytucja RP...*, art. 58, Nb 23.

⁹⁷¹ Zob. P. Suski, *Stowarzyszenia w prawie...*, s. 44, Z. Banaszczyk, w: *SPP t. 1, Prawo cywilne - część ogólna...*, s. 981, K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 74-81.

⁹⁷² E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 2, Nb 10, A. Rzetecka-Gil, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 2, teza 1 i 2. P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 50-51, J. Brol, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 12..

W przypadku stowarzyszeń ogrodowych ustawodawca dodatkowo odnosi się jednak do celów tych podmiotów. Określa bowiem, jak ukształtowane być powinny cele stowarzyszenia, aby mogło ono funkcjonować jako stowarzyszenie ogrodowe i podejmować zadania określone tą ustawą⁹⁷³. Cele te sprecyzowano w definicji tych organizacji jako „zakładanie i prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych”, wprowadzając dodatkowo wymóg, by cele te miały charakter wyłączny (art. 2 pkt 6 RodzOgrU). Niestety twórcy ustawy nie byli – w tej zasadniczej przeciwieństwie (bo warunkującej możliwość uzyskania statusu stowarzyszenia ogrodowego) kwestii - konsekwentni, albowiem w art. 45 ust. 2 RodzOgrU przewidzieli inny, „dodatkowy” cel zrzeszania się w stowarzyszeniach ogrodowych w postaci: „obrony swoich interesów i reprezentacji” (swoich – tzn. działkowców)⁹⁷⁴. Rozbieżność tą tłumaczyć można na dwa sposoby⁹⁷⁵. Albo art. 45 ust. 2 uzupełnia normę wynikającą z art. 2 pkt 6 RodzOgrU, w ten sposób, że ustawa dopuszcza taki dodatkowy, wyłączny cel działalności stowarzyszeń ogrodowych, albo cel polegający na obronie interesów i reprezentacji działkowców jest celem szczególnym, jednym z wielu, które mogą być zakwalifikowane jako składowa celu ogólnego w postaci „zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych”⁹⁷⁶. Interpretację tę zdaje się potwierdzać treść art. 46 RodzOgrU, który określa zadania stowarzyszeń ogrodowych, wymieniając pośród nich „propagowanie idei ogrodnictwa działkowego w społeczeństwie” oraz „działanie na rzecz wszechstronnego rozwoju ogrodnictwa działkowego” (więcej o naturze zadań stowarzyszeń ogrodowych w punkcie kolejnym). Zadania te wpisują się w ideę reprezentacji i obrony interesów działkowców i niewątpliwie stanowią środek mający zapewnić, że rodzinne ogrody działkowe będą bez przeszkód prowadzone i zakładane. W warunkach społeczeństwa demokratycznego realizacja przyjętych przez organizację celów często wymaga przedstawiania swoich racji na forum publicznym („reprezentacja”) oraz uczestniczenia w debacie publicznej ich dotyczącej – innymi słowy „obrony” swoich celów i idei. W każdym zatem przypadku dla „zakładania i prowadzenia ogrodów działkowych” znaczenie mieć będzie również obrona i propagowanie tak obranego kierunku działalności. Z tej przyczyny, mimo dość zasadniczego brzmienia definicji zawartej w art. 2 pkt 6 RodzOgrU⁹⁷⁷,

⁹⁷³ P. Sarnecki za przyczynę tworzenia przez ustawodawcę odrębnych regulacji funkcjonowania niektórych organizacji poczytuje właśnie pewne szczególne zadania tych organizacji, a w związku z tym ich szczególne obowiązki lub uprawnienia (P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 7, teza 1).

⁹⁷⁴ Zgodnie z tym przepisem: „Działkowcy lub osoby zainteresowane zawarciem umowy dzierżawy działkowej mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach ogrodowych w celu zakładania i prowadzenia ROD oraz obrony swoich interesów i reprezentacji.”

⁹⁷⁵ Ze względu na założenie racjonalności ustawodawcy, nie jest tu omawiana trzecia możliwość – czyli przyjęcie, że dostrzeżona rozbieżność jest niedopatrzaniem (pomyłką) ustawodawcy.

⁹⁷⁶ Tak np. należy wyklądać stosunek między przewidzianymi w omawianej definicji celami stowarzyszeń ogrodowych a określonymi w art. 3 ustawy celami ROD. Cel stowarzyszeń ogrodowych w postaci prowadzenia ogrodów działkowych obejmuje m.in. realizację szczegółowych celów wyznaczonych ustawą dla ROD (np. ochronę środowiska i przyrody).

⁹⁷⁷ Krytyki „nieprecyzyjnego, niekonsekwentnego i mglistego” sposobu ograniczenia celów stowarzyszeń ogrodowych dokonują również autorzy komentarza (zob. O. Kuc, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 47, teza 7).

organizacja, która przewidziała w swoim statucie cel wymieniony w art. 45 ust. 2 RodzOgrU może uzyskać status stowarzyszenia ogrodowego.

Należy tutaj dodać, że – wobec brzmienia przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów w tych rejestrach⁹⁷⁸ – sąd rejestrowy, rozpatrując wniosek stowarzyszenia ogrodowego o rejestrację, badać powinien, czy określone w jego statucie cele pozwalają na oznaczenie go w KRS jako stowarzyszenia ogrodowego (wniosek o rejestrację powinien wskazywać taki rodzaj organizacji⁹⁷⁹). Jeśli cele te wykraczałyby poza cele wyznaczone stowarzyszeniom ogrodowym w ustawie z 2013 r., sąd rejestrowy winien zwrócić wniosek jako niewłaściwie wypełniony⁹⁸⁰. W efekcie konieczna byłaby bądź zmiana statutu, bądź zmiana określenia rodzaju organizacji i nazwy, tak by organizacja nie posługiwała się nazwą identyfikującą tę organizację jako stowarzyszenie ogrodowe⁹⁸¹. Od sposobu zdefiniowania w statucie celów stowarzyszenia będzie zatem zależało, z jakim rodzajem stowarzyszenia mamy do czynienia oraz na podstawie jakich przepisów organizacja ta będzie funkcjonować⁹⁸². Stowarzyszenia definiujące w statucie dodatkowe cele (prócz tych wymienionych w RodzOgrU) lub stawiające sobie za cel np. jedynie założenie ROD, nie będą stowarzyszeniami ogrodowymi i mimo prowadzenia działalności podobnej, nie będą podlegać przepisom omawianej ustawy⁹⁸³.

Stowarzyszenia ogrodowe, podobnie jak niektóre inne korporacje, charakteryzują się ścisłym zespoleniem przypisanych im celów z typem wyodrębnionej przez ustawodawcę organizacji. Dotyczy to też np. spółek partnerskich, powoływanych w celu wykonywania przez partnerów wolnego zawodu (art. 86 § 1 KSH) czy towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, których celem jest ubezpieczanie swoich członków na zasadzie wzajemności (art. 102 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej⁹⁸⁴), a także spółdzielni mieszkaniowych zaspokajających potrzeby mieszkaniowe i inne potrzeby swoich członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom

⁹⁷⁸ Dz.U. z 2014 r. poz. 1667 ze zm. Jest to akt wykonawczy do ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 986 ze zm.).

⁹⁷⁹ Wskazywane jest ono na formularzu KRS-W20 [Wniosek o rejestrację podmiotu w Krajowym Rejestrze Sądowym FUNDACJA, STOWARZYSZENIE, INNA ORGANIZACJA SPOŁECZNA LUB ZAWODOWA] w części B pole 30.

⁹⁸⁰ Art. 19 ust. 3 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym.

⁹⁸¹ Mogłoby to bowiem wprowadzać w błąd inne podmioty np. co do możliwości prowadzenia rod przez tę organizację: por. wyr. SN z dnia 05.12.2013 (III SK 10/13, OSNP 2015/1/17), w którym stwierdzono, że mimo, iż nazwa stowarzyszenia pozostawiona jest jego założycielom, jednak nie może ona wprowadzać w błąd, zwłaszcza co do istotnych kwestii społecznych oraz wpływających na prawa innych osób.

⁹⁸² P. Suski, *Stowarzyszenia w prawie...*, s. 152 oraz P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 170.

⁹⁸³ Por. uwagi dotyczące skutków ustawowego definiowania celów (zadań) lokalnych i regionalnych organizacji turystycznych: P. Stec, *Lokalne i regionalne...*, s. 363-364.

⁹⁸⁴ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 381 ze zm.

samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu (art. 1 ust. 1 SpMieszkU). Na przykładzie spółdzielni mieszkaniowych wskazuje się, że takie zespolenie celów z określonym rodzajem organizacji oznacza, że ten typ spółdzielni może być wykorzystany tylko dla realizacji określonych w ustawie z dn. 15 grudnia 2000 r. zadań i nie może też istnieć spółdzielnia mieszkaniowa realizująca inne cele⁹⁸⁵. Jak wskazano wyżej, to samo dotyczy stowarzyszeń ogrodowych. Nadaje to dwojakie znaczenie faktowi ustawowego zdefiniowania celów tych organizacji, które przejawia się w aspekcie pozytywnym i negatywnym⁹⁸⁶. Ustawa wyznacza bowiem po pierwsze zakres działalności stowarzyszeń ogrodowych i pośrednio determinuje beneficjentów ich działań, czyli działkowców. Po drugie, wyklucza ona podejmowanie przez te podmioty innej aktywności, co ogranicza ryzyko zepchnięcia interesów działkowców na drugi plan. Jest to związane z założeniem leżącym u podstaw ruchu działkowego, że stowarzyszenie ogrodowe nie powadzi działalności zorientowanej na realizację swoich własnych celów, a tylko taką, która jest zdeterminowana potrzebami działkowców (którzy mogą, ale aktualnie nie muszą, być jej członkami)⁹⁸⁷. Zarazem wydaje się, że cele te w przypadku konkretnej organizacji dotyczą nie ogółu działkowców w Polsce, lecz jedynie osób korzystających z działek w ogrodzie lub ogrodach prowadzonych przez dane stowarzyszenie. Pośrednio działalność stowarzyszeń ogrodowych może też służyć szerszej społeczności, korzystającej z ogrodów jako urządzeń użyteczności publicznej (art. 3 ust. 4, 6-10 w zw. z art. 4 RodzOgrU), jednak nie jest to cel tych organizacji.

IV.5.3. Zadania stowarzyszeń ogrodowych

Ustawa z 2013 r. wymienia, zaraz po celach stowarzyszeń ogrodowych, ich „zadania” (art. 46 RodzOgrU), nie wyjaśniając jednak relacji tych dwóch pojęć. Wydaje się, że zadania należy traktować jako środek do realizacji celów i warunek konieczny ich osiągnięcia⁹⁸⁸. W tym sensie zadania stowarzyszeń ogrodowych odpowiadają temu co kwalifikowane jest jako przedmiot działalności w przypadku spółek handlowych czy spółdzielni, z kolei w Prawie o stowarzyszeniach określone jest jako sposób realizacji celów (art. 10 ust. 1 pkt 3 PrStow)⁹⁸⁹.

⁹⁸⁵ P. Zakrzewski, *Cel spółdzielni...*, s. 80.

⁹⁸⁶ P. Zakrzewski, *Status prawny...*, s. 34.

⁹⁸⁷ Tamże, s. 37.

⁹⁸⁸ W zakresie relacji pomiędzy pojęciami *cel* i *zadanie* możliwe jest odwołanie się do dorobku doktryny prawa administracyjnego, gdzie wskazano, że: „zadanie to stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty, cel z kolei wydaje się być kategorią kierunkową oznaczającą dążenie do osiągnięcia stanu rzeczy. Relacja znaczeniowa celu i zadania sprowadza się do relacji tego co ma być osiągnięte w przyszłości do tego co ma być realizowane teraz” (Z. Cieślak, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 82).

⁹⁸⁹ K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 81-82.

Opis części zadań realizowanych przez stowarzyszenia ogrodowe, w szczególności tych, które bezpośrednio dotyczą założenia i prowadzenia ROD, przedstawiony zostanie w rozdziale V pracy. W tym miejscu należy z kolei poczynić kilka uwag ogólnych, które pozwolą uchwycić ich istotę, oraz pomocne będą przy późniejszej ocenie powodów, dla których funkcjonowanie tych organizacji powinno podlegać regulacji ustawowej.

Spośród wymienionych w art. 46 RodzOgrU zadań wyróżnić można dwie zasadnicze grupy. Pierwsza z nich obejmuje te wszystkie działania, które realizowane są w sferze społecznej. Obejmują one, obok omówionych wyżej zadań związanych z propagowaniem i obroną idei ogrodnictwa działkowego (art. 46 pkt 1 i 2), działalność proekologiczną (art. 46 pkt 5), edukacyjną i popularyzatorską (art. 46 pkt 5-7), a także społeczną, wychowawczą, wypoczynkową, rekreacyjną i inną (wymienioną w art. 46 pkt 8). Grupa druga dotyczy z kolei działalności organizatorskiej, która w zasadniczej mierze realizuje się w sferze prawnej. Obejmuje ona po pierwsze zakładanie i zagospodarowywanie ROD (art. 46 pkt 3), ustanawianie praw do działek (art. 46 pkt 4) oraz działanie na rzecz zagospodarowania i zabudowy ROD zgodnie z jego celami oraz przepisami prawa (art. 46 pkt 9). Do tej grupy zadań należą również inne podejmowane przez stowarzyszenia ogrodowe czynności, niewymienione w art. 46, takie jak ustanawianie Regulaminu ROD (art. 14), wypowiedanie umów dzierżawy działkowej (art. 36), zatwierdzanie przeniesienia praw do działki (art. 41), czy zawieranie umów dotyczących odtworzenia ROD w przypadku likwidacji ogrodu (art. 19-26). Zaliczone do tej grupy działania wymagają oczywiście również bardzo wielu czynności faktycznych, takich jak podział gruntu na działki, budowa infrastruktury ogrodowej, jednak warunkiem ich podjęcia jest dokonanie szczególnych czynności prawnych związanych z założeniem i prowadzeniem ogrodu i to te właśnie czynności stanowią istotę wymienionych zadań. Uprzedzając dalsze wywody, już w tym miejscu należy wskazać, że z punktu widzenia normatywnego wyodrębnienia kategorii stowarzyszeń ogrodowych podstawowe znaczenie ma druga grupa ich zadań. Gdyby bowiem pominąć działania realizowane w sferze prawnej, wszystkie pozostałe zadania, choć istotne z punktu widzenia charakteru rodzinnych ogrodów działkowych, mogłyby być realizowane przez dowolne stowarzyszenia i całkowicie zbędne byłoby ustawowe kreowanie odrębnego ich rodzaju. Z tego względu dalsze rozważania poświęcone zostaną jedynie zadaniom przypisanym do grupy drugiej.

Działania stowarzyszeń ogrodowych podejmowane przy wykorzystaniu instrumentów prawnych przebiegają w zasadzie w dwóch etapach: pierwszy z nich to założenie ogrodu działkowego, drugi to jego prowadzenie. Najważniejszą czynnością podjętą w tym pierwszym etapie jest uzyskanie tytułu prawnego uprawniającego stowarzyszenie do korzystania z gruntu przeznaczonego na ROD (na ten temat: patrz rozdział VI pracy). Z kolei najważniejszym

elementem etapu drugiego jest ustanawianie na rzecz działkowców praw do działek, co ma oczywiście charakter obowiązku permanentnego (na ten temat: patrz rozdział VII pracy). Dostrzec należy, że zadania realizowane na obydwu tych etapach ściśle są ze sobą sprzężone - cele stowarzyszenia ogrodowego nie byłyby wypełnione, gdyby ogród został jedynie założony, ale działki nie zostałyby oddane do korzystania działkowcom. Tak samo dla wykonania tego drugiego zadania, niezbędne jest wcześniejsze pozyskanie praw do nieruchomości. Związek pomiędzy tymi zadaniami jest efektem oparcia funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych na opisanej w rozdziale III.5.1 pracy dwuwarstwowej strukturze praw do korzystania z nieruchomości ROD.

Obydwa te zadania wyznaczają też szczególny charakter stowarzyszeń ogrodowych, wynikający z tego, że pośredniczą one w udostępnianiu działkowcom gruntów przeznaczonych przez właścicieli na ten cel. Ukształtowanie stowarzyszeń ogrodowych, jako podmiotów pośredniczących w przekazywaniu praw do korzystania z nieruchomości, określa ich specyfikę jako podtypu ogólnej formy stowarzyszenia. Powołane są one bowiem do tego, by obok stosunku członkostwa nawiązywać ze swoimi członkami (a obecnie również z działkowcami, którzy nie uzyskali statusu członka, ale korzystają z działki w ROD prowadzonym przez dane stowarzyszenie) dodatkowe stosunki prawne wynikające z umowy dzierżawy działkowej⁹⁹⁰. Szczegółowe omówienie przyczyn i konsekwencji przyznania stowarzyszeniom ogrodowym tych zadań, zawierające również propozycje *de lege ferenda* w tym względzie, przedstawione zostanie w rozdziale VIII pracy.

IV.5.4. Inne wymagania odnoszące się do treści statutów stowarzyszeń ogrodowych

Stowarzyszenie ogrodowe działa na podstawie statutu uchwalanego przez założycieli stowarzyszenia (art. 9 PrStow)⁹⁹¹. Zgodnie z art. 47 RodzOgrU, statut stowarzyszenia ogrodowego określać powinien, oprócz standardowych elementów przewidzianych w art. 10 PrStow, również:

⁹⁹⁰ Jest to konstrukcja zbliżona do tej, mającej zastosowanie do spółdzielni mieszkaniowych, które będąc wyposażone w prawa do nieruchomości, na których prowadzą działalność wyznaczoną ustawą, zawierają ze swoimi członkami określony w ustawie typ umów odpowiadających wyznaczonym im celom i przedmiotowi działania (K. Królikowska, w: *Ustawa o spółdzielniach...*, art. 1, teza 1).

⁹⁹¹ Wyjątek w tym względzie dotyczy stowarzyszenia ogrodowego utworzonego z przekształcenia PZD, o którym mowa była w ustawie z 2005 r. W tym szczególnym wypadku, nowy statut uchwałała ta (zachowująca byt prawny) organizacja zgodnie z zasadami wynikającymi z dotychczasowego statutu (w zakresie w jakim jego postanowienia nie pozostawały w sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa): art. 65 ust. 1 i 2 oraz art. 68 ust. 1 RodzOgrU.

- 1) właściwy organ do dokonywania czynności prawnych związanych z ustanawianiem i wygaśnięciem prawa do działki (art. 27-28 oraz 35-36 i art. 40 ust. 2 i 3 oraz 41 ust. 2-5 RodzOgrU);
- 2) tryb uchwalania regulaminu ROD oraz dokonywania w nim zmian (zob. art. 14 RodzOgrU);
- 3) zasady ustalania i uiszczania opłat ogrodowych (zob. w tym zakresie art. 33 RodzOgrU);
- 4) zasady oddawania działki w bezpłatne używanie instytucjom określonym w art. 27 ust. 4 RodzOgrU;
- 5) sposób prowadzenia ewidencji działek (zob. art. 51 RodzOgrU).

Z brzmienia przywołanego przepisu wynika, że wymienione w przywołanym przepisie zagadnienia stanowią obligatoryjne elementy statutu stowarzyszeń ogrodowych⁹⁹². Należy jednak zauważyć, że w art. 27 ust. 4 RodzOgrU, do którego odsyła art. 47 pkt. 4 RodzOgrU, mowa jest o *możliwości* oddawania działki w bezpłatne używanie wskazanym tam instytucjom na zasadach określonych w statucie. Ponieważ nie wydaje się, by sformułowanie „stowarzyszenie ogrodowe może oddać działkę” należało tłumaczyć inaczej niż przyznanie mu uprawnienia w tym zakresie (z którego może ono, lecz nie musi, skorzystać), przyjmując należy, że obowiązek uregulowania w statucie tej kwestii aktualizuje się w przypadku, gdy stowarzyszenie planuje przyznanie takiego prawa.

Statut stowarzyszenia może też określać tryb postępowania pojednawczego przed komisją rozjemczą stowarzyszenia ogrodowego. Postępowanie pojednawcze może być wszczęte na wniosek działkowca lub stowarzyszenia ogrodowego. Wszczęcie postępowania pojednawczego nie może być warunkiem dochodzenia roszczeń przed sądem powszechnym (art. 44 RodzOgrU).

Do stowarzyszeń ogrodowych mają w pełni zastosowanie wymagania art. 10 ust. 1 PrStow określające podstawowy zakres unormowań statutu każdego stowarzyszenia. Treść niektórych spośród wymienionych tam zagadnień statutowych zdeterminowana jest (przynajmniej w części) postanowieniami ustawy z 2013 r. Dotyczy to w szczególności: sposobu uzyskiwania środków finansowych – tj. zasad ustalania i uiszczania opłat ogrodowych (art. art. 28 ust. 2, 33 i 34), celów stowarzyszenia i sposobów ich realizacji – co opisywano powyżej (art. 2 pkt 6, art. 3, art. 45 ust. 1, art. 46), sposobu i przyczyn nabywania i

⁹⁹² Tak samo O. Kuc, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 47, teza 3.

utruty członkostwa (art. 48-50, art. 67 ust. 1 i 2, art. 71 ust. 1). O tej ostatniej kwestii mowa będzie w kolejnym podrozdziale.

IV.5.5. Członkostwo w stowarzyszeniach ogrodowych

Omawiany tu, abstrakcyjny stosunek członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym, skoro ma charakter niezindywidualizowany i generalny, nie uwzględnia uwarunkowań szczególnych wynikających z treści statutu danego stowarzyszenia ogrodowego, którego członkiem jest konkretna osoba. Możliwość wprowadzenia takich szczególnych wymagań wynika chociażby z art. 48 RodzOgrU, który stanowi, że „stowarzyszenie ogrodowe nie może odmówić przyjęcia w poczet członków działkowca mającego prawo do działki w ROD prowadzonym przez to stowarzyszenie, jeżeli działkowiec odpowiada wymaganiom statutu” (podkr. JL). Odniesienie do takiego abstrakcyjnego stosunku pozwala jednak uchwycić ogólną specyfikę stosunków pomiędzy stowarzyszeniami ogrodowymi a ich członkami, wynikającą z uregulowań ustawy z 2013 r., a także odrębności wobec innych abstrakcyjnych stosunków prawnych⁹⁹³.

Ponieważ ustawa z 2013 r. zrezygnowała z samodzielnego regulowania charakteru i ustroju stowarzyszeń ogrodowych, to treść stosunku członkostwa w takich organizacjach, jak wyżej opisano, nie odbiega od treści stosunków członkostwa w innych, „zwykłych” stowarzyszeniach. Członkom stowarzyszeń ogrodowych przysługują standardowe prawa i obowiązki przyznane członkom każdego innego stowarzyszenia. Skonkretyzowaną treść tych praw i obowiązków wyznacza każdorazowo statut. Z uwagi jednak na przypisanie stowarzyszeniom ogrodowym specyficznych zadań, ustawa z 2013 r. nadała stosunkom pomiędzy tymi stowarzyszeniami a ich członkami pewien szczególny rys. Przejawia się on w tym, że organizacje te prowadząc ROD, nawiązują zwykle ze swoimi członkami równoległe do członkostwa stosunki prawne wynikające z zawieranych umów dzierżawy działkowej. Z uwagi na rezygnację z obowiązku przynależności do organizacji prowadzącej ogród, nie można *de lege lata* mówić o tym, że taki stosunek umowny jest jakkolwiek związany ze stosunkiem członkostwa. Utrudnia to w pewnym sensie analizę omawianych zagadnień, gdyż opisując abstrakcyjny stosunek członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym, traci się z pola widzenia fakt występowania w praktyce także innych, równie ważnych stosunków prawnych łączących ten podmiot z jego członkami. Skoro jednak brak jest ogólnej reguły nadającej stosunkowi członkostwa znaczenie prawne w kontekście zawieranych przez stowarzyszenie

⁹⁹³ Por. uwagi K. Pietrzykowskiego odnośnie treści abstrakcyjnego stosunku członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej: K. Pietrzykowski, *Powstanie i ustanie stosunku...*, s. 65-68.

umów dotyczących korzystania z działki (lub odwrotnie), nie można charakteryzować tego stosunku poprzez odniesienie do takich dodatkowych relacji prawnych. Zarazem jednak – relacje takie – mimo że jedynie potencjalnie, to jednak funkcjonalnie ściśle związane są z celami stowarzyszeń ogrodowych i zadaniami, jakie wyznacza im ustawa (prowadzenie ogrodów i oddawanie działek w dzierżawę działkową).

Źródłem stosunku członkostwa łączącego stowarzyszenie ogrodowe i poszczególnych działkowców są oświadczenia woli założycieli, a następnie oświadczenia woli stowarzyszenia i osób do niego przystępujących. Skonkretyzowaną treść tych stosunków wyznacza statut, ukształtowany, w części dotyczącej zasad nabywana członkostwa, zgodnie z postanowieniami ustawy z 2013 r. Jak już wskazywano, przepisy ustawy z 2013 r. nie wymagają by stowarzyszenia ogrodowe zrzeszały wyłącznie działkowców. Art. 45 RodzOgrU dopuszcza wprost, by członkami stowarzyszenia ogrodowego były, obok „działkowców” – czyli pełnoletnich osób fizycznych uprawnionych do korzystania z działki w rodzinnym ogrodzie działkowym na podstawie prawa do działki (art. 2 pkt. 1 RodzOgrU), również „osoby zainteresowane zawarciem umowy dzierżawy działkowej”. Mimo że art. 45 RodzOgrU zdaje się ograniczać substrat członkowski stowarzyszeń ogrodowych jedynie do tych dwóch grup, nieprecyzyjność sformułowania „osoba zainteresowana zawarciem umowy dzierżawy działkowej”⁹⁹⁴ dość szeroko otwiera możliwość udziału w tych organizacjach. Zamiarem ustawodawcy było prawdopodobnie umożliwienie, by osoby dążące do utworzenia ogrodu działkowego mogły zawiązywać w tym celu własne stowarzyszenia, po to, by następnie zawrzeć umowę, o której mowa w art. 9 RodzOgrU (o oddaniu gruntu w użytkowanie lub użytkowanie wieczyste na cele ROD). Zabrakło jednak w tym względzie regulacji analogicznej do art. 3 ust. 9 SpMieszkU przewidującej ustanie członkostwa osób będących założycielami spółdzielni, „jeżeli w ciągu trzech lat od chwili wpisania spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego spółdzielnia nie ustanowi na ich rzecz spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, prawa odrębnej własności lokalu albo nie dojdzie do zawarcia umowy o budowę lokalu” bądź innego typu odróżnienia statusu takich członków w okresie przed uzyskaniem prawa do działki⁹⁹⁵.

Działkowcy danego ogrodu nie muszą być zrzeszeni ani w stowarzyszeniu prowadzącym ich ogród, ani w jakimkolwiek innym stowarzyszeniu ogrodowym. Statut stowarzyszenia ogrodowego nie może wiązać z przynależnością do niego lub brakiem tej

⁹⁹⁴ „Zainteresowanie” zawarciem umowy dzierżawy nie jest równoznaczne z „wystąpieniem z wnioskiem o zawarcie umowy” i nie zakłada *per se* warunku zawarcia takiej umowy w przyszłości.

⁹⁹⁵ Status osoby zainteresowanej zawarciem umowy dzierżawy działkowej mógłby przysługiwać bądź przez określony jednoznacznie czas, bądź do chwili zaproponowania takiej osobie ustanowienia lub nabycia (na podstawie art. 41 ust. 5 RodzOgrU) prawa do działki. Możliwe byłoby też przyznanie takim osobom kategorii członków oczekujących o ograniczonym zakresie uprawnień w ramach stosunków korporacyjnych w stowarzyszeniu.

przynależności, jakichkolwiek konsekwencji, w szczególności nie może uzależniać od członkostwa możliwości korzystania z działki w prowadzonym przez ROD (art. 49 RodzOgrU). Ustawa nie wymaga też, by członkami stowarzyszenia były jedynie osoby korzystające z działek w ogrodzie prowadzonym przez to stowarzyszenie (ograniczenie takie może z kolei wprowadzać statut). Osoby tworzące stowarzyszenie prowadzące określony ROD mogą być zatem nie związane ani prawnie ani faktycznie z tym ogrodem. Jak wskazywali projektodawcy w uzasadnieniu obywatelskiego projektu ustawy z druku 1204 (który stanowił projekt wiodący i podstawę uchwalonej 13 grudnia 2013 r. ustawy), pozycja prawna działkowca „wynika z przysługującego mu prawa do działki, a nie z przynależności do organizacji prowadzącej ogród działkowy”⁹⁹⁶. Skutkiem przyjętych przez ustawodawcę założeń, korzystanie przez działkowców z gruntów, na których stowarzyszenie prowadzi ROD, opiera się wyłącznie na prawie do działki (wynikającym przeważnie z umowy dzierżawy działkowej). Treść ewentualnego stosunku członkostwa w stowarzyszeniu nie ma dla tej problematyki jakiegokolwiek znaczenia.

Poszerzony opis stosunków członkowskich w stowarzyszeniach ogrodowych przedstawiony zostanie w rozdziale VII.2. pracy.

IV.6. Podsumowanie

Stowarzyszenie ogrodowe jest ustawowym podtypem stowarzyszenia, wyodrębnionym ze względu na określone ustawą cele oraz zrzeszającym szczególną kategorię osób: działkowców oraz osoby zainteresowane zawarciem umowy dzierżawy działkowej. Ustawa z 2013 r. oprócz określenia celów tych podmiotów, nadaje im szczególną nazwę, opisuje ich zadania oraz związane z nimi prawa i obowiązki, a także ustala wymagania dotyczące dodatkowego zakresu postanowień statutowych. Z uwagi na takie wyodrębnienie ustawodawca przyznał tym podmiotom szczególne kompetencje i uprawnienia, które opisane zostaną w kolejnym rozdziale. Owe uprawnienia obejmują m.in. możliwość ustanawiania praw do działek w ROD na rzecz działkowców, którzy mogą być, choć nie muszą, również członkami stowarzyszenia. W takim wypadku, obok stosunku członkostwa (rozdział VII.2 pracy), kształtuje się drugi (choć *de lege lata* z członkostwem niezwiązany), stosunek umowny wynikający z prawa do działki (rozdział VII.3 pracy).

Jak zostanie wykazane w dalszej części pracy, przyjęte na gruncie obowiązującej ustawy rozwiązania, w zakresie pozycji stowarzyszeń ogrodowych oraz ich relacji z

⁹⁹⁶ Zob. s. 12-13 uzasadnienia projektu z druku 1204 VII kadencji Sejmu.

działkowcami i podmiotami zakładającymi ROD, są niekonsekwentne i próbują pogodzić dwie odmienne koncepcje realizacji zadań związanych z zakładaniem i prowadzeniem ROD. Nie można wykluczyć, że ewentualna próba wyeliminowania wad ustawy z 2013 r. nada działalności zrzeszeń działkowców inny charakter, co być może uzasadniać będzie wykorzystanie alternatywnej formy prawnej dla ich organizacji. Aktualnie jednak, także w sferze formułowanych w niniejszej pracy propozycji *de lege ferenda*, najwłaściwszym modelem współdziałania działkowców dla realizacji celów polegających na zakładaniu i prowadzeniu ROD jest stowarzyszenie, przy czym ze względu na potrzebę specyficznego ukształtowania relacji pomiędzy nim a działkowcami oraz właścicielami gruntów, zasadne jest wyodrębnienie jego podtypu w postaci stowarzyszenia ogrodowego (ta kwestia omówiona zostanie w rozdziale VIII pracy).

Rozdział V. Sposoby realizacji celów stowarzyszeń ogrodowych

V.1. Uwagi ogólne

Przedstawiona do tej pory charakterystyka stowarzyszeń ogrodowych, a także omówienie przyczyn, dla których ustawodawca zdecydował się na wybór stowarzyszenia jako prawnej formy organizacji działkowców, pozwoliło już na ogólne zarysowanie na czym polega zakładanie i prowadzenie ogrodów działkowych. W rozdziale niniejszym przybliżone zostaną działania, które podjąć musi organizacja działkowców, aby zrealizować obydwie te cele (rozdział V.2 i V.3). Ze względu na dogmatyczny charakter niniejszej pracy niniejszy rozdział koncentrować się będzie na zadaniach realizowanych w sferze działalności prawno-organizatorskiej. Nie można również pominąć roli tych podmiotów w procesie likwidacji ROD (rozdział V.4), albowiem jest ona elementem systemowych gwarancji trwałości ogrodów działkowych. O znaczeniu tej problematyki świadczy chociażby istotna dysproporcja pomiędzy szczegółowością przepisów dotyczących zakładania oraz likwidacji ogrodów działkowych. Tej drugiej poświęcono dużo więcej uwagi⁹⁹⁷, podczas gdy proces tworzenia ogrodu został uregulowany zdawkowo. Takie rozłożenie akcentów ustawy ma również praktyczną przyczynę. Ustawa z 2013 r. nie miała w swoich założeniach służyć wykreowaniu rodzinnych ogrodów działkowych od podstaw, albowiem uchwalona została w sytuacji funkcjonowania w Polsce niemal 5000 rodzinnych ogrodów działkowych⁹⁹⁸. Projekt obywatelski, który z woli posłów stanowił projekt bazowy w pracach nad nową ustawą, wyrażał dość jednoznacznie interesy podpisanych pod tą inicjatywą użytkowników działek w istniejących ogrodach, członków PZD. Główne obawy formułowane przez to środowisko w związku z pracami nad nową ustawą dotyczyły skutków potencjalnej likwidacji ROD i przeznaczenia odzyskanych przez właścicieli gruntów na bardziej dochodowe lub popularne inwestycje. Z tego względu w pracach nad projektem ustawy silny nacisk położono na zagwarantowanie ochrony ROD poprzez unormowanie w ustawie mechanizmów ograniczających likwidację ogrodów lub niwelujących skutki likwidacji (obowiązek odtworzenia ogrodu). Również w dwóch poprzednich ustawach „działkowych” problematyce tej nadawano duże znaczenie, uzależniając dopuszczalność likwidacji ogrodu od zgody

⁹⁹⁷ Jak już sygnalizowano oprócz rozdziału 3 ustawy problematyki tej dotyczą również przepisy ww. specustaw.

⁹⁹⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 5.

PZD⁹⁹⁹. Także w innych państwach, w których uregulowano funkcjonowanie ogrodów działkowych, kwestie związane z ich likwidacją traktowane są w sposób szczególny, to tu bowiem przebiegają główne linie konfrontacji różnych sprzecznych interesów (zob. uwagi przedstawione w rozdziale III.15 pracy).

V.2. Zakładanie rodzinnych ogrodów działkowych

V.2.1. Utworzenie a założenie ROD

Mimo odniesienia do kwestii zakładania ogrodów działkowych w art. 1 RodzOgrU określającym przedmiot ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, akt ten w istocie nie poświęca temu zagadnieniu wiele miejsca, a dodatkowo, regulacja tej kwestii nie jest precyzyjna.

Ustawa przesądza o tym, że zakładanie rodzinnych ogrodów działkowych jest wyłącznym zadaniem stowarzyszeń ogrodowych. Na to wskazuje zarówno definicja ustawowa stowarzyszenia ogrodowego (art. 2 pkt 6 RodzOgrU), jak i przepisy określające zadania tych podmiotów (art. 45 ust. 1 i art. 46 pkt 3 RodzOgrU). Ustawa nie przyznaje równocześnie kompetencji do zakładania ogrodów innym podmiotom, w szczególności jednostkom samorządu terytorialnego lub Skarbowi Państwa, mimo nałożenia na nie szeregu obowiązków z tym związanych. Zagadnienie to omówiono w rozdziale III.5.2 pracy.

Tytuł rozdziału 2 ustawy – „Zakładanie i funkcjonowanie ROD” – nakazuje poszukiwać w nim wyczerpującego określenia procedury prowadzącej do powstania ROD. Nie jest to jednak regulacja logiczna i spójna, po pierwsze ze względu na niejasne relacje pojęć „zakładanie” i „tworzenie”, „prowadzenie” i „funkcjonowanie” rodzinnych ogrodów działkowych, a po drugie ze względu na wybiórcze uregulowanie niektórych kwestii z pominięciem innych. Do „zakładania” ROD, oprócz tytułu rozdziału, odnosi się wprost jedynie pierwszy jego przepis (art. 7 RodzOgrU), choć reguluje on zaledwie fragment tej problematyki (to, jakie grunty wykorzystywane być mogą w tym celu). Kolejne przepisy rozdziału nie mówią już o zakładaniu ROD, a o jego „utworzeniu” (art. 8 ust. 1-4, art. 10 ust. 1 RodzOgrU), co związane jest z aktywnością właściciela gruntu.

Pierwszą różnicą między czynnościami składającymi się na „zakładanie” oraz „utworzenie” ROD jest to że „zakładanie” ogrodu przypisanie jest stowarzyszeniu, a

⁹⁹⁹ Zob. art. 20 ust. 1 PracOgrU oraz z art. 17 ust. 2 RodzOgrU z 2005 r. O niekonstytucyjności tego rozwiązania przesądziły omawiane już: wyr. TK z 9.12.2008 r., K 61/07 (OTK ZU Nr 10/A/2008, poz. 174) oraz wyr. TK z 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK-A 2012/7/78).

„utworzenie” – właścicielowi nieruchomości. Druga różnica wynika moim zdaniem z różnej formalno-prawnej natury tych działań. Utworzenie ROD jest bowiem formalnym aktem podjętym w sferze publicznej i skutkuje poddaniem wyznaczonego na ROD terenu szczególnemu reżimowi prawnemu wynikającemu z ustawy z 2013 r. W przypadku właściwego organu j.s.t. oraz starosty działającego w imieniu Skarbu Państwa akt utworzenia ROD jest wyrazem decyzji podjętej w sferze imperium działania tego podmiotu. Samo podjęcie tej decyzji nie wyczerpuje obowiązków tych podmiotów w procesie zakładania ROD, jednak wszystkie pozostałe działania mają charakter wtórny w stosunku do tej decyzji i są nią motywowane. Z kolei działania podejmowane przez stowarzyszenie ogrodowe – zarówno przed, jak i po decyzji podmiotu tworzącego ROD – stanowią to, co ustawodawca chciał ująć pod pojęciem zakładanie rodzinnego ogrodu działkowego. Realizują się one zasadniczo w sferze cywilnoprawnej, poza samym złożeniem wniosku o utworzenie ROD. Elementem, który łączy działania właściciela (utworzenie) i stowarzyszenia ogrodowego (zakładanie) jest przekazanie tytułu prawnego do nieruchomości na podstawie umowy wskazanej w art. 9 RodzOgrU.

Domniemywać można, że wdrożony na gruncie ustawy z 2013 r. podział kompetencji związanych z procesem powstawania ROD wynika z jednej strony z potrzeby poszanowania autonomii j.s.t. oraz Skarbu Państwa w zakresie przeznaczania ich gruntów na określone ustawą cele, a z drugiej strony z decyzji ustawodawcy o przekazaniu organizacjom działkowców możliwie szerokiego zakresu zadań dotyczących rodzinnych ogrodów działkowych na wszystkich etapach ich istnienia. Zarazem ograniczenie kompetencji podmiotów tworzących ROD do spraw związanych z podjęciem formalnej decyzji w tym względzie oraz zawarciem stosownej umowy, pozbawia je wpływu na proces funkcjonowania ogrodów działkowych. Powyższe znajduje potwierdzenie w sposobie, w jaki ustawodawca ukształtował relacje prawne pomiędzy stowarzyszeniami ogrodowymi a właścicielami. Umowa pomiędzy tymi podmiotami dotyczy jedynie przekazania gruntu na cele wskazane w ustawie, a nie powierzenia przez taką jednostkę prowadzenia ROD wybranemu podmiotowi. Gdyby właścicielom gruntów przyznane zostały szersze kompetencje w zakresie zakładania ROD, musiałyby się to wiązać z przyznaniem im również uprawnień w zakresie nadzoru nad prawidłowością prowadzenia ROD przez stowarzyszenie ogrodowe (włączając w to uprawnienie do zmiany stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ROD). Ustawodawca zdecydował się jednak na odmienne rozwiązanie.

Nie przeszkodziło to ustawodawcy obciążyć właścicieli gruntów obowiązkami związanymi z przygotowaniem gruntu przeznaczonego na ogrody działkowe na ten cel (o czym niżej). Obowiązkom w sferze cywilnoprawnej towarzyszą nakazy o publicznoprawnej

naturze wynikające m.in. z art. 6 ust. 1 ustawy, który przewiduje, że „organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego tworzą warunki dla rozwoju ROD”.

Po drugie stwierdzić trzeba, że utworzenie ROD jest jedynie elementem złożonego procesu zakładania ROD. Wniosek taki oprzeć można na kilku przesłankach. Po pierwsze ustawa odnosi działania zmierzające do utworzenia ROD jedynie do przypadku, gdy ROD mają być założone na gruncie należącym do j.s.t. lub Skarbu Państwa. W pozostałych przypadkach, tj. wówczas gdy ROD ma powstać na nieruchomości stanowiącej własność stowarzyszenia ogrodowego, przepisy nie odnoszą się w ogóle do utworzenia ROD (należy jednak stosować je odpowiednio, co zostanie wyjaśnione w pkt V.2.3 pracy). Po drugie, aby czynności związane z utworzeniem ROD właściwa jednostka mogła przedsięwziąć, niezbędne jest skierowanie w tym zakresie wniosku przez stowarzyszenie ogrodowe, co jest aktem rozpoczynającym formalny proces zakładania ROD. Wniosek ten nie ma jedynie charakteru symbolicznego, albowiem j.s.t. ani Skarb Państwa nie dysponują możliwością podjęcia takiej uchwały lub zarządzenia o utworzeniu ROD z własnej inicjatywy i samodzielnego „utworzenia” ogrodu. To od inicjatywy stowarzyszenia ogrodowego zależy więc możliwość powstania ROD. Po trzecie, zasadność tezy, że utworzenie ROD jest fragmentem procesu jego zakładania, potwierdza też sama systematyka ustawy, która o działaniach j.s.t. i Skarbu Państwa prowadzących do utworzenia ROD, stanowi w rozdziale zatytułowanym ogólnie „Zakładanie i funkcjonowanie ROD”, opisując je w istocie równolegle do czynności przedsięwziętych w celu założenia ROD przez stowarzyszenie ogrodowe.

Komentując omówione postanowienia ustawy z 2013 r., O. Kuc twierdzi, że stowarzyszenie ogrodowe może założyć ROD na gruncie należącym do j.s.t. nawet bez uchwały o utworzeniu ROD, może bowiem uzyskać użytkowanie wieczyste nieruchomości na ogólnych zasadach opisanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami¹⁰⁰⁰. Ze stanowiskiem takim nie można się zgodzić. Przede wszystkim rodzinnym ogrodem działkowym jest jedynie taki zorganizowany dla celów przewidzianych ustawą zespół składników majątkowych na danej nieruchomości, który został formalnie, w trybie określonym ustawą, wydzielony i przeznaczony na te cele przez właściciela (art. 2 pkt 5 RodzOgrU). Podjęcie stosownej uchwały (zarządzenia), o której mowa w art. 8 RodzOgrU, jest zatem jednym z elementów niezbędnych dla uzyskania przez dany obszar statusu ROD w rozumieniu ustawy. Stanowisko przeciwne byłoby nie tylko sprzeczne z wyraźną dyspozycją art. 8 RodzOgrU, lecz także prowadziłoby do obejmowania nieruchomości, bez zgody właściciela i stosownej decyzji uprawnionej jednostki podejmowanej w sferze imperium, skutkami prawnymi utworzenia ROD opisanymi w rozdziale III.5 pracy. Należy

¹⁰⁰⁰ O. Kuc, w: *Ustawa o rodzinnych ...*, art. 9, teza 1 i 2.

przypomnieć, że przeznaczenie wydzielonego gruntu na ROD zmienia jego formalnoprawny status zarówno w sferze prawa prywatnego, jak i prawa publicznego, umożliwiając zabudowę gruntu altanami na zasadach określonych w ustawie z 2013 r., tj. bez stosowanych pozwoleń, nabywanie własności takich naniesień przez działkowców i własności infrastruktury ogrodowej przez stowarzyszenie, skutkując zwolnieniami podatkowymi itp. Nie wydaje się, żeby skutki takie mogła wywoływać, na gruncie należącym do Skarbu Państwa lub j.s.t., samodzielna decyzja stowarzyszenia ogrodowego. Zastosowanie mają tu wszystkie przywoływane w rozdziale III.4.1 racje, uzasadniające traktowanie ROD nie tylko jako zorganizowanego na danym obszarze zespołu składników materialnych i niematerialnych wykorzystywanego w sposób określony w RodzOgrU, lecz także jako obszaru o szczególnym statusie wynikającym z poddania go reżimowi prawnemu ukształtowanemu ustawą z 2013 r. Po drugie, wątpliwa jest sama możliwość uzyskania przez stowarzyszenie ogrodowe użytkowania lub prawa użytkowania wieczystego na cele wyznaczone ustawą z 2013 r. poza procedurą uregulowaną tą ustawą. Art. 8 RodzOgrU zastrzega kompetencję do decydowania o przeznaczeniu nieruchomości komunalnej lub skarbowej na cele prowadzenia ogrodów działkowych dla wskazanego tam organu – rady gminy, powiatu, sejmiku województwa lub starosty. Zbycie nieruchomości na takie cele bez podjęcia przez uprawniony organ uchwały (wydania zarządzenia) w trybie art. 8 ust. 1-4 RodzOgrU ingerowałoby w wyłączne kompetencje tych organów (zob. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym¹⁰⁰¹).

Z tego względu niezbędnym warunkiem i zarazem elementem procesu zakładania ROD na gruncie Skarbu Państwa lub j.s.t. jest jego „utworzenie”¹⁰⁰². Ogrody zakładane przez stowarzyszenia ogrodowe na takich gruntach bez stosownej uchwały lub zarządzenia, o których jest mowa w art. 8 ust. 1-4 RodzOgrU, nie będą stanowić rodzinnych ogrodów działkowych w rozumieniu ustawy z 2013 r. i nie będą podlegać przewidzianemu tą ustawą reżimowi i ochronie.

V.2.2. Zakładanie ROD na gruntach publicznych

Mimo że przepisy ustawy z 2013 r. nie określają szczegółowo procedury zakładania ROD, można w następujący sposób usystematyzować jej przebieg.

Procedurę tę inicjuje wniosek skierowany przez stowarzyszenie ogrodowe do j.s.t. lub Skarbu Państwa w przedmiocie utworzenia ROD na danym gruncie (art. 8 ust. 1 RodzOgrU).

¹⁰⁰¹ Zgodnie z tym przepisem, "do wyłącznej właściwości rady gminy należy (...) stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy".

¹⁰⁰² Dotyczy to m.zd. również zakładania ROD na gruncie stowarzyszenia ogrodowego - co do szczegółów i zasadnienia zob. podrozdział VI.2.4. poniżej.

Jeśli wniosek stowarzyszenia ogrodowego w sprawie utworzenia ROD spotka się z pozytywnym przyjęciem, tzn. zapadnie kierunkowa decyzja o podjęciu starań, które mają prowadzić do utworzenia na gruncie danej jednostki rodzinnego ogrodu działkowego, wówczas pierwszym ich sformalizowanym etapem będzie wydzielenie gruntu, który ma zostać przeznaczony na ROD (art. 2 pkt 5 RodzOgrU). Grunt taki powinien zostać zrekultywowany i zmeliorowany przez właściciela gruntu (art. 10 ust. 1 RodzOgrU), co – jako proces niekiedy czasochłonny – może być wykonywane równoległe do innych formalnych etapów zakładania ROD. Po trzecie, zgodnie z art. 8 ust. 1-4 RodzOgrU właściwy organ podjąć musi uchwałę w przedmiocie utworzenia ROD. Treścią tej uchwały jest przeznaczenie wydzielonego gruntu na cele ogrodów działkowych i utworzenie na nim ROD. Natura tej uchwały oraz jej skutki zostały omówione powyżej. Uchwała ta powinna określać kryteria i sposób wyłonienia stowarzyszenia ogrodowego, z którym zostanie zawarta umowa przekazująca tytuł prawny do gruntu, na którym prowadzony ma być ogród (art. 8 ust. 2 RodzOgrU). Po dokonaniu w ustalonym trybie wyboru stowarzyszenia ogrodowego¹⁰⁰³ następuje zgodnie z art. 9 ustawy umowne przekazanie mu praw do gruntu odpowiednio na podstawie umowy o ustanowienie prawa użytkowania (art. 252 w zw. z art. 245 § 1 i 2 KC)¹⁰⁰⁴ albo umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste (art. 232 1 i 2 w zw. z art. 234 i 239 KC). W przypadku oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste następuje to w formie aktu notarialnego (art. 236 § 3 KC), a w przypadku prawa użytkowania – formą tą objęte musi być oświadczenie właściciela (art. 245 § 2 KC). Dla zaistnienia skutku nabycia prawa użytkowania wieczystego musi nastąpić zgodnie z art. 27 zd. 2 GospNierU wpis do księgi wieczystej (o charakterze konstytutywnym), a w księdze ujawnione powinny zostać również postanowienia umowy określające sposób korzystania z nieruchomości. W przypadku użytkowania ujawnienie w księdze wieczystej nie jest konieczne, a nabycie prawa następuje z chwilą zawarcia umowy. Zgodnie z poglądem przedstawionym w rozdziale III.4.1 pracy, z tą chwilą można mówić o uzyskaniu przez grunt szczególnego statusu prawnego wyznaczonego ustawą z 2013 r.¹⁰⁰⁵ i formalnym powstaniu rodzinnego ogrodu działkowego, choć nadal do wykonania pozostają kolejne czynności, które warunkują przekazanie działek do używania działkowcom. Do stowarzyszenia ogrodowego należy bowiem sporządzenie

¹⁰⁰³ Podmiot tworzący ROD może dokonać wyboru innego stowarzyszenia ogrodowego niż to, które zainicjowało utworzenie ROD, tak więc stowarzyszenie ogrodowe składające wniosek, o którym mowa w art. 8 ust. 1 RodzOgrU, może nie zawrzeć umowy, o której mowa w art. 9 RodzOgrU, i może nie prowadzić ogrodu, do którego powstania dążyło.

¹⁰⁰⁴ Na temat specyfiki umowy o ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego zob. K. Zaradkiewicz, *Konstrukcja umowy o ustanowienie i przeniesienie ograniczonego prawa rzeczowego - węzłowe problemy i uwagi de lege ferenda*, w: *Zaciąganie i wykonywanie zobowiązań. Materiały III Ogólnopolskiego Zjazdu cywilistów* (Wrocław, 25-27.9.2008) (red. E. Gniewek, K. Górską, P. Machnikowski), Warszawa 2010, s. 505-526.

¹⁰⁰⁵ Gdyby stowarzyszenie zamierzające założyć ROD na określonym gruncie wykonało jego ogrodzenie (jest to element infrastruktury ogrodowej) jeszcze przed wejściem w życie uchwały o utworzeniu ROD, bądź nawet po tej dacie, ale przed zawarciem umowy, o której mowa w art. 9 RodzOgrU, ogrodzenie to stałoby się częścią gruntu, a nie przedmiotem własności stowarzyszenia ogrodowego.

planu i dokonanie podziału gruntu ROD na teren ogólny i działki. Stowarzyszenie odpowiada za zagospodarowanie ROD oraz budowę infrastruktury ogrodowej¹⁰⁰⁶ (co następuje również często już po założeniu ogrodu, w trakcie jego prowadzenia). Dodatkowo gmina¹⁰⁰⁷ obowiązana jest do doprowadzenia do ROD dróg dojazdowych, energii elektrycznej, zaopatrzenia w wodę oraz uwzględnienia w organizacji komunikacji publicznej potrzeb ROD (art. 10 ust. 2 RodzOgrU)¹⁰⁰⁸. Ustawa dopuszcza powierzenie wykonania obowiązków gminy stowarzyszeniu ogrodowemu wskazując, że „umowa określa tryb wzajemnych rozliczeń”, co prawdopodobnie oznaczać ma co najmniej zwrot kosztów, a może i odpłatność tych działań. Ponadto ustawa przewiduje możliwość przekazywania przez gminę na rzecz stowarzyszeń ogrodowych, prowadzących ROD na obszarze danej gminy, dotacji celowych z budżetu tej gminy, z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰⁰⁹ w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku. Dotacja ta ma służyć realizacji celu publicznego, związanego z zadaniem gminy w postaci „tworzenia warunków dla rozwoju ROD” (zob. art. 6 ust. 1 RodzOgrU), i może być przeznaczona „w szczególności na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej, jeżeli wpłynie to na poprawę warunków do korzystania z ROD przez działkowców, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do tego ROD” (art. 17 RodzOgrU).

Wszystkie opisane powyżej czynności prowadzić mają do umożliwiania rozpoczęcia funkcjonowania ogrodu, co następuje wówczas, gdy mogą być oddawane do używania działkowców pierwsze działki. Zawieranie umów z działkowcami stanowi już element działań związanych z prowadzeniem ROD.

¹⁰⁰⁶ Infrastrukturą ogrodową są budynki i budowle, ogrodzenia, aleje i drogi ogrodowe, place zabaw, świetlice, hydroformie, sieci wodociągowe i energetyczne oraz inne urządzenia znajdujące się na terenie rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego, o ile nie wchodzi w skład przedsiębiorstwa (art. 2 pkt 9 RodzOgrU).

¹⁰⁰⁷ W art. 10 ust. 2 RodzOgrU - odmiennie niż w art. 10 ust. 1 RodzOgrU - ustawa nie odnosi się do właściciela gruntu, lecz mówi o "gminie". Ustawa nie precyzuje jednocześnie, o jaką gminę chodzi (por. art. 15 ust. 1 pkt 3 RodzOgrU, gdzie mowa jest już o "właściwej gminie"). Zapewne intencją ustawodawcy było nałożenie obowiązków przewidzianych w art. 10 ust. 2 na gminę, na której terenie położony jest rodzinny ogród działkowy.

¹⁰⁰⁸ Zwrócić należy uwagę, iż nie uchylony dotąd art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198), która weszła w życie z dniem 27 maja 1990 r., do zadań własnych gminy zaliczała wynikające z ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych obowiązki: zapewniania gruntów na potrzeby pracowniczych ogrodów działkowych (art. 7 ust. 1), rekultywacji i meliorowania gruntów przeznaczonych na pracownicze ogrody działkowe (art. 7 ust. 2), przekazywania gruntów w użytkowanie Polskiemu Związkowi Działkowców (art. 8), doprowadzania infrastruktury do pracowniczych ogrodów działkowych (art. 9 ust. 1), utrzymywania porządku i czystości na terenach przylegających do pracowniczych ogrodów działkowych (art. 9 ust. 2). Przepis ten zdezaktualizował się jednak w zakresie w jakim dotyczy nieistniejącego już Polskiego Związku Działkowców, a w pozostałej części utracił moc na podstawie ogólnej reguły interpretacyjnej *lex posterior derogat legi priori*, gdyż realizacji wskazanych zadań dotyczy aktualna ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. (zapewnianie gruntów - art. 7, art. 8 ust 1 i art. 9 RodzOgrU, rekultywacja i meliorowanie - art. 10 ust. 1 RodzOgrU, doprowadzanie infrastruktury - art. 10 ust. 2 RodzOgrU). W literaturze pojawił się co prawda pogląd, iż przywołany przepis ustawy o podziale zadań i kompetencji... z dnia 17 maja 1990 r. nadal obowiązuje, jednak ocena ta nie uwzględnia relacji intertemporalnych między normami oraz skutków uchwalenia przepisu regulującego tożsame zagadnienie co przepis wcześniejszy (zob. O. Kuc, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 6, teza 3).

¹⁰⁰⁹ t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 869.

Na zakończenie tego wątku należy wskazać, że ustawodawca przewidział szczególnie przypadek, gdy działania polegające na „zakładaniu” ROD powierza właścicielowi gruntu. Dzieje się tak w przypadku opisanym w art. 21 ustawy odnoszącym się do obowiązków obciążających podmiot likwidujący ROD. Powinien on dokonać „założenia nowego ROD i odtworzenia urządzeń i budynków odpowiadających rodzajem urządzeniom i budynkom likwidowanego ROD”. Różnica ta jest wynikiem przyjęcia założenia, że ogół obowiązków dotyczących odtworzenia ROD powinien spoczywać na podmiocie likwidującym.

To, że ustawa zarezerwowała możliwość zakładania ROD dla stowarzyszeń ogrodowych determinuje szczególną, uprzywilejowaną ich pozycję w dziedzinie ogrodnictwa działkowego i oznacza przyznanie im wyłącznych uprawnień w tym zakresie. Podstawowym z nich jest prawo objęcia we władanie gruntu przeznaczonego na prowadzenie rodzinnego ogrodu działkowego na podstawie umowy o ustanowienie użytkowania lub umowy użytkowania wieczystego.

V.2.3. Zakładanie ROD na gruntach stanowiących własność stowarzyszenia ogrodowego

Uwagę należy poświęcić również dopuszczonemu przez ustawę, lecz w zasadzie nie unormowanemu, przypadkowi zakładania ogrodu na nieruchomości stanowiącej własność stowarzyszenia ogrodowego. Aby można było mówić o ROD w rozumieniu ustawy, również w takiej sytuacji niezbędne jest dokonanie formalnego wyodrębnienia terenu przeznaczonego na ROD i podjęcie decyzji o „przeznaczeniu” go na ten cel (art. 2 pkt 5 RodzOgrU). W sytuacji gdy właściwy organ podejmuje uchwałę lub zarządzenie o utworzeniu ROD i przeznaczeniu na ten cel nieruchomości poprzez jej sprzedaż, która jest dopiero następstwem tej decyzji, procedura utworzenia ogrodu przebiega w sposób zwykły. Inaczej jednak będzie, gdy stowarzyszenie uzyska własność nieruchomości przed podjęciem działań zmierzających do założenia ogrodu, wówczas bowiem ustawa z 2013 r. nie przewiduje podejmowania uchwały przez właściwy organ j.s.t. (art. 8 RodzOgrU ma zastosowanie wyłącznie do gruntów Skarbu Państwa i j.s.t.). Brak jest zarazem podstaw by uznać, że w takim przypadku powstanie ROD jest niedopuszczalne – wniosek taki byłby nie tylko nieracjonalny, lecz także nie ma on wyraźnego oparcia w obowiązujących przepisach. Te z kolei jedynie stanowią, że „ROD zakładane są na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz stowarzyszeń ogrodowych” (art. 7 RodzOgrU). Kolejny przepis odnosi się już jedynie do tworzenia ROD na gruntach Skarbu Państwa i j.s.t. Oznacza

to, że stowarzyszenie może zakładać ROD również na innych gruntach będących jego własnością (niezależnie od sposobu pozyskania tego prawa).

Ponieważ podmiotem wyłącznie uprawnionym, w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego, do decydowania o sposobie korzystania z należącej do niego nieruchomości jest jej właściciel, czyli stowarzyszenie ogrodowe (art. 140 KC), to jego decyzja przesądzać będzie o utworzeniu ROD na określonym w niej gruncie. Wobec braku uregulowania w ustawie formalnej podstawy utworzenia ROD w takim wypadku, należy przyjąć, że następuje to na zasadach ogólnych dotyczących podejmowania decyzji w stowarzyszeniach – a zatem zgodnie z PrStow oraz statutem. Decyzja stowarzyszenia musi znaleźć wyraz w akcie proklamującym jego wolę, w swej treści analogicznym do stanowiska rady gminy wyrażonym w uchwale o utworzeniu ROD. Decyzja taka musi w sposób jednoznaczny przesądzać o *przeznaczeniu* wydzielonego przez stowarzyszenie gruntu *na cele rodzinnych ogrodów działkowych*. Stowarzyszenie, jako korporacja, wyraża swoją wolę w formie uchwał. Art. 2 ust. 2 PrStow stanowi m.in., że stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Najwyższą władzą stowarzyszenia jest walne zebranie członków, a w sprawach, w których statut nie określa właściwości władz stowarzyszenia, podejmowanie uchwał należy do walnego zebrania członków (art. 11 ust. 1 PrStow). A zatem w przypadku braku odmiennych postanowień statutu decyzja o „utworzeniu” ogrodu działkowego powinna przybrać formę uchwały walnego zebrania członków stowarzyszenia ogrodowego. Ta specyficzna uchwała jest jednym zdarzeniem kreującym byt ROD na gruncie stanowiącym własność stowarzyszenia ogrodowego. Mimo że zmierza ona przede wszystkim do wywołania skutków prawnych w sposób przewidziany normami prawa cywilnego (poprzez utworzenie ROD jako zorganizowanego zespołu składników majątkowych, w szczególności gruntu, przeznaczonych dla wskazanego celu), to ma też skutki w sferze publicznoprawnej, powodując poddanie tego zespołu, a przede wszystkim wyznaczonego gruntu, szczególnemu reżimowi prawnemu wynikającemu z ustawy¹⁰¹⁰. Skoro stowarzyszenie jest właścicielem gruntu, „przeznaczenie” gruntu na cele ROD, o którym mowa w art. 2 pkt 5 RodzOgrU, odbywa się jednoetapowo, jedynie poprzez ww. uchwałę (bez potrzeby składania dodatkowego oświadczenia woli, co następuje w przypadku Skarbu Państwa lub j.s.t. w umowie, o której mowa w art. 9 RodzOgrU: zob uwagi zawarte w rozdziale III.4.1 pracy). Dopiero po podjęciu takiej uchwały i z powołaniem się na nią stowarzyszenie ogrodowe będzie mogło wystąpić do właściwej

¹⁰¹⁰ Zob. tutaj wcześniejsze uwagi (i przywołana literatura) dotyczące charakteru prawnego uchwał oraz tego w jakich okolicznościach wywierają one skutki prawne wykraczające poza sferę wewnątrzorganizacyjną korporacji - m.in. A. Rzetecka-Gil, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 9, teza 4, K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 195-197, J. Napierała, *Uchwała zebrania członków stowarzyszenia...*, s. 16-22, S. Grzybowski, w: *SPC t. I. Część ogólna*, s. 487, P. Antoszek, *Cywilnoprawny charakter uchwał...*, s. 31-59, G. Cern, *Uchwały organów spółek...*, s. 31-37.

gminy z wnioskiem o realizację obowiązków wynikających z art. 10 ust. 2 RodzOgrU (doprowadzenie przez gminę dróg dojazdowych, energii elektrycznej, zaopatrzenia w wodę, uwzględnienie potrzeb komunikacyjnych).

V.3. Prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych

V.3.1. Podstawa prawna zadań związanych z prowadzeniem ROD

Prowadzenie ogrodu działkowego, jest – obok zakładania ogrodu – podstawowym celem funkcjonowania stowarzyszeń ogrodowych, stanowiącym o wyodrębnieniu tego podtypu stowarzyszeń i przyznaniu im specjalnego statusu. Mimo że ustawa z 2013 r. w żadnym miejscu nie precyzuje, jakie czynności obejmuje prowadzenie ogrodu działkowego, przyjęć należy, że są to te wszystkie działania, które – dokonywane po założeniu ogrodu – wiążą się z zapewnieniem właściwego jego funkcjonowania, tj. realizacji celów, do spełniania których powołane są rodzinne ogrody działkowe wskazanych w art. 3 RodzOgrU.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy rodzinne ogrody działkowe prowadzone być mogą wyłącznie przez stowarzyszenia ogrodowe. Powtórzyć należy, że wskutek takiego uregulowania brak jest możliwości prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych samodzielnie przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁰¹¹. Rozwiązanie takie wiąże ściśle byt rodzinnych ogrodów działkowych ze stowarzyszeniami ogrodowymi – gdyby podmioty takie nie zostały powołane (lub istniejące podmioty nie wyraziły woli prowadzenia ROD) – zainteresowana jednostka samorządu terytorialnego nie miałaby możliwości zaoferowania swoim mieszkańcom takiego typu urządzeń użyteczności publicznej (art. 4 RodzOgrU).

Prowadzenie ogrodu jest zadaniem wyznaczonym stowarzyszeniom ogrodowym przez ustawę, a nie elementem szczególnego kontraktu między stowarzyszeniem ogrodowym a właścicielem gruntu czy użytkownikami działek. Ustawa nie przewiduje zawierania umów między j.s.t. lub Skarbem Państwa a stowarzyszeniami ogrodowymi dotyczących powierzenia prowadzenia ogrodu działkowego¹⁰¹². Nie dotyczy bezpośrednio tej kwestii umowa przekazująca stowarzyszeniu prawa do gruntu, na którym działać ma (działa) ogród¹⁰¹³. Jest to wynikiem przyjętej przez ustawodawcę koncepcji, zgodnie z którą podmiotem

¹⁰¹¹ W świetle art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 7 ust. 1 pkt. 1, 10, 12 i 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm), nie można wykluczyć prowadzenia przez gminę innych (niż rodzinne) ogrodów działkowych, jednak ustawa z 2013 r. nie znajdowałaby do nich zastosowania, a ich użytkownicy nie cieszyliby się przywilejami w niej przewidzianymi.

¹⁰¹² Podczas prac nad projektem obecnej ustawy rozwiązanie takie, zawarte w druku 1240, zostało odrzucone.

¹⁰¹³ Właściciele nieruchomości mogą pośrednio wpływać na sposób prowadzenia ogrodu przez stowarzyszenia ogrodowe, np. poprzez precyzyjne określenie sposobu korzystania z gruntu przez stowarzyszenie ogrodowe w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste (art. 239 § 1 i 2 KC).

zakładającym i prowadzącym ROD jest wyłącznie stowarzyszenie. Mimo nałożenia na właścicieli gruntów (art. 10 ust. 1 RodzOgrU) i gminy (art. 10 ust. 2 RodzOgrU) obowiązków związanych z istnieniem ROD podmioty te mają bardzo ograniczony wpływ na prowadzenie ogrodu działkowego. Z uwagi na charakter umów przewidzianych w art. 9 ustawy właściciele nie mogą rozwiązać ich i przekazać prowadzenia ogrodu innemu stowarzyszeniu, powołując się na to, że stowarzyszenie niewłaściwie realizuje swoje zadania (zob. rozdział III.5.3 pracy). Umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste dotyczyć może jedynie sposobu korzystania z gruntu a nie sposobu realizacji celów ROD, które wykraczają poza to, co można objąć zakresem tego pierwszego pojęcia. Wątpliwość budzi również praktyczna możliwość zawarcia w umowie odpowiednio szerokich zastrzeżeń dotyczących warunków korzystania z gruntu, które mogłyby znaleźć zastosowanie do potencjalnie bardzo szerokiej gamy przypadków niewłaściwej realizacji zadań przez stowarzyszenie ogrodowe.

Omawiane zagadnienie uzupełnić należy uwagą, że w celu ewentualnego skorygowania działań stowarzyszenia ogrodowego związanych z prowadzeniem ROD, właściciel może wystąpić ze stosownym, uzasadnionym wnioskiem do organów sprawujących nadzór nad stowarzyszeniem ogrodowym. Do stowarzyszeń tych mają w pełni zastosowanie przepisy rozdziału 3 PrStow, sama bowiem ustawa z 2013 r. nie wprowadza szczególnych zasad w tym względzie. Przypomnieć w tym miejscu należy, że nadzór nad działalnością stowarzyszeń¹⁰¹⁴ sprawowany jest wyłącznie w zakresie zgodności ich działania z przepisami prawa i postanowieniami statutu. Stąd też działalność merytoryczna realizowana w granicach wolności zrzeszania się jest wyłączona spod nadzoru¹⁰¹⁵. A. Rzetecka-Gil wskazuje jednak, że pewnym poszerzeniem zakresu nadzoru sprawowanego zgodnie z kryterium legalności, jest objęcie nim, poza zgodnością z przepisami prawa, również postanowień statutu¹⁰¹⁶. Dość precyzyjne określenie w ustawie z 2013 r. wymogów co do treści statutu w zakresie celów i zadań stowarzyszeń ogrodowych, a także funkcji rodzinnych ogrodów działkowych, zwiększa szanse na skuteczne wykonywanie uprawnień przez organy nadzoru i sąd i eliminowanie najpoważniejszych nieprawidłowości wynikających z naruszania przez stowarzyszenia ogrodowe przepisów ustawy lub statutu.

Nadzór nad działalnością stowarzyszeń ogrodowych należy w myśl art. 8 ust. 5 pkt 2 PrStow do starosty właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Gdyby

¹⁰¹⁴ Jak wskazuje P. Suski, "orzeczenia wydawane przez sąd noszą niewątpliwie cechy charakterystyczne dla działań nadzorczych. Przedmiot stosunków prawnych kreowanych lub aktualizowanych na ich podstawie odpowiada temu, jaki występuje w stosunkach nadzoru. Nakazy i zakazy płynące z tych orzeczeń adresowane są do podmiotów odpowiadających cechom podmiotów nadzorowanych, a ich materialną podstawę stanowią normy prawa administracyjnego" - P. Suski, *Postępowanie cywilne rozpoznawcze - czynności nadzorcze i pomocnicze sądu rejestrowego*, w: *Aurea praxis. Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego. t. I* (red. J. Gudowski, K. Weitz).

¹⁰¹⁵ J. Brol, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 50.

¹⁰¹⁶ A. Rzetecka-Gil, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 25, Teza 3.

stowarzyszenie wyodrębniło terenowe jednostki organizacyjne wówczas organem nadzoru dla tej jednostki byłby starosta właściwy ze względu na jej siedzibę. Organ nadzoru dysponuje w myśl przepisów Prawa o stowarzyszeniach możliwością:

- żądania dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia, w wyznaczonym terminie, odpisów uchwał walnego zebrania członków (zebrania delegatów), z prawem zastosowania grzywny przymuszającej (art. 25 pkt 1 i 26 PrStow);
- żądania od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień, z prawem zastosowania grzywny przymuszającej (art. 25 pkt 3 i 26 PrStow);
- żądania usunięcia w określonym terminie nieprawidłowości wynikających z niezgodności działalności stowarzyszenia z prawem lub podstawowymi postanowieniami statutu (art. 28 PrStow);
- udzielenia stowarzyszeniu ostrzeżenia w przypadkach, o których mowa powyżej (art. 28 PrStow);
- wystąpienia przez organ do sądu z wnioskiem o zastosowanie środka nadzorczego określonego w art. 29 Prawa o stowarzyszeniach (art. 28 PrStow).

Do przewidzianych w art. 29 PrStow środków nadzoru sądowego, mających zastosowanie również do stowarzyszeń ogrodowych, należą:

- zawieszenie zarządu stowarzyszenia w czynnościach i wyznaczenie przedstawiciela do prowadzenia bieżących spraw stowarzyszenia w okresie rozpatrywania wniosku o zastosowanie środka nadzorczego przez sąd;
- zobowiązanie władz stowarzyszenia do usunięcia nieprawidłowości w określonym przez sąd terminie;
- udzielenie władzom stowarzyszenia upomnienia;
- uchylenie przez sąd uchwały stowarzyszenia niezgodnej z prawem lub statutem;
- rozwiązanie stowarzyszenia, jeżeli działalność stowarzyszenia wykazuje rażące lub uporczywe naruszanie prawa albo postanowień statutu i nie ma warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem.

Ponadto, jeżeli stowarzyszenie nie posiada zarządu zdolnego do działań prawnych, sąd, na wniosek organu nadzorującego lub z własnej inicjatywy, ustanawia dla niego kuratora (art. 30

PrStow). Jeśli natomiast liczba członków stowarzyszenia zmniejszyła się poniżej liczby członków wymaganych do jego założenia lub stowarzyszenie nie posiada przewidzianych w ustawie władz i nie ma warunków do ich wyłonienia w okresie nie dłuższym niż rok – sąd na wniosek organu nadzorującego wydaje postanowienie o rozwiązaniu stowarzyszenia¹⁰¹⁷.

Mimo że przywołane przepisy mogą być instrumentem wywierania presji na działalność stowarzyszenia ogrodowego, to jednak nie mogą one doprowadzić do przekazania prowadzenia ogrodu innemu podmiotowi, jeśli stowarzyszenie wykonujące to zadanie czyni to źle.

V.3.2. Prowadzenie ROD na gruntach publicznych

Prowadzenie rodzinnego ogrodu działkowego wiąże się z wykonywaniem ogółu czynności, które mają zapewnić realizację funkcji ROD, a w szczególności udostępnianie ogrodu do użytku działkowców. Spośród działań wymienionych w art. 46 RodzOgrU z prowadzeniem ROD związane jest: ustanawianie praw do działek, wszechstronne działanie na rzecz ochrony przyrody i środowiska, organizowanie i udzielanie pomocy oraz poradnictwa w zagospodarowaniu działek i prowadzeniu upraw ogrodnich, propagowanie wiedzy ogrodniczej, zwłaszcza poprzez szkolenia i prowadzenie działalności wydawniczej, prowadzenie działalności społecznej, wychowawczej, wypoczynkowej, rekreacyjnej i innej na rzecz osób korzystających z działek, ich rodzin oraz społeczności lokalnych, działanie na rzecz zagospodarowania i zabudowy ROD zgodnie z jego celami oraz przepisami prawa. Przywołany przepis jest jedynie egzemplifikacją zadań stowarzyszeń ogrodowych i pomija dość istotną ich część obejmującą w szczególności zapewnienie należytego funkcjonowania ROD. O funkcjonowaniu ROD i obowiązkach stowarzyszenia ogrodowego w tym zakresie stanowi jednak wiele przepisów ustawy z 2013 r., na podstawie których można wywieść, że obejmują one:

- wykonywanie czynności zarządzania ogrodem (art. 33 ust. 2 pkt 5);
- utrzymanie terenu ogólnego oraz infrastruktury ogrodowej, w tym remonty i bieżącą konserwację, a także wykonywanie nowych inwestycji w tym zakresie (art. 2 pkt 10 oraz art. 33 ust. 2);
- przedstawianie wszystkim działkowcom informacji finansowej dotyczącej prowadzenia ROD za poprzedni rok (art. 33 ust. 3);

¹⁰¹⁷ Szczegółowe omówienie problematyki nadzoru nad stowarzyszeniami przedstawia m.in. J. Blicharz, *Pozycja prawna stowarzyszeń. Studium prawnoadministracyjne*, Wrocław 1996, s. 49-62.

- informowanie o zmianie wysokości opłat działkowych (art. 34 ust. 1);
- prowadzenie ewidencji działek (art. 51);
- zgłaszanie właściwym organom nadzoru naruszeń przepisów określających wymagania gabarytowe dla altan i obiektów gospodarczych na działkach (art. 13 ust. 2);
- utrzymanie porządku i czystości na terenie ogólnym ROD (art. 15 ust. 1 pkt 1) oraz zapewnienie zbierania odpadów komunalnych powstałych na terenie ROD (art. 15 ust. 2), a także kierowanie wniosków o usunięcie drzew lub krzewów znajdujących się na tym terenie (art. 16 ust. 2);
- uiszczenie podatków i innych opłat publicznoprawnych (art. 33 ust. 2 pkt 3);
- ubezpieczanie ROD (art. 33 ust. 2 pkt 3).

Aby stowarzyszenia ogrodowe mogły zrealizować ww. obowiązki, niezbędne było przyznanie im odpowiednich do tego kompetencji i uprawnień. Zaliczyć do nich można w pierwszym rzędzie prawo określenia treści i dokonywania zmian regulaminu ROD, a także prawo sprawowania nadzoru nad jego przestrzeganiem (art. 14 ust. 1-3 RodzOgrU). Przypomnieć należy, że do przestrzegania takiego regulaminu zobowiązana jest każda osoba przebywająca na terenie ROD, a w przypadku działkowców obowiązek ten wynika dodatkowo z treści umowy dzierżawy działkowej. Umowa nakazuje też działkowcom uiszczać opłaty ogrodowe, których wysokość określa stowarzyszenie (art. 34 RodzOgrU), a jego statut – zasady ich ustalania i uiszczania (art. 33 RodzOgrU).

Podstawowe znaczenie dla funkcjonowania ROD mają uprawnienia związane z nawiązywaniem i trwaniem stosunków dzierżawy działkowej wyrażające się w ustanawianiu na rzecz działkowców praw do działek w formie dzierżawy działkowej (art. 27 i 28 RodzOgrU), możliwości wypowiedzania tych umów (art. 36 RodzOgrU), a także zatwierdzaniu umów przenoszących prawa do działki (art. 41 ust. 2-6 RodzOgrU). Kwestie te omówiono już w rozdziale III.6.3 pracy, dodatkowo poświęcona im będzie część rozdziału VII.3.2 pracy dotyczącego umowy dzierżawy działkowej. W tym miejscu należy jedynie podkreślić, że przekazanie stowarzyszeniom ogrodowym zadań w powyższym zakresie jest konsekwencją oparcia ustroju ogrodów działkowych na dwuwarstwowej strukturze praw do nieruchomości rodzinnych ogrodów działkowych, co opisano w rozdziale III.5.1 pracy. Zawieranie z działkowcami tych umów jest zatem obowiązkiem stowarzyszeń ogrodowych,

albowiem tworzone są one i nabywają prawa do ww. gruntów wyłącznie po to, by umożliwić korzystanie z nich działkowcom (więcej na ten temat - patrz rozdział VIII.3 i VIII.6 pracy).

Konsekwencją przyznania stowarzyszeniom ogrodowym kompetencji do prowadzenia ROD jest przyznanie im – zgodnie z decyzją ustawodawcy – własności infrastruktury ogrodowej (art. 11 ust. 3 RodzOgrU), zwolnień podatkowych i oraz zwolnień od innych należności publicznoprawnych¹⁰¹⁸, możliwości preferencyjnego nabywania praw do nieruchomości¹⁰¹⁹, a także możliwość otrzymywania z budżetu gminy dotacji celowych na realizację celu publicznego w postaci „tworzenia warunków dla rozwoju ROD”, w tym w szczególności na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej, jeżeli wpłynie to na poprawę warunków do korzystania z ROD przez działkowców, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do tego ROD (art. 17 w zw. z art. 6 ust. 1 RodzOgrU).

Spośród wymienionych uprawnień na uwagę zasługuje również to wynikające z odpowiedzialności stowarzyszeń ogrodowych za budowę infrastruktury ogrodowej oraz zagospodarowanie terenu ROD. Działania w tym zakresie dokonywane są po raz pierwszy w momencie zakładania ROD, choć ze względu na rozłożenie procesu inwestycji w czasie oraz zmieniające się potrzeby działkowców mogą być przedsięwzięte również na etapie „prowadzania” ROD. Ustawa przewiduje w tym zakresie wyjątek od ogólnej zasady *superficies solo cedit*, przyznając własność infrastruktury ogrodowej położonej na terenie ROD stowarzyszeniu, jednak z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z art. 49 § 1 KC dotyczących własności urządzeń przesyłowych (art. 11 ust. 3 w zw. z art. 2 pkt 9 i 5 RodzOgrU).

V.3.3. Prowadzenie ROD na gruntach stanowiących własność stowarzyszenia ogrodowego

Prowadzenie ROD na gruncie stanowiącym własność stowarzyszenia ogrodowego charakteryzuje się pewnymi cechami szczególnymi odróżniającymi ten przypadek od sytuacji standardowej, gdy ROD umiejscowiony jest na gruncie j.s.t. lub Skarbu Państwa. Nie będą miały w tym przypadku zastosowania reguły odnoszące się do odrębnej własności infrastruktury ogrodowej, przysługiwać ona bowiem może wyłącznie podmiotowi innemu niż właściciel. Stowarzyszenie ogrodowe nie będzie mogło pobierać czynszu od działkowców, nie ponosi bowiem jakichkolwiek opłat z tytułu użytkowania lub użytkowania wieczystego

¹⁰¹⁸ Zob. przywoływane już wyżej uregulowania art. 12 ust. 1 pkt 13 ustawy o podatku rolnym, art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

¹⁰¹⁹ Art. 9 RodzOgrU oraz art. 37 ust. 4a i art. 68 ust. 1 pkt 3 GospNU.

(art. 28 ust. 2 RodzOgrU). Wyłączona będzie możliwość likwidacji ogrodu, do której odnosi się art. 19 ust. 2 RodzOgrU, gdyż ma ona zastosowanie jedynie do sytuacji, gdy właścicielem jest inny niż stowarzyszenie ogrodowe podmiot. Nie ma w tym wariancie zastosowania konstrukcja dwuwarstwowej struktury praw do gruntu ROD, gdyż korzystanie z niego opiera się jedynie na umowach łączących stowarzyszenie ogrodowe (jako właściciela) z działkowcami dzierżawiącymi działkę.

Poza tym funkcjonowanie ROD podlegać będzie zasadom ogólnym. ROD pozostanie formą wspólnego korzystania przez działkowców z cudzej – bo stowarzyszenia – a nie własnej nieruchomości, w sposób odpowiadający wymaganiom dotyczącym ogrodów działkowych (patrz rozdział III.4.2 pracy). Tak samo jak w innych ROD kształtować będą się tu zasady korzystania z działki (rozdział III.4.3 pracy), tożsame będą wymagania co do rodzaju przyznawanych działkowcom praw (rozdział VII.3.1-VII.3.2), zasady przenoszenia praw do działki oraz skutki śmierci działkowca (rozdział III.6.3 pracy). Działkowcom przysługiwać będzie własność dokonanych przez nich naniesień jako prawo związane z uzyskanym przez nich prawem do działki (rozdział III.4.4 pracy). Za prowadzenie ogrodu i związane z tym zadania, opisane szczegółowo ustawą, odpowiadać będzie stowarzyszenie ogrodowe, do którego każdy z działkowców korzystający z działki w tym ogrodzie będzie mógł przystąpić, jeżeli tylko odpowiada wymaganiom statutu.

Również w tym wypadku nie wydaje się możliwe przekazanie prowadzenia ogrodu innemu stowarzyszeniu niż to, które założyło ROD. Ewentualne zbycie nieruchomości lub inne jej przeznaczenie, powinno nastąpić dopiero po likwidacji ogrodu¹⁰²⁰, w szczególności po rozwiązaniu umów dzierżawy działkowej ze wszystkimi działkowcami, w przeciwnym bowiem wypadku stowarzyszenie narażałoby się na zarzut naruszenia przepisów ustawy z 2013 r. Zbycie nieruchomości z pominięciem uprzedniej likwidacji ROD zgodnie z postanowieniami rozdziału 3 RodzOgrU powodowałoby w istocie ten sam skutek, tj. likwidację (art. 2 pkt 11 RodzOgrU), ale narażałoby stowarzyszenie ogrodowe na odpowiedzialność odszkodowawczą i sankcje nałożone w trybie nadzoru nad stowarzyszeniami.

¹⁰²⁰ Przepisy dotyczące likwidacji ROD zawarte w rozdziale 3 ustawy z 2013 r. są niedostosowane do przypadku likwidacji ROD z inicjatywy i na potrzeby stowarzyszenia, będącego właścicielem gruntu. Trudno na ich podstawie stwierdzić, czy likwidacja ROD w takim przypadku jest w ogóle możliwa. Wiele przemawia przeciwko takiej możliwości, jeśli uwzględni się, że stowarzyszenia ogrodowe powołane są jedynie do zakładania i prowadzenia ROD. Zarazem jednak nie można wykluczyć możliwości likwidacji samego stowarzyszenia lub zmiany przewidzianych w jego statucie celów, co mogłoby prowadzić do utraty statusu stowarzyszenia ogrodowego. Wątpliwość budzi również możliwość ograniczenia swobody stowarzyszenia w zakresie rozporządzania stanowiącą jego własność nieruchomością (patrz na ten temat - uwagi w rozdziale VII.3.3.6 pracy).

V.4. Likwidacja rodzinnych ogrodów działkowych

V.4.1. Uwagi ogólne

Art. 45 ust. 1 RodzOgrU do celów stowarzyszeń ogrodowych zalicza również obronę interesów i reprezentację działkowców. W tym kontekście szczególnie istotne są działania podejmowane przez te podmioty w procesie likwidacji ROD, kiedy to stowarzyszenia zapewnić mają obronę interesów działkowców w toku związanej z tym procedury, jak i w zakresie porozumień umownych dotyczących realizacji przez podmiot likwidujący obowiązków związanych z odtworzeniem ROD.

Problematyka likwidacji ogrodu ma szczególnie istotne znaczenie ze względu na nacisk, jaki obowiązująca ustawa kładzie na kwestię zabezpieczenia trwałości ogrodów działkowych. Została ona ukształtowana pod wpływem trzech podstawowych założeń. Po pierwsze, likwidacja ROD przebiegać ma w wypadkach wyjątkowych, jedynie gdy jest to konieczne ze względu na inne istotne potrzeby (szczególnie z uwagi na konieczność realizacji celu publicznego na tym gruncie). Po drugie, ustawodawca dąży do zapewnienia odtworzenia ROD na innym terenie. Po trzecie, chronione mają być interesy majątkowe i niemajątkowe działkowców.

Mając na uwadze powyższe, tym bardziej dziwi niespójność pomiędzy przepisami określającymi zasady likwidacji a definicją tego pojęcia zawartą w art. 2 pkt 11 RodzOgrU. Zgodnie z nią likwidacją rodzinnego ogrodu działkowego jest „zbycie lub wygaśnięcie praw przysługujących stowarzyszeniu ogrodowemu do nieruchomości zajmowanej przez rodzinny ogród działkowy lub jego część oraz wydanie tej nieruchomości przez stowarzyszenie ogrodowe”. Jest to dość niefortunne ujęcie, które sugeruje, że „likwidacja” jest pewnym zdarzeniem (które identyfikowane jest w czasie momentem utraty przez stowarzyszenie ogrodowe praw do gruntu ROD), a nie procesem przebiegającym wedle zasad opisanych w rozdziale 3 ustawy z 2013 r. Definicja ta nie obejmuje też wprost przewidzianych w ustawie przypadków likwidacji ROD, w których stowarzyszenie ogrodowe nie dysponuje jakimkolwiek prawem do nieruchomości – nie jest ono wówczas ani zbywane, ani nie wygasa (zob. art. 25 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1-5 RodzOgrU). Abstrahując od powyższego, nie wiadomo w istocie, czy definicja ta odnosi się jedynie do formalnego skutku likwidacji (tj. utraty tytułu prawnego do nieruchomości, na której funkcjonował ROD), pomijając zdarzenia prawne, które mogą stanowić przyczynę likwidacji ogrodu (np. decyzję o wywłaszczeniu), czy też opisuje ona właśnie równorzędne przypadki, w których ROD ulega likwidacji. Zgodnie z tą

drugą koncepcją, oprócz przypadków wygaśnięcia praw przysługujących stowarzyszeniu ogrodowemu do nieruchomości ROD na skutek zdarzeń opisanych w rozdziale 3 ustawy, również zbycie przez stowarzyszenie prawa użytkowania wieczystego lub własności tego gruntu, oznaczać będzie zakończenie istnienia rodzinnego ogrodu działkowego. Stanowisko takie potwierdza nie tylko literalna wykładnia art. 2 pkt 11 ustawy, ale też brak przepisów, które umożliwiałyby przeniesienie prowadzenia ogrodu na inny podmiot (co musiałyby nastąpić wraz z przeniesieniem praw do gruntu ROD) – w szczególności przepisów, które regulowałyby wpływ takiego przeniesienia na prawa działkowców. Kwestia ta została omówiona już w szerszym kontekście w rozdziale VI.3.3.6 pracy.

To, na co może z kolei zwracać ta definicja uwagę, to fakt, że głównym uczestnikiem procesu likwidacji ROD są nie sami działkowcy, ale przede wszystkim stowarzyszenie ogrodowe¹⁰²¹, będące adresatem decyzji przewidującej likwidację i odtworzenie ROD, o której mowa w art. 18 ust. 2 RodzOgrU lub podpisujące z właścicielem umowę, o której mowa w art. 19 ust. 2-4 RodzOgrU, w przypadku likwidacji nie na cel publiczny. To również stowarzyszenie aktywnie współdziała z podmiotem likwidującym w procesie odtwarzania ogrodu na nowym terenie, podpisując umowę dotyczącą nabycia praw do tego gruntu. Działkowcy – jako właściciele części naniesień na nieruchomości – również są stroną postępowania wywłaszczeniowego, jednak zasadnicze znaczenie dla spraw ogólnych, w tym dotyczących odtworzenia ROD, ma aktywność stowarzyszenia ogrodowego.

Uczestnikiem procesu likwidacji ROD, oprócz właściciela nieruchomości, na której zlokalizowany jest ogród działkowy oraz stowarzyszenia ogrodowego (działkowców), może być również podmiot, który nabywa własność tej nieruchomości wskutek wywłaszczenia (jeśli nie jest to właściciel)¹⁰²². Ustawa nazywa go podmiotem likwidującym. Część spośród obowiązków związanych z likwidacją ROD (w szczególności w zakresie odtworzenia ROD

¹⁰²¹ Dla porównania należy przypomnieć, że na gruncie dwóch pierwszych ustaw działkowych przepisy dotyczące likwidacji odnosiły się jedynie do działkowców i tylko im przyznawały prawo do odszkodowania (zob. art. 20 dekretu z 1946 r., art. 11 ustawy z 1949 r.).

¹⁰²² Należy pamiętać, że zgodnie z art. 113 ust. 1 GospNU, nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego i jedynie któryś z tych podmiotów może być podmiotem wywłaszczającym. Inne podmioty, którym nieruchomość zostanie „przekazana” w celu realizacji zadań publicznych, dla realizacji których została ona wywłaszczona (np. państwowe osoby prawne lub inne niż gmina, powiat i województwo komunalne osoby prawne), mogą uzyskać określone uprawnienia do wywłaszczonej nieruchomości dopiero po wywłaszczeniu, na podstawie i w ramach stosunku prawnego powstałego między Skarbem Państwa lub określoną jednostką samorządu terytorialnego i tym podmiotem (...). Następuje to na zasadach określonych w dziale II GospNU (T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 58 i nast.). Wydaje się zatem, że nie można uznać, że wymienione podmioty (inne niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego) nabywają własność nieruchomości należącej wcześniej do ROD "wskutek wywłaszczenia". Skutkiem wywłaszczenia w takich przypadkach jest wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego lub użytkowania (ewentualnie utrata własności przez stowarzyszenie ogrodowe) i powrót pełni praw do właściciela, który dopiero na podstawie odrębnych decyzji przekazać może własność zaangażowanemu w realizację celu publicznego podmiotowi. Pogląd ten potwierdza treść art. 21 pkt 1) RodzOgrU, który przewiduje zawarcie przez podmiot likwidujący ze stowarzyszeniem ogrodowym umowy dającej stowarzyszeniu ogrodowemu tytuł prawny do nowej nieruchomości przeznaczonej na ROD, a jak wskazywano powyżej, ROD nie może być zakładany na gruntach stanowiących własność innych podmiotów niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (lub na gruntach własnych stowarzyszenia ogrodowego).

oraz wypłaty odszkodowań, o czym niżej) obciąża zgodnie z decyzją ustawodawcy nie właściciela, lecz właśnie ten podmiot (jeśli nie jest on właścicielem).

V.4.2. Przesłanki i warunki likwidacji ROD

Likwidacja ROD może nastąpić co do zasady ze względu na potrzebę realizacji na nieruchomości zajętej przez ogród celu publicznego, a jej podstawą jest wówczas decyzja administracyjna o wywłaszczeniu (w przypadkach szczególnych: decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji: drogowej, w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej lub w zakresie budowli przeciwpowodziowych). Ustawa przewiduje jednocześnie szereg innych przyczyn likwidacji niezwiązanych z realizacją celów publicznych, które można podzielić na dwie podstawowe grupy:

- pierwsza z nich obejmuje przypadki likwidacji wynikające z faktu utraty własności gruntu przez jego właściciela na rzecz osoby trzeciej; nastąpić to może w efekcie realizacji roszczeń osób trzecich do gruntu zajętego przez ROD (art. 25 RodzOgrU), bądź w przypadku wydania decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości (art. 26 RodzOgrU);
- druga obejmuje przypadki gdy właściciel nieruchomości może domagać się zwrotu nieruchomości zajętej przez ROD bez potrzeby powoływania się na publiczny cel likwidacji; dotyczy to sytuacji, gdy stowarzyszenie ogrodowe nabyło tytuł prawny do nieruchomości ROD nieodpłatnie (art. 19 ust. 2-5 RodzOgrU) lub gdy stowarzyszenie w ogóle nie dysponuje takim tytułem (art. 75-76 RodzOgrU).

Dodać należy, że ustawa uzależnia rodzaj nakładanych na właściciela lub podmiot likwidujący w związku z likwidacją ROD obowiązków od tego, jaka jest jej przyczyna, a także od innych szczegółowych okoliczności (m.in. od tego jaka część ogrodu jest likwidowana, jaka jest liczba w likwidowanym częściowo ROD działek, co do których nie ustanowiono prawa do działki, czy na skutek likwidacji części ROD inna jego część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania).

Do obowiązków obciążających właściciela lub podmiot likwidujący, a mających na celu ochronę istnienia ROD oraz praw działkowców, należy przede wszystkim odtworzenie ROD na innej nieruchomości (art. 21 i 22 RodzOgrU)¹⁰²³. Powierzchnia nowego ogrodu nie

¹⁰²³ Obowiązek odtworzenia ogrodu na terenie zastępczym przewidują przepisy: niemieckie - w przypadku likwidacji ogrodu stałego na skutek zmiany planu zabudowy (§ 14 ustawy z 1983 r.), francuskie - w przypadku likwidacji ogrodu w związku z potrzebą przeznaczenia gruntu na cele publiczne (art. L563-1 KodRol franc.), austriackie - w przypadku likwidacji ogrodu

może być mniejsza od powierzchni likwidowanego ROD, a ogród położony być musi w miejscu odpowiednim do potrzeb i funkcjonowania nowego ROD. Do odtworzenia ROD konieczne jest zawarcie ze stowarzyszeniem ogrodowym stosownej umowy przekazującej mu tytuł prawny do nieruchomości „odpowiadający tytułowi prawnemu, który posiadało ono do nieruchomości zajmowanej przez likwidowany ROD”, zatem to, czy ww. warunki zostały spełnione znajdzie swoje odzwierciedlenie w decyzji stowarzyszenia dotyczącej zawarcia wspomnianej umowy (może tu mieć jednak zastosowanie art. 64 KC).

Do „założenia nowego ROD” na takim gruncie, a także odtworzenia tam urządzeń i budynków odpowiadających rodzajem urządzeniom i budynkom likwidowanego ROD zobowiązany jest podmiot likwidujący (art. 21 pkt 2 RodzOgrU). Ustawa nie wyjaśnia, jak w powyższym kontekście rozumieć należy sformułowanie „założenie nowego ROD” i czy proces ten jest tożsamy z procesem zakładania ROD opisanym w rozdziale 2 ustawy. Wyjaśniano już, że *założenie* jest zasadniczo kompetencją i obowiązkiem stowarzyszenia ogrodowego, a właściciel gruntu jedynie podejmuje decyzję o *utworzeniu* ROD. Art. 21 ust. 2 RodzOgrU z pewnością przesądza, że – aby zadośćuczynić obowiązkowi odtworzenia ROD – to podmiot likwidujący podjąć musi działania, które w normalnym trybie obciążałyby stowarzyszenie ogrodowe. Konieczne jest również wykonanie lub doprowadzenie do wykonania wszystkich pozostałych czynności faktycznych składających się na *założenie* nowego ROD (rekultywacja, melioracja, doprowadzenie dróg dojazdowych, energii elektrycznej, zaopatrzenia w wodę, uwzględnienie w organizacji komunikacji publicznej). Nie jest jednak jasne, czy niezbędne jest w takim wypadku podjęcie uchwały (wydanie zarządzenia) przez podmiot likwidujący dotyczącej utworzenia nowego ROD (art. 21 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 1 RodzOgrU). A. Jakowlew wskazuje, że odtworzenie ROD nie może być uzależnione od podjęcia takiej uchwały (zarządzenia), jest to bowiem obowiązek podmiotu likwidującego, a zarówno uchwała, jak i zarządzenie, wydawane są w warunkach, które nie gwarantują, że uchwała zostanie przyjęta (a w przypadku zarządzenia, że uzyskana zostanie zgoda wojewody)¹⁰²⁴. Wydaje się jednak, że przedstawione zastrzeżenia ani nie stanowią przeszkody dla podjęcia takiej uchwały, ani nie wyłączają obowiązku jej podjęcia. Po pierwsze, skoro zgodnie z art. 8 ust. 1-4 oraz art. 2 pkt 5 RodzOgrU warunkiem istnienia

dla celów niepublicznych lub niezwiązanych z własnymi, pilnymi potrzebami wdzierzawiającego i jego gospodarstwa rolnego, ogrodniczego, leśnego, bądź z jego własnymi celami przemysłowymi (§ 6 ust. 2 lit (c) OgrDzU austr.).

¹⁰²⁴ "Wskazane uchwały lub decyzja są podejmowane na uprzedni wniosek stowarzyszenia ogrodowego. Ze wskazanego opisu procedury wynika, iż podmiot likwidujący nie może być zobowiązany do założenia nowego ROD. Procedurę założenia ROD uruchamia bowiem jedynie stosowny wniosek stowarzyszenia ogrodowego, a w braku takiego wniosku podmiot likwidujący nie będzie mógł podjąć decyzji dotyczących utworzenia ROD. Ponadto w przypadku jednostek samorządu terytorialnego decyzja o utworzeniu ROD powinna zostać wyrażona w uchwale właściwego organu (rada gminy, powiatu, sejmiku). Wyrażenie tej zgody zależy od woli osób głosujących, których mandat do zasiadania we wskazanych organach ma charakter niezwiązany. W przypadku decyzji starosty należy zauważyć, iż może ona zostać wydana jedynie po uprzednim uzyskaniu zgody od wojewody. W braku powyższej zgody starosta nie jest uprawniony do utworzenia ROD" - A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 21, teza 8).

ROD na gruncie jednostki samorządu terytorialnego (Skarbu Państwa) jest formalne przeznaczenie gruntu na ten cel, decyzja w tym względzie musi znaleźć wyraz w odpowiedniej uchwale lub zarządzeniu. W przeciwnym wypadku brak byłoby formalnej podstawy przyznania danemu terenowi statusu ROD (zob. uwagi w rozdziale V.2 pracy). Po drugie, w sytuacji, gdy podmiot likwidujący podejmuje działania zmierzające do wywłaszczenia – mając na względzie postanowienia komentowanej ustawy i wynikający z nich obowiązek odtworzenia ogrodu – powinien zagwarantować spełnienie wszystkich warunków ustawowych likwidacji ROD. Skoro należy do nich odtworzenie ogrodu na innym terenie, powinien przed zawarciem ze stowarzyszeniem ogrodowym umowy, o której mowa w art. 21 pkt 1 RodzOgrU, zapewnić wydanie przez właściwą radę uchwały w tym względzie (lub uzyskania zgody wojewody na wydanie zarządzenia przez starostę). Problem braku stosownego wniosku stowarzyszenia oraz tego, że art. 8 ust. 2 RodzOgrU odnosi się do „wyłonienia stowarzyszenia ogrodowego, z którym zostanie zawarta umowa, o której mowa w art. 9” należy rozstrzygnąć przez odpowiednie stosowanie przepisów regulujących tworzenie ROD do procedury odtworzenia ROD¹⁰²⁵. Należy zatem przyjąć, że i w tym przypadku niezbędne będzie podjęcie przez właściwą jednostkę uchwały o utworzeniu nowego ROD na wyznaczonym na odtwarzany ROD gruncie.

Kolejnym obowiązkiem podmiotu likwidującego jest wypłata odszkodowania dla działkowców za składniki majątkowe znajdujące się na działkach, a stanowiące ich własność oraz za prawa do działki w ROD (pomniejszone o wartość prawa do działki przyznanego w nowo powstałym ROD), a także wypłata odszkodowania dla stowarzyszenia ogrodowego za składniki majątkowe stanowiące jego własność, a niepodlegające odtworzeniu¹⁰²⁶. Dodatkowo stowarzyszeniu ogrodowemu przysługuje rekompensata innych kosztów i strat poniesionych w związku z likwidacją (art. 22 ust. 3 RodzOgrU). Jeśli likwidacja ROD następuje poza okresem od 1 listopada do dnia 31 marca (odstępstwa od tej zasady są dopuszczalne „jedynie w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych przypadkach” – art. 20 ust. 1 RodzOgrU¹⁰²⁷), działkowcom przysługuje dodatkowe odszkodowanie w wysokości równej wartości przewidywanych plonów.

Ustawa przewiduje również sytuację, gdy odtworzenie ROD nie jest wymagane, a stowarzyszeniu ogrodowemu i działkowcom przysługuje jedynie dodatkowe odszkodowanie (zob. np. art. 25 RodzOgrU). Ustawa różnicuje również podstawy wypłaty odszkodowań

¹⁰²⁵ Art. 21 ust. 2 RodzOgrU mówi o "odtworzeniu ROD, polegającym na (...) założeniu nowego ROD", co uzasadnia odpowiednie jedynie stosowanie przepisów regulujących zakładanie ogrodów.

¹⁰²⁶ Ustalenie wysokości odszkodowań następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego w formie operatu szacunkowego. Koszty sporządzenia opinii ponosi podmiot likwidujący (art. 22 ust. 2 RodzOgrU).

¹⁰²⁷ Podobną ochronę działek przed likwidacją w okresie wegetacji roślin przewidują przepisy niemieckie (§ 9 ust. 2 ustawy z 1983 r.) oraz francuskie (art. L471-1 KodRol franc.).

(decyzja administracyjna (art. 18 ust. 2, art. 25 ust. 2, art. 75 ust. 3 RodzOgrU), umowa (art. 19 ust. 2 RodzOgrU), zgoda stowarzyszenia ogrodowego (art. 24 ust. 2 ustawy). Zmienny jest także zakres odszkodowania - który zależy do tego, czy ROD jest odtwarzany, czy nie, w jakim okresie następuje likwidacja, jakie dodatkowe koszty i straty poniesione zostały przez stowarzyszenie ogrodowe w związku z likwidacją. Różne mogą być podmioty zobowiązane do wypłaty odszkodowania, albowiem obowiązek ten może obciążać:

- właściciela nieruchomości (art. 75 ust. 2, art. 22 ust.1, 3 i 4 oraz art. 24 ust. 2 RodzOgrU);
- inny niż właściciel podmiot likwidujący (art. 22 ust.1, 3 i 4 oraz art. 24 ust. 2 RodzOgrU);
- podmiot, w którego interesie nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego lub jego części (art. 18 ust. 1g ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz art. 21 ust. 10 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych,
- inwestora, w którego interesie nastąpi likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego lub jego części (art. 27 ust. 10 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących),
- podmiot, który występował jako właściciel nieruchomości, na której prowadzony jest ROD w dniu „nabycia do tej nieruchomości tytułu prawnego przez stowarzyszenie ogrodowe lub w dniu, w którym ROD stał się ogrodem stałym w rozumieniu ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych” (art. 25 ust. 2 RodzOgrU).

Już z powyższego ogólnego zestawienia wynika, że zasady likwidacji ogrodów działkowych są skomplikowane. Zakładać należy, że przyjęta regulacja miała stanowić odpowiedź na występujące w praktyce różnorodne przypadki powodujące konieczność likwidacji ogrodu i zabezpieczać miała maksymalnie prawa działkowców i stowarzyszeń ogrodowych, w taki jednak sposób, by poszanowane były prawa osób trzecich i właścicieli. Mimo tej różnorodności omawianych na gruncie ustawy przypadków, ustawa nie reguluje zasad likwidacji ogrodu, położonego na gruncie stanowiącym własność stowarzyszenia ogrodowego. Nie wiadomo zatem, czy stowarzyszenie ogrodowe jako właściciel zobowiązane byłoby do odtworzenia ogrodu na innym gruncie i do wypłaty odszkodowań dla działkowców

i na kim ciążyłyby inne obowiązki związane z utworzeniem ogrodu, o których mowa w art. 21 pkt 2 w zw. z art. 10 ust. 1 RodzOgrU.

Ze względu na ograniczone znaczenie omawianej problematyki dla podstawowego przedmiotu niniejszej pracy, poniżej krótko omówione zostają jedynie dwa podstawowe tryby likwidacji ogrodu: na cel publiczny na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz likwidacji ze względu na sprzeczność funkcjonowania ROD z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w sytuacji gdy tytuł prawny do gruntu został nabyty przez stowarzyszenie ogrodowe nieodpłatnie.

V.4.3. Likwidacja ROD na cel publiczny

Do likwidacji ROD lub jego części na cel publiczny, stosuje się co do zasady przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami dotyczące wywłaszczenia nieruchomości¹⁰²⁸ z uwzględnieniem warunków określonych w art. 21, art. 22 i art. 24 RodzOgrU. Jak wyżej wskazano, formalną podstawą likwidacji jest w tym przypadku decyzja administracyjna o wywłaszczeniu. Zgodnie z art. 112 ust. 4 GospNU organem właściwym w sprawach wywłaszczenia jest starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Aby zadośćuczynić wymaganiom ustawy wynikającym z konieczności realizacji opisanych wyżej obowiązków związanych z likwidacją ROD, art. 18 ust. 2 RodzOgrU modyfikuje zakres decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, nakazując zawrzeć w niej, poza elementami określonymi w art. 119 ust. 1 GospNU, również:

- wskazanie nieruchomości zamiennej;
- określenie sposobu realizacji obowiązków związanych z odtworzeniem ogrodu na innym gruncie, tj. przekazaniem stowarzyszeniu ogrodowemu tytułu prawnego do nowego gruntu ogrodu i założeniem na tym gruncie nowego ROD (w tym odtworzeniu urządzeń i budynków odpowiadających rodzajem urządzeniom i budynkom likwidowanego ROD), a także określenie wartości tych działań oraz terminu ich realizacji (nie późniejszego niż rok od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna);
- ustalenie wysokości odszkodowań, za niepodlegające odtworzeniu składniki majątkowe znajdujące się na terenie ogrodu (należące do działkowców i

¹⁰²⁸ Likwidacja na cel publiczny może nastąpić w szczególnym trybie określonym przez przepisy przywoływanych wyżej specustaw.

stowarzyszenia ogrodowego) oraz za prawa do działki w ROD (pomniejszone o wartość prawa do działki przyznanego w nowo powstałym ROD).

Stroną postępowania wywłaszczeniowego jest w omawianym przypadku nie tylko stowarzyszenie ogrodowe, ale również działkowcy, którzy mimo jedynie obligacyjnego prawa dzierżawy działkowej, dysponują również własnością naniesień na działkę (art. 18 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 22 ust. 1 pkt 1 RodzOgrU nakazuje ustalić w decyzji również wysokość odszkodowania przysługującego działkowcom)¹⁰²⁹. Jeśli stowarzyszenie ogrodowe nie zgadza się z treścią decyzji wywłaszczeniowej, może kwestionować w toku postępowania administracyjnego (sądowo-administracyjnego) zarówno samą zasadność wywłaszczenia, jak i poszczególne elementy decyzji, w tym te dotyczące zasad likwidacji i odtworzenia ogrodu, czy wysokości należnego odszkodowania.

Jak wynika z wyznaczonych przez art. 18 ust. 2 RodzOgrU elementów decyzji wywłaszczeniowej – w omawianym przypadku pełne zastosowanie mają przywołane już wyżej przepisy dotyczące odtworzenia ROD czy wypłaty należnych odszkodowań (ustalenie ich wysokości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego w formie operatu szacunkowego). Likwidacja ROD powinna nastąpić poza okresem wegetacji roślin – tj. w okresie od dnia 1 listopada do dnia 31 marca, a przeprowadzenie jej poza ww. terminem może mieć miejsce jedynie w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych przypadkach (art. 20 RodzOgrU).

V.4.5. Likwidacja ROD położonego na gruncie uzyskanym nieodpłatnie

Gdy prawo do nieruchomości, na której znajduje się ROD, zostało nabyte przez stowarzyszenie ogrodowe nieodpłatnie, likwidacja ROD możliwa jest również wówczas, gdy funkcjonowanie ROD jest sprzeczne z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obejmującym tę nieruchomość (art. 19 ust. 2 RodzOgrU). W tym jednak przypadku ustawa przewiduje odrębny tryb likwidacji, której podstawą jest nie decyzja administracyjna, lecz umowa zawierana ze stowarzyszeniem ogrodowym.

Opisując uprawnienie właściciela w takiej sytuacji ww. przepis stanowi o „zgłoszeniu do stowarzyszenia ogrodowego żądania likwidacji ROD” oraz o przedstawieniu stowarzyszeniu „propozycji nieruchomości zamiennej odpowiadającej warunkom określonym

¹⁰²⁹ Odrębna podstawa udziału w postępowaniu wywłaszczeniowym dotyczy tych działkowców, którzy na gruncie poprzednich ustaw nabyli ograniczone prawo rzeczowe - "prawo użytkowania działki - w rozumieniu Kodeksu cywilnego" (zob. art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. oraz art. 12¹ ust. 2 ustawy z dnia 6.05.1981 r. (w brzmieniu obowiązującym od 9 września 1995 r.), albowiem zachowali je oni na gruncie aktualnej ustawy (zob. art. 112 ust. 2 GospUN).

w art. 21 pkt 1” (tj. o powierzchni nie mniejszej od powierzchni likwidowanego ROD, położonej w miejscu odpowiednim do potrzeb i funkcjonowania nowego ROD) oraz „propozycji umowy gwarantującej realizację obowiązków określonych w art. 21 oraz art. 22”, tj. obowiązków w zakresie odtworzenia ogrodu i przyznania odszkodowania¹⁰³⁰. Umowa, o której mowa w art. 19 RodzOgrU, ma charakter szczególny, nie przenosi ona jeszcze praw do nieruchomości zamiennej (tego dotyczy odrębna umowa, do której odnosi się art. 21 pkt 1 RodzOgrU) i dotyczyć ma – oprócz ustalenia adekwatnej nieruchomości „zamiennej”, na której położony ma być nowy ROD – również zasad „odtworzenia urządzeń i budynków odpowiadających rodzajem urządzeniom i budynkom likwidowanego ROD”, a także wypłaty odszkodowań (ich wysokości) oraz innych „kosztów i strat”, o których mowa w art. 20 ust. 3 RodzOgrU. Umowa ta ma charakter dwustronnie zobowiązujący, jednak nie jest umową wzajemną, bo świadczeniom właściciela nie odpowiadają świadczenia stowarzyszenia (nie można uznać za postać świadczenia samej zgody na likwidację ROD). Niewątpliwie „propozycja” nieruchomości zamiennej skierowana do stowarzyszenia ogrodowego musi wskazywać konkretną nieruchomość. Z zawartego w art. 21 pkt 1 RodzOgrU wskazania, że tytuł prawny do nieruchomości zamiennej musi być „odpowiadający tytułowi prawnemu, który posiadało ono do nieruchomości zajmowanej przez likwidowany ROD” wynika konieczność ustanowienia tego prawa nieodpłatnie, jedynie takich przypadków dotyczy przecież omawiana procedura¹⁰³¹.

Warunkiem zaakceptowania takiej propozycji przez stowarzyszenie jest uzyskanie aprobaty 2/3 działkowców likwidowanego ogrodu (art. 19 ust. 4 RodzOgrU). Jest to jeden z nielicznych przykładów bezpośredniej partycypacji działkowców w podejmowaniu decyzji dotyczących ogrodu, w którym znajdują się ich działki. Należy przy tym pamiętać, że działkowcy nie muszą być zrzeszeni w stowarzyszeniu prowadzącym ogród i w omawianym przypadku nie mają zastosowania reguły przewidziane w statucie stowarzyszenia ogrodowego oraz ustawie Prawo o stowarzyszeniach (np. art. 11 wyznaczający kompetencje walnego zebrania członków, art. 25 dotyczący uprawnień organu nadzoru do żądania dostarczenia odpisów uchwał walnego zebrania członków, art. 29 ust. 1 pkt 2 przewidujący możliwość uchylecia uchwały stowarzyszenia niezgodnej z prawem lub statutem). Ustawa milczy jednak na temat trybu podejmowania decyzji w tym względzie przez użytkowników działek. Należy zatem przyjąć, że decyzja taka może być podjęta metodą zbierania głosów, lub metodą podejmowania uchwał przez Zgromadzenie działkowców (por. art. 70-72 RodzOgrU). Z uwagi na podejmowanie decyzji przez określone gremium przy ustalaniu stanowiska

¹⁰³⁰ Przepisy ustawy przewidują wyjątki od obowiązku wskazania nieruchomości zamiennej m.in. w przypadku, gdy w ROD objętym częściową likwidacją liczba działek, co do których nie ustanowiono prawa do działki, na terenie niepodlegającym likwidacji jest co najmniej równa liczbie działek na części mającej ulec likwidacji.

¹⁰³¹ Zob. A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 21, teza 4.

Zgromadzenia działkowców zastosowanie będzie miała zasada majoryzacji, przy uwzględnieniu większości 2/3 działkowców danego ROD wymaganej przez art. 19 ust 4 RodzOgrU.

Analiza art. 19 prowadzi do wniosku, że w omawianym przypadku formalną podstawą likwidacji ROD jest umowa określająca zasady likwidacji oraz odtworzenia ogrodu na innym terenie¹⁰³². Ustawa odnosząc się do „zawarcia umowy” (ust. 4) oraz „odmowy zawarcia umowy” (ust. 5) propozycję zgłoszoną przez właściciela traktuje jak ofertę, a odpowiedź stowarzyszenia jak oświadczenia woli akceptujące lub odrzucające taką ofertę. Zastosowanie w tym względzie będą mieć przepisy Kodeksu cywilnego regulujące zawarcie umowy. Dotyczy to m.in. art. 63 KC mającego zastosowanie do zgody działkowców na dokonanie omawianej czynności prawnej. Należy zatem przyjąć, że działkowcy mogą wyrazić zgodę nie tylko przed, ale i po złożeniu oświadczenia (o przyjęciu oferty właściciela) przez stowarzyszenie ogrodowe. Zgoda wyrażona po złożeniu oświadczenia ma moc wsteczną od jego daty.

W art. 19 ust. 5 RodzOgrU przewidziano, że w przypadku odmowy zawarcia ww. umowy właściciel nieruchomości może wytoczyć powództwo o uznanie odmowy za bezzasadną, w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia odmowy. Rozpatrując sprawę, sąd bada zgodność proponowanej umowy z przepisami ustawy. Ustawa stanowi, że orzeczenie sądu stwierdzające bezzasadność odmowy zastępuje oświadczenie w przedmiocie zgody na likwidację.

Analizowane przepisy w omawianym zakresie nie są w pełni precyzyjne. Ustawa stanowi w art. 19 ust. 3 o zgodzie na zawarcie umowy, zarazem jednak w kolejnym ustępie – dotyczącym powództwa o uznanie „odmowy zawarcia umowy” za bezzasadną – mowa jest już o orzeczeniu sądu zastępującym oświadczenie w przedmiocie „zgody na likwidację” (art. 19 ust. 5 zd. 3 RodzOgrU). Również art. 19 ust. 2 odnosi się do „żądania likwidacji”, na uwzględnienie którego można wyrazić zgodę lub nie. Sugerowałoby to, że ustawodawca odróżnia „zgodę na likwidację” i „zgodę na zawarcie umowy”. To natomiast mogłoby prowadzić do wniosku, że orzeczenie wydane w trybie art. 19 ust. 5 RodzOgrU dotyczy jedynie zgody na samą likwidację, jednak nie zawarcia umowy i nie ma mocy zastąpienia oświadczenia woli stowarzyszenia ogrodowego w przedmiocie akceptacji oferty właściciela. Wydaje się, że rozbieżność ta jest niezamierzona i powinna zostać skorygowana. Możliwość uzyskania przez właściciela orzeczenia zastępującego oświadczenie woli w trybie art. 64 KC – zakładając, że tego właśnie dotyczy art. 19 ust. 5 RodzOgrU, wyklucza możliwość stawiania

¹⁰³² Tak samo A. Jakowlew, O. Kuc, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 2, teza 37.

omawianej regulacji zarzutu ponownego uzależnienia likwidacji od uzyskania zgody stowarzyszenia ogrodowego.

„Praktyczną” gwarancję wykonania zobowiązań wynikających z umowy zawartej na podstawie art. 19 ust. 2-4 RodzOgrU, zapewnia art. 23 RodzOgrU. Przewiduje on, że wydanie nieruchomości zajmowanej przez likwidowany ROD następuje dopiero po spełnieniu przez podmiot likwidujący warunków, o których mowa w art. 21 i art. 22, czyli po odtworzeniu ogrodu na nowej nieruchomości oraz po wypłacie należnych odszkodowań¹⁰³³. Co istotne, przepisu tego nie stosuje się w przypadku likwidacji ROD na cel publiczny.

V.6. Podsumowanie

Wszystkie wymienione uprawnienia (przywileje) oraz zadania (obowiązki) stowarzyszeń ogrodowych mają na celu wyposażenie tych organizacji w kompetencje umożliwiające efektywne realizowanie zadań związanych z prowadzeniem ROD. Wszystkie te zadania w sposób bezpośredni wiążą się po pierwsze z nabyciem przez stowarzyszenie ogrodowe praw do nieruchomości, na której zakładany jest ogród działkowy, a po drugie z obowiązkiem ustanawiania na rzecz działkowców praw do działek. Rola stowarzyszeń ogrodowych jako pośrednika w udostępnianiu działek do użytku działkowców determinuje nie tylko pozycję stowarzyszenia ogrodowego w stosunku do właścicieli gruntów, ale i specyfikę relacji pomiędzy nim a działkowcami danego ROD (a przy tym często jego członkami). Te właśnie stosunki prawne zostaną omówione w kolejnych rozdziałach pracy – najpierw w zakresie zasad korzystania z gruntów ROD przez stowarzyszenie ogrodowe, a po drugie w zakresie relacji pomiędzy stowarzyszeniem a działkowcami.

¹⁰³³ Taką samą zasadę wprowadza § 7 ust. 4 OgrDzU austr. w wypadkach, gdy ustawa ta wymaga zapewnienia gruntu zastępczego.

Rozdział VI. Podstawy korzystania przez stowarzyszenia ogrodowe z gruntów przeznaczonych na rodzinne ogrody działkowe

VI.1. Uwagi ogólne

Jak opisano w rozdziale III.6 oraz rozdziale III.8 pracy, korzystanie z działek w rodzinnych ogrodach działkowych bazuje na modelu korzystania z cudzych gruntów za pośrednictwem stowarzyszenia ogrodowego, które nabywa prawo do całej nieruchomości, na której położony jest ROD, po to by wtórnie zadysponować prawami do działki na rzecz działkowców. Takie ukształtowanie relacji prawnych dotyczących nieruchomości wykorzystywanych na prowadzenie ROD rodzi uzasadnione pytania – najpierw o to, na gruntach jakich podmiotów mogą być zakładane i prowadzone ogrody działkowe (rozdział VI.2), a następnie o to, jakie rodzaje praw do gruntu przysługiwać mogą *de lege lata*, ewentualnie powinny *de lege ferenda*, samemu stowarzyszeniu i odpowiednio działkowcom korzystającym z działek w prowadzonym przez to stowarzyszenie ogrodzie (rozdział VI.3.1). To bowiem, jakie prawo przyznane może być użytkownikom działek, jest pochodną tego, jakie prawo przysługuje stowarzyszeniu¹⁰³⁴, przy czym nie chodzi tu oczywiście o to, do przyznania jakich uprawnień stowarzyszenie ogrodowe może się zobowiązać¹⁰³⁵, lecz o ustawową konstrukcję docelowego modelu korzystania z gruntów, która te zależności powinna uwzględnić¹⁰³⁶. Możliwość ustanowienia na rzecz działkowców prawa użytkowania działki rozważać można jedynie wówczas, gdy stowarzyszenie ogrodowe dysponuje prawem użytkowania wieczystego lub własnością gruntu. W innych wypadkach prawo im udzielane powinno mieć charakter jedynie obligacyjny¹⁰³⁷. Z tego względu omówienie nabywanych przez stowarzyszenia ogrodowe praw do gruntu ROD uwzględniać powinno wpływ czynności rozporządzających tym prawem na uprawnienia samych działkowców.

¹⁰³⁴ "Status działkowca jest pochodną statusu PZD. Związek może ustanowić użytkowanie jako prawo rzeczowe ograniczone tylko wtedy, gdy sam jest co najmniej użytkownikiem wieczystym r.o.d. W innych przypadkach, gdy sam PZD jest użytkownikiem albo gdy władza nieruchomością bez tytułu prawnego, możliwość taka nie istnieje" (wyrok TK z dnia 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78)).

¹⁰³⁵ Dla czynności zobowiązujących nie jest konieczne dysponowanie będącą ich przedmiotem rzeczą lub prawem i można np. ważnie wynająć lub użyczyć rzecz, która nie jest przedmiotem własności lub innego prawa wynajmującego (użyczającego) - J. Grykiel, A. Olejniczak, Z. Radwański, *SPP t. 2. Prawo cywilne...*, s. 262.

¹⁰³⁶ W tym kontekście Sąd Najwyższy sformułował pogląd, że "rodzaj prawa przysługującego w konkretnym przypadku Polskiemu Związkowi Działkowców rzutuje w pewien sposób na pozycję prawną działkowca" (wyr. SN z dnia 18.03.2005 r., II CK 526/04, OSNC 2006 Nr 2, poz. 37, str. 91).

¹⁰³⁷ Zob. pkt 13.4.2 wyr. TK z dnia 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78).

Niniejszy rozdział poświęcony jest podstawom korzystania z nieruchomości ROD przez stowarzyszenia ogrodowe (rozdział VI.3.2 – użytkowanie, VI.3.3 – użytkowanie wieczyste, a także VI.4 – własność), jednak przed przejściem do szczegółowych rozważań rozstrzygnąć trzeba, czy na cele ogrodów działkowych mogą być wykorzystane grunty należące do dowolnego podmiotu (rozdział VI.2 pracy) oraz jakie mogą być nabywane w tym celu prawa (VI.3.1 pracy). Zasadom korzystania z działek przez działkowców poświęcony zostanie z kolei rozdział VII pracy. Ocena prawidłowości rozwiązań przyjętych na gruncie ustawy z 2013 r. w powyższym zakresie przedstawiona będzie w rozdziale VIII.

VI.2. Grunty, na których mogą być zakładane rodzinne ogrody działkowe

Zgodnie z art. 7 ustawy rodzinne ogrody działkowe „zakładane” być mogą na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz stowarzyszeń ogrodowych¹⁰³⁸. Wykluczono w ten sposób możliwość zakładania ogrodów na gruntach należących do innych, niż wyżej wymienione, podmiotów, w szczególności na nieruchomościach osób prywatnych¹⁰³⁹. Wydaje się zarazem, że reguła ta nie uniemożliwia kontynuowania działalności ogrodów (tj. „prowadzenia” ROD), które przed wejściem w życie ustawy istniały już na gruncie należącym do innego niż ww. podmiotu.

Art. 7 powtarza w powyższym zakresie postanowienia ustawy z 2005 r.¹⁰⁴⁰. Rozwiązanie takie zdecydowano się wówczas przyjąć, albowiem w ocenie projektodawców „odpowiada ono charakterowi ogrodów”¹⁰⁴¹. Kwestia ta nie budziła wątpliwości podczas prac nad aktualną ustawą – wszystkie wniesione wówczas do Sejmu projekty przewidywały analogiczne rozwiązanie, nie dopuszczając co do zasady prowadzenia ogrodów działkowych na gruntach prywatnych¹⁰⁴². Jednak wcześniejsze akty prawne – począwszy od dekretu z 1946 r. do ustawy z 1981 r.¹⁰⁴³ – wcale nie wykluczały prowadzenia ogrodów działkowych na

¹⁰³⁸ Zgodnie z danymi podawanymi w 2014 r. przez Prezesa PZD E. Kondrackiego, w 2011 roku „około 63 % terenów ROD znajdowało się w użytkowaniu wieczystym, 37 % w użytkowaniu „zwykłym”, a 0,16 % to własność” (E. Kondracki, *Rodzinne ogrody działkowe...*, s. 27).

¹⁰³⁹ Stanowisko takie zdaje się przyjmować również R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości...*, s.539-544.

¹⁰⁴⁰ Z tą zmianą, że art. 9 RodzOgrU z 2005 r. mówił nie o stowarzyszeniach ogrodowych, lecz o PZD.

¹⁰⁴¹ Zob. Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych [druk IV kadencji Nr 3905], s. 4 <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/3905.htm> [dostęp: 16.03.2019].

¹⁰⁴² Szczególne rozwiązanie na gruncie projektu poselskiego z druku 1148 wynikało z przewidzianej w nim możliwości nabycia własności działki przez działkowców - w takim jednak wypadku ogród prowadzony jest na własnej nieruchomości, a nie na nieruchomości osoby trzeciej. Inny wyjątek przewidywały przepisy przejściowe projektu poselskiego z druku 1240, który generalnie dopuszczając zakładanie ogrodów działkowych jedynie na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub j.s.t., akceptował pośrednio istnienie ogrodów na gruntach prywatnych wówczas, gdy położone one były na gruncie, nie stanowiącym w dniu wejścia w życie ustawy własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub gdy podmioty te utraciły prawo własności na skutek procesów reprivatyzacyjnych.

¹⁰⁴³ Nie można przeciwnego wniosku wywodzić z brzmienia art. 8 RodzOgrU, który mówi jedynie o zasadach przekazywania gruntów państwowych na pracownicze ogrody działkowe.

gruntach będących własnością innych podmiotów. Przypadki takie, mimo przeprowadzonych od 1944 r. procesów nacjonalizacyjnych, odnotowywano¹⁰⁴⁴.

Przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązanie nie jest typowe, ponieważ w większości badanych państw ogrody działkowe mogą być zakładane na wszystkich nieruchomościach, niezależnie od statusu ich właściciela¹⁰⁴⁵. Różnice w tym względzie mają tam ewentualnie znaczenie dla szczegółowych rozwiązań dotyczących wpływu jednostek samorządu terytorialnego na zasady funkcjonowania ogrodów położonych na gruntach publicznych (np. reguł stosowanych przy przydzielaniu działek), czy warunków likwidacji ogrodu. Tak jest w szczególności w Danii, gdzie w określonych przypadkach dopuszcza się łatwiejszą likwidację ogrodów położonych na gruntach prywatnych, a w ogrodach położonych na gruntach komunalnych zapewnić należy przydział działek na podstawie publicznie dostępnych list oczekujących¹⁰⁴⁶. Z kolei we Francji, jeśli ogród działkowy prowadzony jest przez stowarzyszenie na gruncie gminnym, zwykle to gmina określa uchwałą regulamin korzystania z działek i terenu wspólnego. Regulamin taki akceptować muszą stowarzyszenia przejmujące prowadzenie ogrodu w umowach dotyczących przekazania gruntu na ten cel¹⁰⁴⁷.

Polska regulacja jest pośrednio wynikiem akceptacji istniejącego stanu rzeczy (niemal wszystkie ogrody prowadzone są na gruntach publicznych), ale także eliminuje potencjalne konflikty związane z – w zależności od potencjalnego rozwiązania – bądź wprowadzeniem ułatwień w zakresie likwidacji ogrodów położonych na gruntach prywatnych, bądź z narzuceniem przez takie przepisy ograniczeń swobody prywatnego właściciela w decydowaniu o przeznaczeniu gruntu na dowolny inny cel. Pozwoliło to też ujednoczyć podstawy prawne przekazywania gruntów na cele ROD (właściciele prywatni nie mogliby oddawać nieruchomości w użytkowanie wieczyste, nie byłoby też prawdopodobnie gotowi przekazywać go w użytkowanie stowarzyszenia ogrodowego) i zacieśnić wymagania ustawowe odnoszące się do likwidacji ogrodów położonych na gruntach publicznych, w

¹⁰⁴⁴ Zob. dane przedstawione w Informacji NIK o wynikach kontroli zapewnienia warunków dla prawidłowego funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych - Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 25-26. Stan taki wynika też z orzecznictwa - np. w sprawie, w której Sąd Najwyższy wydał wyr. z 28.07.2004 r., III CK 302/03, Legalis 77079, grunt na którym prowadzony był pracowniczy ogród działkowy należał do osób prywatnych, natomiast w sprawie zakończonej wydaniem wyr. SN z 6.07.2000 r., V CKN 988/00, Legalis 291943 - grunt, na którym ustanowione było użytkowanie PZD i prowadzony był pracowniczy ogród działkowy, został wniesiony przez gminę aportem do spółki; podobnie w sprawie, rozstrzygniętej wyr. SN z 6.11.1996 r., I CKU 8/96, Legalis 333391, grunt ogrodu działkowego został oddany w użytkowanie wieczyste (mimo przysługującego PZD prawa użytkowania) spółce powstałej na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

¹⁰⁴⁵ Pełna swoboda obowiązuje w tym względzie oczywiście w państwach, gdzie zasady prowadzenia ogrodów działkowych nie są uregulowane, ale podobnie jest również w Niemczech, Austrii, Danii, czy Francji.

¹⁰⁴⁶ Zob. §8a i 8b OgrDzU duń.

¹⁰⁴⁷ Zob. art. D564-3 KodRol franc., a także np. Regulamin wewnętrznego Rodzinnego Ogrodu Działkowego w Lieusaint, określony przez miasto Lieusaint dla ogrodów działkowych prowadzonych przez Stowarzyszenie Rodzinnych i Wspólnotowych Ogrodów Działkowych w Lieusaint (Association des Jardins Familiaux et Collectifs de Lieusaint), <http://ajfcl1.e-monsite.com/pages/trrrrr.html> [dostęp: 2.06.2019]

związku z uwarunkowanym interesem publicznym charakterem tych praw (zob. uwagi w tym względzie zawarte w rozdziale II.6 pracy).

Wymaga w tym miejscu wskazania, że w literaturze prezentowany jest również pogląd, że wynikający z art. 7 nakaz zakładania ROD na wyspecyfikowanych tam nieruchomościach, nie uniemożliwia prowadzenia ROD w rozumieniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. na innym gruncie, np. będącym własnością osób fizycznych, byleby ogród taki był prowadzony przez stowarzyszenie ogrodowe¹⁰⁴⁸. Przyjęcie takiej interpretacji miałyby daleko idące konsekwencje, zarówno w sferze praw i obowiązków publicznoprawnych działkowców i stowarzyszenia ogrodowego związanych z prowadzeniem ROD na takim terenie (zwolnienia z podatków, szczególne regulacje dotyczące wznoszenia altan bez pozwolenia na budowę), jak i w sferze prawa cywilnego (np. odrębna własność infrastruktury ogrodowej na terenie ogrodu). Gdyby bowiem prowadzenie ROD na gruncie należącym do innego niż wskazane w art. 7 podmiotu było możliwe, do ogrodu takiego zastosowanie miałyby wszystkie skutki szczególnego reżimu prawnego, jakiemu poddane są stosunki w ROD. Natomiast w przeciwnym wypadku działkowcy nie mogliby na nie liczyć.

Omawiane stanowisko budzi jednak wątpliwości. Całkowicie abstrahuje ono od dość jednoznacznego brzmienia art. 7 ustawy. Zarazem nie sposób odnaleźć w innych przepisach ustawy jednego choćby argumentu, który mógłby wskazywać, że przepis ten należy interpretować wbrew wnioskowi płynącemu z wykładni językowej. O tym, czy dany ogród ma status ROD w rozumieniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. nie przesądza jedynie fakt prowadzenia tego ogrodu przez stowarzyszenie ogrodowe, ale też inne czynniki, w szczególności uzyskanie przez wydzielony na ten cel obszar szczególnego statusu wynikającego z „przeznaczenia” wydzielonego gruntu „na cele rodzinnych ogrodów działkowych” (zob. ustawowa definicja ROD). Jak już wyjaśniano, przekazanie takie – w przypadku gruntów nie będących własnością stowarzyszenia ogrodowego – wyraża się w odpowiedniej uchwale (zarządzeniu) jednostek wskazanych w art. 7 i 8 ustawy oraz w zawarciu ze stowarzyszeniem ogrodowym umowy, o której mowa w art. 9 ustawy. Jeśli zatem stowarzyszenie ogrodowe nabędzie od podmiotu nie wymienionego w art. 7 ustawy tytuł prawny do korzystania z określonej nieruchomości i podejmie z jej wykorzystaniem działalność analogiczną do tej opisanej w ustawie z 2013 r. – prowadzi będzie wówczas ogródki działkowe, ale nie będzie im przysługiwać status ROD określony ustawą, z wszystkimi tego faktu konsekwencjami (np. brakiem odrębnej własności altany wzniesionej na prowadzonej w takim ogrodzie działce). Powyższy wniosek potwierdza analiza obrad Komisji Infrastruktury i Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 10

¹⁰⁴⁸ Tak O. Kuc, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 7, teza 2.

października 2013 r. rozpatrujących na wspólnym posiedzeniu sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej pracującej nad projektem ustawy o ogrodach działkowych, na której wyraźnie dyskutowano tę kwestię, przesądzając – zgodnie ze stanowiskiem Komitetu inicjatywy Ustawodawczej – że ROD będą mogły być położone wyłącznie na gruntach jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa i stowarzyszeń ogrodowych¹⁰⁴⁹. Ostatecznie więc wydaje się nie budzić wątpliwości, że ROD nie mogą być prowadzone na nieruchomościach stanowiących przedmiot własności podmiotów innych niż Skarb Państwa, j.s.t. oraz stowarzyszenia ogrodowe¹⁰⁵⁰.

VI.3. Rodzinne ogrody działkowe na nieruchomościach Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego

VI.3.1. Podstawy prawne korzystania z gruntów Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego

Decyzja j.s.t. lub Skarbu Państwa o założeniu ROD, ze względu na brak możliwości prowadzenia go samodzielnie przez taki podmiot, oznacza konieczność przekazania wybranemu stowarzyszeniu ogrodowemu tytułu prawnego dla korzystania z gruntu przeznaczonego na ten cel. Art. 9 ustawy dotyczący tej kwestii stanowi o możliwości zawarcia w tym celu umowy sprzedaży bądź nieodpłatnej lub odpłatnej umowy o ustanowienie użytkowania na czas nieoznaczony lub umowy użytkowania wieczystego, precyzując, że następuje to w trybie określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Mało kategoryczne brzmienie art. 9 ustawy prowokuje jednak O. Kuca do postawienia pytania, czy przepis ten rzeczywiście limituje rodzaje tytułów prawnych, którymi dysponować może stowarzyszenie ogrodowe w celu prowadzenia ROD, czy też możliwe jest prowadzenie ROD na gruncie, którym podmiot taki dysponuje na podstawie innego typu umowy, np. umowy dzierżawy, umowy najmu lub użyczenia¹⁰⁵¹. Autor dochodzi następnie do wniosku, że pierwsza z interpretacji jest zbyt restrykcyjna i za daleko idąca, a przepis ten „ogranicza jedynie zakres działania odpowiednio gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa w przypadku, gdy kompetentny organ podjął uchwałę lub wydał zarządzenie o utworzeniu ROD zgodnie z art. 8 ust. 1 u.r.o.d., nie zaś możliwość stowarzyszenia

¹⁰⁴⁹ <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgskmr/INF-191> [dostęp: 16.02.2019].

¹⁰⁵⁰ Potwierdza to wyr. WSA w Łodzi z 25.09.2015 r. (II SA/Ld 560/15, Legalis 1341593) oraz wyr. WSA w Opolu z 27.04.2010 r. (II SA/Op 453/09, Legalis 875087) dotyczące niemożności przeznaczenia przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na tereny ogrodów działkowych gruntów nie stanowiących własności Skarbu Państwa ani jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁰⁵¹ O. Kuc, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 9, teza 2-4.

ogrodowego do korzystania z przewidzianych prawem (ustawą o gospodarce nieruchomościami) sposobów nabycia tytułu prawnego do nieruchomości Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego”. Do uzasadnienia swojej tezy autor powołuje treść art. 37 ust. 4a GospNU, który dopuszcza do zawarcia ze stowarzyszeniem ogrodowym umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy, a której przedmiotem będzie nieruchomość odpowiednio gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa. Nie jest to jedynie problem teoretyczny, gdyż rzutuje na praktyczną ocenę tego, czy ogród faktycznie prowadzony przez stowarzyszenie ogrodowe na np. wydzierżawionym od gminy gruncie może być uznany za ROD w rozumieniu ustawy. Brak statusu ROD uniemożliwiłaby działkowcom tego ogrodu i stowarzyszeniu ogrodowemu go prowadzącemu m.in. nabycie odrębnej własności nasadzeń, urządzeń i obiektów znajdujących się na działce bądź odpowiednio infrastruktury ogrodowej oraz oznaczałoby konieczność uzyskiwania pozwolenia na budowę altan, a także ponoszenia opłat i podatków, od których działkowcy w ROD są zwolnieni.

Polemizując z przedstawionym poglądem, należy rozważyć, jaki cel przyświecał ustawodawcy kształtującemu treść art. 9 ustawy. Mimo że uzasadnienie projektu obywatelskiego, który stanowił podstawę przyjętych rozwiązań, nie zawiera wprost odniesienia do tej kwestii, *ratio legis* ustawy w tym zakresie można ustalić poprzez analizę systemową i funkcjonalną omawianego przepisu. Istnieje w pierwszym rzędzie potrzeba dostrzeżenia, że art. 9 RodzOgrU nie jest niezbędny do jedynie umożliwienia zbycia, oddania w użytkowanie lub w użytkowanie wieczyste nieruchomości j.s.t. lub Skarbu Państwa stowarzyszeniu ogrodowemu. Wystarczającą podstawą takich działań są przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawa ta przewiduje możliwość:

- zawarcia ze stowarzyszeniem ogrodowym umowy użytkowania na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w trybie bezprzetargowym (art. 37 ust. 4a);
- zawarcia ze stowarzyszeniem ogrodowym umowy sprzedaży lub użytkowania wieczystego gruntu w trybie bezprzetargowym, na podstawie zarządzenia Wojewody w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub odpowiedniej rady lub sejmiku, w przypadku gruntów j.s.t. (art. 37 ust. 3)¹⁰⁵²;
- udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości „z przeznaczeniem na rodzinne ogrody działkowe” (art. 68 ust. 1 pkt 3);

¹⁰⁵² Podstawą zwolnienia z obowiązku zachowania przetargowego trybu sprzedaży będzie przeznaczenie nieruchomości na realizację „innego celu publicznego” w rozumieniu ustawy (tak: G. Bieniek, M. Gdesz, w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz* (red. S. Kalus), Warszawa 2012, art. 68, teza 9).

- udzielenia bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych za użytkowanie wieczyste (art. 73 ust. 3).

Rezygnacja z zamieszczenia w ustawie z 2013 r. treści zawartej w art. 9 nie uniemożliwiłaby więc nabywania przez stowarzyszenia ogrodowe gruntów na cele ROD. Cel tego przepisu musi być zatem inny niż samo powtórzenie przewidzianych ustawą o gospodarce nieruchomościami podstaw umownych przekazania nieruchomości stowarzyszeniom ogrodowym.

Normatywnym *novum* na gruncie art. 9 RodzOgrU (wobec przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami) jest wprowadzenie zasady, że użytkowanie na rzecz stowarzyszenia ogrodowego ustanawiane być musi na czas nieoznaczony, a także jednoznaczne upoważnienie j.s.t. oraz Skarbu Państwa do zawierania wskazanych tam umów na zasadzie nieodpłatności. Nie wydaje się jednak, żeby to był wyłączny cel art. 9 ustawy, gdyż ustawodawca mógł go osiągnąć w zdecydowanie łatwiejszy sposób, chociażby przez dokonanie odpowiednich, dodatkowych zmian ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 59 RodzOgrU).

Zarówno umiejscowienie art. 9 po przepisie odnoszącym się do tworzenia ROD na gruntach stanowiących własność j.s.t. bądź Skarbu Państwa (art. 8 RodzOgrU), jak i uregulowanie w artykule kolejnym obowiązków właścicieli gruntów przeznaczonych „pod nowo tworzone i odtwarzane ROD”, wpisuje normę zawartą w art. 9 w proces tworzenia rodzinnych ogrodów działkowych. Dodatkowo art. 8 ust. 2 ustawy, precyzujący treść uchwały (zarządzenia) dotyczącej utworzenia ROD, jednoznacznie wskazuje, że uchwała ta ma określać m.in. „kryteria i sposób wyłonienia stowarzyszenia ogrodowego, z którym zostanie zawarta umowa, o której mowa w art. 9” (podkreślenie: JL). Ustawodawca wyraźnie więc wiąże decyzję o utworzeniu ROD z przekazaniem gruntu stowarzyszeniu ogrodowemu na podstawie jednej z umów przewidzianych w art. 9 ustawy. Daje to podstawę do uznania, że art. 9 wyznacza w istocie rodzaje umów, które może zawrzeć ze stowarzyszeniem ogrodowym właściciel gruntu tworzący ROD na podstawie art. 8 i przygotowujący go w tym celu, w myśl art. 10 ust. 1 ustawy.

Słuszność takiego stanowiska potwierdza też analiza treści art. 28 ust. 2 RodzOgrU. Przepis ten, określając zasady ustalenia czynszu z tytułu umowy dzierżawy działkowej i uzależniając dopuszczalność jego naliczenia od faktu ponoszenia przez stowarzyszenie ogrodowe opłat na rzecz właściciela, odnosi się jedynie do „opłat z tytułu użytkowania albo użytkowania wieczystego nieruchomości zajmowanej przez ROD”. Wynika z tego, że ustawodawca nie przewiduje innych podstaw korzystania przez stowarzyszenie z

nieruchomości j.s.t. lub Skarbu Państwa, gdyby bowiem było inaczej, to reguła określona w przywołanym przepisie nie miałaby zastosowania do części działkowców. W efekcie ograniczenia dotyczące wysokości czynszu obowiązywałyby w zależności od tego, czy działki znajdują się na gruncie dzierżawionym (brak ograniczeń w wysokości czynszu), czy też będącym przedmiotem użytkowania bądź użytkowania wieczystego stowarzyszenia (ograniczenie przewidziane w art. 28 ust. 2 RodzOgrU). Teza o celowym zróżnicowaniu poziomu ochrony działkowców w zakresie ograniczeń wysokości czynszu dzierżawnego jest oczywiście nie do zaakceptowania, jako sprzeczna z zasadą równości oraz niewynikająca w żaden sposób z przepisów ustawy. Potwierdza to wniosek, że ustawodawca nie przewiduje w ogóle możliwości dzierżawienia, bądź użyczenia gruntów na cele ROD.

Przywołany przez O. Kuca art. 37 ust. 4a GospNU – w części, w której dotyczy stowarzyszeń ogrodowych – odnosi się jedynie do przypadków, w których podmiot tego typu jest „użytkownikiem nieruchomości” (a nie „użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą” jak to ma miejsce w przypadku wymienionych w tym samym ustępie organizacji pożytku publicznego). W istocie zatem przepis ten *expressis verbis* potwierdza jedynie możliwość oddawania stowarzyszeniom ogrodowym gruntów w użytkowanie¹⁰⁵³.

Niewątpliwie uzasadnienia dla rozumienia art. 9 ustawy jako normy wyznaczającej możliwe podstawy prawne przekazywania gruntów j.s.t. i Skarbu Państwa na cele ogrodów działkowych dostarczają również ogólne założenia i cele ustawy¹⁰⁵⁴. Dążenie ustawodawcy do zapewnienia trwałości ogrodów znajduje swój wyraz w przyznaniu stowarzyszeniom ogrodowym prowadzącym ROD możliwie trwałych praw do nieruchomości (zob. rozdział III.15 pracy). Także, przekazanie stowarzyszeniom ogrodowym szczególnych zadań w zakresie prowadzenia ROD, w tym nałożenie na nie obowiązku uchwalania Regulaminu ROD, który ma odnosić skutek wobec wszystkich osób przebywających na terenie ROD, uzasadnia dysponowanie przez te organizacje prawami rzeczowymi wymienionymi w art. 9 ustawy z 2013 r. cechującymi się wzmocnioną trwałością oraz ochroną *erga omnes*.

Trzeba się jednocześnie zgodzić z tym, że art. 9 RodzOgrU nie wpływa w żaden sposób na możliwość zawierania przez stowarzyszenie ogrodowe innego rodzaju umów dotyczących korzystania z nieruchomości j.s.t. lub Skarbu Państwa, z tym jednak zastrzeżeniem, że celem takich umów nie jest „zakładanie i prowadzenie ROD”. Stowarzyszenie ogrodowe może zatem korzystać z takich gruntów na podstawie umowy

¹⁰⁵³ Tak samo - D. Pęchorzewski, M. Horoszko, w: *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz* (red. D. Pęchorzewski), Warszawa 2014, art. 37, Nb 3.

¹⁰⁵⁴ Zob. m.in. wyrażony w preambule ustawy postulat "zapewnienia dalszego istnienia i rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych" oraz przepisy ogólne ustawy - w szczególności art. 5 i 6 RodzOgrU mówiące o ochronie ROD jako terenów zieleni oraz obowiązku tworzenia warunków dla rozwoju ROD przez organy administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego.

najmu np. dla celów prowadzenia biura lub centrum szkoleniowego dla propagowania idei ogrodnictwa działkowego oraz wiedzy ogrodniczej (zob. art. 46 pkt 1 i 7 ustawy).

Wszystkie te argumenty przesądzają moim zdaniem, że art. 9 ustawy z 2013 r. limituje możliwe rodzaje podstaw prawnych władania przez stowarzyszenie ogrodowe nieruchomością j.s.t. lub Skarbu Państwa przeznaczoną na zakładanie i prowadzenie ROD¹⁰⁵⁵, a polski ustawodawca zdecydował o możliwości prowadzenia ROD jedynie na nieruchomościach, do których stowarzyszeniom ogrodom przysługują uprawnienia prawnorzeczowe. Podstawy korzystania przez stowarzyszenia ogrodowe z gruntów publicznych zostaną omówione w dwóch poniższych podrozdziałach, a zasady prowadzenia ROD na własnej nieruchomości stowarzyszenia w rozdziale VI.4 pracy.

Poniższe rozważania dotyczące praw do nieruchomości ROD, które przysługiwać mogą stowarzyszeniu ogrodom, nie aspirują do wyczerpującego omówienia szerokiej problematyki użytkowania i użytkowania wieczystego. Koncentrować się one będą jedynie na kwestiach istotnych z punktu widzenia specyfiki korzystania z gruntu przez stowarzyszenia ogrodowe i realizacji przez nie funkcji przypisanych im przez ustawę. Zagadnienia te będą mieć bowiem znaczenie dla oceny pozycji tych organizacji w ustroju ogrodów działkowych oraz celowości ich wyodrębnienia jako ustawowego podtypu stowarzyszenia stanowiącego formę organizowania się działkowców. Jednocześnie problematyce prawa użytkowania oraz prawa użytkowania wieczystego poświęconych jest już w literaturze wiele pozycji, w tym monografii¹⁰⁵⁶.

VI.3.2. Prawo użytkowania

VI.3.2.1. Uwagi ogólne

Poczynione w rozdziale I pracy ustalenia dotyczące sposobów pozyskiwania w minionych ponad 100 latach praw do nieruchomości ogrodów działkowych w Polsce wskazują, że prawo użytkowania „zostało odkryte” do przeznaczania gruntów na te cele dopiero pod koniec lat 40. XX wieku. Wcześniej dominującym sposobem pozyskiwania gruntów na ten cel były umowy dzierżawy zawierane przez TOD z właścicielami gruntów¹⁰⁵⁷.

¹⁰⁵⁵ Pogląd taki wynika również ze stanowiska R. Strzelczyka (R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości...*, s.539-544). Inaczej twierdzą natomiast A. Jakowlew i O. Kuc (A. Jakowlew, O. Kuc, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 9, tezy 1 i 2).

¹⁰⁵⁶ Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006; A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2013. C. Woźniak, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 2006.

¹⁰⁵⁷ Jest to zresztą forma stosowana dotąd w znakomitej większości badanych państw.

Samo prawo użytkowania, choć hipotetycznie dostępne również dla działkowców, miało zasadniczo charakter alimentacyjny i generalnie nie było szeroko stosowane¹⁰⁵⁸. Dopiero po wojnie w obliczu nacjonalizacji przez państwo znacznej części nieruchomości, z uwagi na konieczność właściwego zagospodarowania i przekazywania ich w celu popierania różnej działalności, stało się ono prawem stosowanym znacznie szerzej, służącym także celom produkcyjnym. Była to wygodna dla państwa, w okresie nakazowo-rozdzielczej gospodarki planowej, forma zagospodarowywania nieruchomości państwowych¹⁰⁵⁹. Jednym z rodzajów działalności społecznej popieranej w ten sposób przez państwo było właśnie ogrodnictwo działkowe. Wykorzystanie użytkowania jako podstawy przekazywania gruntów działkowcom, wdrożone pod rządami ustawy z 1949 r. o pracowniczych ogrodach działkowych, utrwaliło się i stało się rozwiązaniem przenoszonym do każdej z kolejnych ustaw działkowych włącznie z obecną. Z uwagi na treść tego prawa łączącą w sobie uprawnienie do używania rzeczy oraz uprawnienie do pobierania z niej pożytków wydaje się ono (podobnie jak dzierżawa, która ma jednak charakter obligacyjny) dopasowane do relacji prawnych związanych z korzystaniem z gruntu dla celów ROD.

VI.3.3.2. Treść i przedmiot użytkowania

Przed dokonaniem oceny, jak cechy użytkowania wpływają na sposób organizacji ROD i pozycję stowarzyszenia ogrodowego, jako podmiotu prowadzącego ogród, należy przypomnieć, że treść tego prawa wyznacza art. 252 KC wskazujący, że obejmuje ono prawo do używania rzeczy i pobierania jej pożytków. Jest to najszersze ograniczone prawo rzeczowe, bowiem w rękach użytkownika skupia się najwięcej uprawnień do rzeczy, co zasadniczo odpowiada potrzebom samodzielnego prowadzenia ROD przez stowarzyszenie ogrodowe. Jednocześnie z uprawnieniami użytkownika skorelowany jest obowiązek właściciela znoszenia działań uprawnionego oraz nieczynienia przez niego użytku ze swoich uprawnień do korzystania z rzeczy i pobierania pożytków w zakresie, w jakim uprawnienie to przysługuje użytkownikowi – czyli, jak wskazuje P. Księżak, co do zasady, w całości¹⁰⁶⁰. Właściciel może rozporządzać rzeczą oraz korzystać z niej jedynie w zakresie wykraczającym poza zakres uprawnień wynikających z użytkowania. Granice uprawnień użytkownika wyznaczają nie tylko (jak w przypadku właściciela) ustawy, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie rzeczy, lecz także wymagania

¹⁰⁵⁸ Dodatkowe znaczenie mogła mieć tutaj wielość systemów prawnych obowiązujących na terenie II Rzeczypospolitej i wynikające z tego faktu różnice w treści i funkcjach praw rzeczowych. Ujednolicenie reguł w tym zakresie przyniósł dopiero dekret z dnia 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe (Dz.U. poz. 319, ze zm.) - zob. A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 47-49.

¹⁰⁵⁹ E. Kremer, *Problematyka prawna...*, s. 151; J. Ignatowicz, K. Stefaniak: *Prawo rzeczowe...*, s. 208-209.

¹⁰⁶⁰ P. Księżak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 252, teza 1.

prawidłowej gospodarki (art. 256 KC). W przypadku oddania gruntu w użytkowanie na cele ROD wymagania te wynikają pośrednio przede wszystkim z przepisów RodzOgrU (o czym więcej poniżej).

VI.3.2.3. Podstawy prawne użytkowania gruntów ROD

Zagadnieniem o charakterze wstępnym jest ustalenie, jakie przepisy stosuje się do użytkowania nieruchomości przez stowarzyszenia ogrodowe. Ten rodzaj użytkowania jest użytkowaniem przez osobę prawną, o którym mowa w art. 284 KC. Przepis ten reguluje inne (niż użytkowanie przez osoby fizyczne i rolnicze spółdzielnie produkcyjne) wypadki użytkowania, do których nakazuje stosować wprost przepisy rozdziału I (czyli przepisy ogólne odnoszące się do użytkowania) oraz odpowiednio przepisy rozdziału II działu II Tytułu III Księgi Drugiej Kodeksu cywilnego (czyli przepisy dotyczące użytkowania przez osoby fizyczne)¹⁰⁶¹, „o ile użytkowanie to nie jest inaczej uregulowane odrębnymi przepisami”. W literaturze dość powszechnie wskazuje się, że takimi przepisami są m.in. przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych¹⁰⁶². Stanowisko takie nie jest jednak bezdyskusyjne. O ile bowiem użytkowanie nieruchomości przez stowarzyszenia jest niewątpliwie innym wypadkiem użytkowania, którego dotyczy art. 284 KC, to można mieć wątpliwości, czy rzeczywiście użytkowanie przez te podmioty „jest inaczej uregulowane” (inaczej niż użytkowanie ustanawiane na rzecz innych osób prawnych) ustawą z 2013 r.

Prima facie można odnieść wrażenie, że tak właśnie jest w przypadku tych postanowień ustawy z 2013 r., które np. określają szczególne obowiązki właściciela w zakresie przygotowania gruntu do użytkowania przez stowarzyszenie ogrodowe (art. 10 ust. 1), przyznają stowarzyszeniu ogrodowemu odrębną własność infrastruktury ogrodowej (art. 11 ust. 2), czy określają sposób korzystania z gruntu przez ten podmiot (np. art. 11 ust. 2, czy 27 i 28 ustawy). Na gruncie poprzedniej ustawy wskazywano też, że „w odróżnieniu od podstawowego kodeksowego modelu użytkowania, PZD nie może (...) swobodnie udostępniać nieruchomości osobom trzecim, gdyż obowiązują w tym zakresie ograniczenia podmiotowe, a także ograniczenia dotyczące trybu powierzenia”¹⁰⁶³. Należy jednak dostrzec,

¹⁰⁶¹ Naturalnie zastosowanie w tym przypadku mają również przepisy ogólne o ograniczonych prawach rzeczowych (art. 244 - 251 KC).

¹⁰⁶² Tak m.in. P. Księżak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 284, teza 1, I. Czarnota, J. Kępiński, w: *Kodeks cywilny. t. I. Komentarz do art. 1–352* (red. M. Gutowski), Warszawa 2018, art. 284, Nb 4, J. Bieluk, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. M. Załucki), Warszawa 2019, art. 284, Nb. 7, S. Rudnicki, G. Rudnicki, J. Rudnicka, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. t. II. Własność i inne prawa rzeczowe* (red. J. Gudowski), Warszawa 2016, art. 284, teza 4, a odnośnie do wcześniej obowiązujących ustaw - E. Kremer, *Problematyka prawna...*, s. 152, K. Dadańska, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. t. II. Własność i inne prawa rzeczowe* (red. A. Kidyba), Warszawa 2012, art. 284, teza 6, G. Sikorski, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. J. Ciszewski), Warszawa 2014, art. 284, teza 3.

¹⁰⁶³ A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 391.

że postanowienia te (jak i inne szczególne zasady korzystania z gruntów ROD), wcale nie odnoszą się do treści czy warunków użytkowania, lecz wyznaczają ogólne warunki funkcjonowania ROD. Warunki te, a w tym prawa i obowiązki właściciela oraz stowarzyszenia ogrodowego, mają zastosowanie całkowicie niezależnie od rodzaju tytułu prawnego do gruntu ROD przysługującego stowarzyszeniu ogrodowemu. Dotyczą one również prowadzenia ROD na gruncie będącym w użytkowaniu wieczystym stowarzyszenia ogrodowego, czy nawet będącym jego własnością. Dla przykładu: mimo że art. 10 ust. 1 ustawy, wbrew zasadzie wyrażonej w art. 259 KC¹⁰⁶⁴, nakłada na właściciela obowiązek zrehabilitowania i zmeliorowania gruntów przeznaczonych pod nowotworzone i odtwarzane ROD, to jednak obowiązek ten nie dotyczy wyłącznie właściciela gruntów oddanych w użytkowanie, ale też właściciela nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, czy nawet samego stowarzyszenia, jeśli jest ono jego właścicielem. Można zatem twierdzić, że obowiązki w tym zakresie nałożone zostały przez ustawę na właściciela gruntu całkowicie niezależnie od tego, czy grunt ten jest przedmiotem użytkowania, a przez to mają one charakter uniwersalny, nie związany z samą treścią prawa użytkowania.

Należy w tym miejscu powrócić do brzmienia i funkcji art. 284 KC. Przepis ten, wskazując jakie przepisy należy stosować do użytkowania przez osoby prawne, odnosi się do ewentualnego uregulowania użytkowania „inaczej”, tj. „odrębnymi przepisami”. Nie może tu chodzić o przepisy, które – niezależnie od treści stosunku prawnego użytkowania – regulują zasady korzystania z użytkowanej rzeczy, np. przepisy o ochronie zabytków mające zastosowanie do użytkowanego budynku tej kategorii, czy też przepisy określające warunki i zasady korzystania z pojazdów mechanicznych (np. dotyczące obowiązkowego ubezpieczenia OC)¹⁰⁶⁵. Przepisy takie nie wpływają przecież bezpośrednio na zakres praw i obowiązków użytkownika, a jedynie wyznaczają warunki formalne, w których musi on swoje prawo wykonywać. W związku z tym stoję na stanowisku, że art. 284 KC *in fine* odnosi się do takich przepisów, które – dotycząc samej treści prawa użytkowania, modyfikują zakres i granice uprawnień użytkownika lub stosunki wewnętrzne pomiędzy użytkownikiem a

¹⁰⁶⁴ Właściciel nie ma obowiązku czynić nakładów na rzecz obciążoną użytkowaniem. Jeżeli takie nakłady poczynił, może od użytkownika żądać ich zwrotu według przepisów o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia.

¹⁰⁶⁵ K. Zaradkiewicz odnosząc się do ubezpieczenia objętej użytkowaniem rzeczy na wypadek utraty lub uszkodzenia, wskazuje że, mimo iż niekiedy obowiązek w tym zakresie może wynikać z zasad prawidłowej gospodarki, to nie jest to obowiązek ustawowy. Nawet zatem gdyby strony nałożyły go użytkownika w odrębnej umowie, to "nie będzie on jednak obowiązkiem powiązany z istnieniem prawa rzeczowego" (K. Zaradkiewicz, w: *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449*¹⁰ (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018, art. 256, Nb 3). Podobnie będzie w przypadku pojazdu objętego obowiązkiem ubezpieczenia OC spoczywającym na każdorazowym posiadaczu - obowiązek ten nie będzie powiązany z istnieniem prawa użytkowania, a od niego niezależny (art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 473 ze zm.). Powyższe uwagi odnieść można do obowiązków nakładanych na użytkownika gruntów ROD na podstawie zawartej z nim umowy, a związanych z ustawowymi zasadami prowadzenia ROD.

właścicielem¹⁰⁶⁶, a nie jedynie warunki korzystania z danego rodzaju rzeczy (stanowiącej przedmiot użytkowania).

Z tej perspektywy wydaje się, że ustawa z 2013 r. nie reguluje „inaczej” zasad wykonywania prawa użytkowania wynikających z rozdziału I czy odpowiednio stosowanego rozdziału II działu II Tytułu III Księgi Drugiej Kodeksu cywilnego. Ustawa ta nie zawiera przepisów, które – tak jak przepisy ustawy o timeshare¹⁰⁶⁷, czy ustawy o rybactwie śródlądowym¹⁰⁶⁸ – modyfikowałyby zakres lub treść uprawnień użytkownika. Ustawa ta wyznacza natomiast cele, którym to prawo ma służyć, oraz szczegółowe zasady realizacji tych celów (tj. zakładania i prowadzenia ROD). Jak wskazywano, odnoszą się one do stowarzyszenia ogrodowego niezależnie od tego, czy jest ono użytkownikiem nieruchomości, czy posiada do niej inny tytuł prawny.

Poglądu o szczególnej ustawowej regulacji „użytkowania przez stowarzyszenia ogrodowe”, można by bronić jedynie wówczas, gdyby przyjąć, że przepisy ustawy z 2013 r. zostały zaprojektowane z intencją jednoczesnego, tożsamego ukształtowania treści prawa użytkowania oraz prawa użytkowania wieczystego gruntów przekazywanych stowarzyszeniu ogrodowemu, a także analogicznego zdeterminowania sposobu wykonywania prawa własności, gdy właścicielem gruntu ROD jest stowarzyszenie ogrodowe. Tezie tej można jednak przestawić stanowisko akcentujące, że to nie szczególna treść prawa użytkowania (czy też użytkowania wieczystego lub własności) kształtuje opisane wyżej szczególne rozwiązania w zakresie korzystania z gruntu ROD, lecz specyficzny status ROD na gruncie ustawy z 2013 r., kształtujący odrębny reżim prawny, któremu poddane są wszystkie składające się nań prawa. Reżim ten wpływa na relacje pomiędzy właścicielami gruntów, stowarzyszeniami ogrodowymi i działkowcami (np. w zakresie odrębnej własności dokonywanych na gruncie naniesień czy obowiązków właściciela), i ma z użytkowaniem jedynie taki związek, że jego oddziaływanie musi być uwzględniane również przy wykonywaniu przez stowarzyszenie ogrodowe tego prawa¹⁰⁶⁹.

¹⁰⁶⁶ E. Gniewek odnosi się do tego typu różnic dotyczących "zakresu i granic uprawnień użytkownika", a także różnic "w ukształtowaniu stosunków wewnętrznych pomiędzy użytkownikiem a właścicielem rzeczy obciążonej" omawiając wyróżniane odmiany podmiotowe będące efektem ustawowego zróżnicowania funkcji użytkowania (E. Gniewek w: *SPP, t. 4, Prawo rzeczowe...*, s. 133.).

¹⁰⁶⁷ Zob. art. 20 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o timeshare (Dz.U. Nr 230, poz. 1370) wyłączający zastosowanie wybranych przepisów KC o użytkowaniu.

¹⁰⁶⁸ Zob. np. art. 6 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1476 ze zm.) regulujący zasady przejścia praw i obowiązków wynikających z umowy o oddanie obwodu rybackiego w użytkowanie.

¹⁰⁶⁹ Podobnie na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami "ustawodawca nie zastrzega odrębnego reżimu prawnego dla współcześnie ustanawianego użytkowania takich gruntów. Oznacza to w konsekwencji zastosowanie ogólnych przepisów o użytkowaniu i odpowiednie (w przypadku osób prawnych) zastosowanie przepisów o użytkowaniu przez osoby fizyczne (zob. art. 284 KC)" - E. Gniewek w: *SPP, t. 4, Prawo rzeczowe...*, s. 162.

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, mimo że ocena ta może być uznana za kontrowersyjną, że ustawa z 2013 r. nie zawiera przepisów odrębnych „inaczej regulujących użytkowanie”, o których mowa w art. 284 KC. W zakresie samej konstrukcji normatywnej użytkowanie gruntów ROD przez stowarzyszenia ogrodowe nie charakteryzuje się jakimikolwiek odrębnościami od innych przypadków użytkowania przez osoby prawne. Podstawą tego użytkowania są jedynie przepisy KC wskazane w art. 284 KC. Ustawodawca nie kształtuje też w tym przypadku odrębnego przedmiotowo rodzaju użytkowania, tak jak to czyni w przypadku ustawy o timeshare, czy też odrębnego podmiotowo rodzaju użytkowania, w rozumieniu, jakie nadają temu pojęciu E. Gniewek, czy J. Ignatowicz¹⁰⁷⁰. Określone w ustawie z 2013 r. warunki funkcjonowania ROD oddziałują na relacje pomiędzy użytkownikiem a właścicielem niezależnie od rodzaju tytułu prawnego do gruntu i nie modyfikują podstawowego modelu użytkowania. Należy dostrzec, że E. Gniewek, wyróżniając rodzaje użytkowania, podkreśla odróżniające je odmienności dotyczące zakresu i granic uprawnień użytkownika czy sposobu ukształtowania stosunków wewnętrznych pomiędzy użytkownikiem a właścicielem rzeczy obciążonej¹⁰⁷¹. Z kolei J. Ignatowicz, wiążąc rodzaj użytkowania z funkcją przypisaną temu prawu, wskazuje zarazem, że różne mogą być określone przez prawo dla danego rodzaju użytkowania ograniczenia sposobu korzystania z rzeczy przez użytkownika¹⁰⁷².

W literaturze prezentowane jest również dość szerokie ujęcie rodzajów użytkowania, nie ograniczające tej klasyfikacji do wyodrębnienia przypadków, w których występują różnice w zakresie specyfiki uprawnień użytkownika, czy też stosunków pomiędzy użytkownikiem a właścicielem. A. Sylwestrzak dokonuje kategoryzacji różnych „odmian” prawa użytkowania na podstawie kryteriów różnicujących, nie tylko takich jak rodzaj podmiotu uprawnionego czy treść i zakres uprawnień użytkownika, lecz także takich jak funkcja użytkowania, miejsce regulacji czy przedmiot użytkowania¹⁰⁷³. W takim ujęciu, wykraczającym poza samą normatywną warstwę omawianego prawa, można byłoby mówić o szczególnej odmianie, czy też postaci użytkowania przez stowarzyszenie ogrodowe. Wyróżniona byłaby ona ze względu na funkcje, którym w tym przypadku prawo to ma służyć (tj. założeniu i prowadzeniu ROD), a także charakterystyczny sposób jego wykonywania. Z uwagi na ustawowe ograniczenia w zakresie tego, na jakich nieruchomościach mogą być prowadzone ROD (wyłącznie na gruntach stowarzyszeń ogrodowych, Skarbu Państwa oraz j.s.t.), a także tego, kto uprawniony

¹⁰⁷⁰ Wyróżnienie takich rodzajów użytkowania nie wpływa na to, że wszystkie one stanowią jednolity model użytkowania, obejmującego używanie i pobieranie pożytków rzeczy (zasada *numerus clausus* praw rzeczowych) - zob. E. Gniewek, w: *SPP, t. 4, Prawo rzeczowe...*, s. 133.

¹⁰⁷¹ E. Gniewek, w: *SPP, t. 4, Prawo rzeczowe...*, s. 133.

¹⁰⁷² J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe...*, s. 210. Autorzy posługują się obok sformułowania "rodzaje użytkowania", również określeniem "wypadki użytkowania" (s. 208).

¹⁰⁷³ A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 73-75.

jest do prowadzenia ROD (wyłącznie stowarzyszenie ogrodowe), realizacja tych funkcji może nastąpić w ściśle określonej, wynikającej z przepisów ustawy z 2013 r., konfiguracji podmiotowej¹⁰⁷⁴. W tym sensie można zatem mówić o odmianie użytkowania wyodrębnionej na podstawie kryteriów podmiotowo-funkcjonalnych.

Konkludując ten wątek potwierdzić należy, że użytkowanie gruntów ROD przez stowarzyszenia ogrodowe odznacza się pewną specyfiką. Jak jednak wskazano, nie wynika ona z treści użytkowania, lecz z ustawowej regulacji zasad funkcjonowania ROD i umownego określenia przeznaczenia użytkowanego gruntu zgodnie z art. 9 RodzOgrU. To z kolei oznacza, że treść zawartej ze stowarzyszeniem umowy oraz omawiane przepisy ustawy z 2013 r. wyznaczają wymagania prawidłowej gospodarki, o których mowa w art. 256 KC. Zgodnie bowiem z prawidłowym poglądem Sądu Najwyższego charakter nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania, a także przyczyna i cel dla którego zostało ono ustanowione, określają zakres wymagań prawidłowej gospodarki¹⁰⁷⁵. W związku z tym dalsza charakterystyka prawa użytkowania wykonywanego przez stowarzyszenia ogrodowe będzie opierać się na założeniu, że postanowienia RodzOgrU, na skutek umownego zdeterminowania funkcji przyznanego stowarzyszeniu prawa, oddziałują na stosunek prawny użytkowania poprzez zawarte w przepisach KC odniesienia do wymagań prawidłowej gospodarki.

Dodać należy, że przewidziane w art. 9 RodzOgrU przeznaczenie przekazywanej stowarzyszeniu ogrodowemu w użytkowanie nieruchomości „na zakładanie i prowadzenie ROD”, które powinno zostać odzwierciedlone w postanowieniach umowy o ustanowieniu użytkowania, należy uznać za element stosunku obligacyjnego, sprzężonego z tym prawem rzeczowym, lecz nie kształtującego jego treści. Określane są bowiem w ten sposób funkcje ustanawianego prawa (umowa może je doprecyzowywać), przez co wyznaczany jest zakres wymagań prawidłowej gospodarki¹⁰⁷⁶. W ocenie A. Sylwestrzak postanowienia umowy, dookreślające zasady prawidłowej gospodarki szczegółowymi wytycznymi odnoszącymi się do sposobu posługiwania się rzeczą, należą do *naturalia negotii* takiej umowy¹⁰⁷⁷.

¹⁰⁷⁴ Użytkowanie ustanowione na rzecz stowarzyszenia ogrodowego przez podmiot inny niż wskazane w art. 7 ustawy z 2013 r. Skarb Państwa oraz j.s.t. będzie ważne, ale oczywiście nie będzie prowadzić do założenia ROD. Natomiast - jak wskazano w rozdziale III.5.2 pracy, oddanie nieruchomości z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie ROD w użytkowanie podmiotu nie będącego stowarzyszeniem ogrodowym, będzie co do zasady skutkowało nieważnością takiej czynności prawnej.

¹⁰⁷⁵ Wyr. SN z 19.08.1980 r., III CRN 145/80, Legalis 22194.

¹⁰⁷⁶ P. Księżak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 253, teza 1 oraz art. 256, tezy 2-4, B. Burian, W. Szydło, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 8* (red. E. Gniewek, P. Machnikowski), Warszawa 2017, art. 256, Nb 4, I. Czarnota, J. Kępiński, w: *Kodeks cywilny. t. I. Komentarz do art. 1-352* (red. M. Gutowski), Warszawa 2018, art. 256, Nb 2.

¹⁰⁷⁷ A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 136.

VI.3.2.4. Funkcje użytkowania gruntów ROD

Warto więcej uwagi poświęcić celom, dla których Skarb Państwa lub j.s.t. przekazują stowarzyszeniu ogrodowemu użytkowanie nieruchomości, skoro współkształtują one wymagania prawidłowej gospodarki¹⁰⁷⁸, a w konsekwencji również konkretyzują treść i zakres uprawnień użytkownika. W dotychczasowej literaturze odnoszącej się do ustanawiania użytkowania na rzecz Polskiego Związku Działkowców problematykę funkcji tego prawa ujmowano w sposób niejednolity. R. Waśniewski podkreślał ekonomiczny i produkcyjny charakter użytkowania działki, choć w roku 2000 wskazywał już, że produkcja w pracowniczych ogrodach działkowych prowadzona jest na niewielką skalę¹⁰⁷⁹. Kwalifikacja taka pozwalała autorowi sytuować omawianą problematykę w dziedzinie prawa rolnego. A. Sylwestrzak twierdziła z kolei, że ustanawiane na rzecz PZD prawo użytkowania ma funkcję konsumpcyjną. Autorka słusznie przy tym wskazywała na ścisłą zależność pomiędzy charakterem prawa użytkowania przysługującego PZD (obecnie stowarzyszeniom ogrodowym) a funkcjami praw udzielanych działkowcom, skoro celem użytkowania PZD było umożliwienie udostępniania przez tę organizację działek jej członkom na podstawie stosunków obligacyjnych¹⁰⁸⁰. Również E. Kremer podkreślała, że głównym celem i powodem zakładania pracowniczych ogrodów działkowych i powierzania gruntów PZD „jest rola, jaką pełnią te ogrody dla osób fizycznych będących użytkownikami działek”¹⁰⁸¹. Funkcja konsumpcyjna wykracza poza sam alimentacyjny cel nieodpłatnego zapewnienia uprawnionemu środków utrzymania i wyraża się w zaspakajaniu przez użytkownika różnych potrzeb niegospodarczych, nie nastawionych na zysk, nawet jeśli użytkowanie, tak jak w przypadku niektórych ROD, jest odpłatne¹⁰⁸². Przywołane poglądy znamionują m.in. stopniową zmianę celów, dla których ROD są wykorzystywane przez działkowców – jak bowiem wskazywano, w okresach kryzysów (np. w latach 80. XX wieku) cele produkcyjne nabierały często charakteru dominującego¹⁰⁸³. Obecnie jednak prowadzenie upraw ogrodniczych, ograniczone do wytwarzania produktów ogrodniczych na własne potrzeby, stanowi głównie formę wypoczynku¹⁰⁸⁴.

¹⁰⁷⁸ Por. wyr. SN z 19 sierpnia 1980 r., III CRN 145/80, Legalis 22194.

¹⁰⁷⁹ R. Waśniewski, *Problematyka prawna...* s. 56, tenże, *Pracownicze ogrody działkowe...*, s. 83-84.

¹⁰⁸⁰ A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 390. Obecnie - z uwagi na brak związania prawa do działki z członkostwem w organizacji prowadzącej ROD - nie dotyczy to członków stowarzyszeń ogrodowych, lecz działkowców - korzystających z działek w ROD.

¹⁰⁸¹ E. Kremer, *Problematyka prawna...*, s. 154.

¹⁰⁸² A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 84-85.

¹⁰⁸³ Ma to zresztą swoje odzwierciedlenie również w treści przepisów - jeszcze ustawa z 1981 r., stanowiąc o możliwości prowadzenia w pracowniczych ogrodach działkowych upraw "przede wszystkim na własne potrzeby", dopuszczała w ten sposób wytwarzanie ich również dla celów handlowych. Kolejne ustawy odnosiły się już jednak wyłącznie do "prowadzenia upraw ogrodniczych na własne potrzeby".

¹⁰⁸⁴ A. Pawlikowska-Piechotka, *Ogrody działkowe w rozwoju...* s. 108-109.

Na gruncie obowiązującej ustawy cele, którym użytkowanie przez stowarzyszenia ogrodowe ma służyć, wyznacza art. 9 ustawy z 2013 wskazujący, że przekazanie tym organizacjom praw do gruntu następuje „z przeznaczeniem na założenie i prowadzenie ROD”. Do zidentyfikowania treści i zakresu uprawnień użytkownika z takim celem związanych konieczne jest odniesienia się do tego, jak założenie i prowadzenie ROD opisane jest w ustawie z 2013 r. oraz odwołanie się do tych jej postanowień, które wyznaczają cele rodzinnych ogrodów działkowych. Unormowania te pozwalają ustalić, jakie działania stowarzyszenia ogrodowego na przekazanym mu w użytkowanie gruncie będą spełniały wyznaczone przez funkcje ROD wymagania prawidłowej gospodarki, a jakie nie. Wymagania te określają zgodnie z orzecznictwem¹⁰⁸⁵ takie cechy użytkowania, jak:

- charakter rzeczy przekazanej w użytkowanie – tu nieruchomości, która docelowo ma stanowić teren zielony i urządzenie użyteczności publicznej służące zaspakajaniu potrzeb członków społeczności lokalnych poprzez zapewnienie dostępu do działek dających możliwość prowadzenie upraw ogrodniczych (art. 4 i 5 ustawy z 2013 r.);
- przyczyna i cel, dla którego zostało ono ustanowione (tj. przeznaczenie na założenie i prowadzenie ROD, czyli przystosowanie gruntu i jego podział na działki oddawane do korzystania działkowcom, prowadzenie bieżącej administracji ogrodem – art. 9, art. 11 ust. 2, art. 15 ust. 1 pkt 1, art. 27 ust. 1–4, art. 33 ust. 3 i 4 oraz art. 34 ust. 1 ustawy z 2013 r.);
- czas jego trwania (czas nieoznaczony – art. 9 ustawy z 2013 r.).

Ustawa z 2013 r., wyznaczając charakterystyczny sposób korzystania z gruntu ROD i jego zagospodarowania przez stowarzyszenie ogrodowe oraz działkowców, dość precyzyjnie określa, jakie działania będą zgodne z wymaganiami prawidłowej gospodarki oraz w jakim zakresie podmioty te mogą ingerować w substancję rzeczy. Dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości w omawianym przypadku nie ma istotnego znaczenia, albowiem zostaje ona celowo przeznaczona na założenie ROD, czyli z zasady nowy sposób zagospodarowania. Ustawa wprost też dopuszcza wznoszenie budynków (altan oraz zabudowań wspólnych), a także wykonanie nowej infrastruktury na nieruchomości (zarówno dróg, jak i sieci wodociągowych i elektrycznych, hydroforni i innych)¹⁰⁸⁶. W tym zakresie – ze względu na to, że wzniesione budynki i infrastruktura ogrodowa są objęte prawem własności stowarzyszeń ogrodowych bądź działkowców – nie znajdują zastosowania wobec tych składników mienia przepisy o użytkowaniu, w szczególności dotyczące nakładów oraz ograniczeń wynikających

¹⁰⁸⁵ Orz. SN z 19.08.1980 r., III CRN 145/80, Legalis 22194.

¹⁰⁸⁶ W typowych przypadkach takie działania na użytkowanym gruncie są niedopuszczalne (art. 267 i 268 KC) - zob. A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 501 i nast.

z art. 268 KC (finansowanie ich modernizacji i remontów spoczywa wyłącznie na stowarzyszeniu lub działkowcach jako właścicielach)¹⁰⁸⁷.

VI.3.2.5. Sposób korzystania z gruntów przez użytkownika

W piśmiennictwie podkreśla się, że specyfiką użytkownika przez organizację działkowców jest to, że organizacja ta „nie wykonuje samodzielnie swojego prawa, ale za pośrednictwem swoich członków”¹⁰⁸⁸ (aktualnie dotyczy to ogółu działkowców, nie tylko członków). Stwierdzenie to opisuje w pewnej mierze sposób wykorzystywania gruntów ROD, nie jest jednak w pełni precyzyjne (o czym niżej). Co do zasady konstrukcja taka nie budzi zastrzeżeń, gdyż do natury użytkownika nie należy osobiste jego wykonywanie, a uprawniony może oddać przedmiot użytkownika innej osobie do eksploatacji, w szczególności na podstawie stosunku obligacyjnego¹⁰⁸⁹. Nie stoi temu na przeszkodzie zasada niezbywalności użytkownika wyrażona w 254 KC. Dopuszczalność udostępniania przedmiotu użytkownika innym osobom i wykonywania uprawnień wynikających z tego prawa przez osoby trzecie, mimo różnego formalnego ujmowania takich działań¹⁰⁹⁰, jest niekwestionowana w piśmiennictwie¹⁰⁹¹. Podkreśla się, że „przeniesienie uprawnienia do wykonywania nie skutkuje ani wygaśnięciem użytkownika, ani obciążeniem go w odpowiednim zakresie, a jedynie prowadzi do powstania stosunku zobowiązaniowego, na podstawie którego inny podmiot może korzystać z rzeczy w zakresie, w jakim może to czynić sam użytkownik albo

¹⁰⁸⁷ A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 392-393.

¹⁰⁸⁸ M. Iżykowski, *Glosa do uchwały SN z 30 V 1983 r...*, s. 293, R. Waśniewski, *Pracownicze ogrody działkowe...*, s. 78-83, A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 391, E. Kremer, *Problematyka prawna...*, s. 155, K. Pałka, *Przeniesienie uprawnienia do wykonywania użytkownika w: Rozprawy cywilistyczne. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Edwardowi Drozdowi* (red. M. Pecyna, J. Pisuliński, M. Podrečka), Warszawa 2013, s. 215-216.

¹⁰⁸⁹ A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, Rozdz. II; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe...*, s. 213. Zob. też na ten temat w kontekście użytkownika gruntów ogrodów działkowych - wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4).

¹⁰⁹⁰ K. Pałka wskazuje np. że tzw. przeniesienie uprawnienia do wykonywania użytkownika na podstawie umowy obligacyjnej nie prowadzi w istocie do przeniesienia jakiegokolwiek uprawnienia z użytkownika na osobę trzecią, lecz do wyłączenia możliwości kierowania przez właściciela roszczeń z art. 222 KC wobec kontrahenta użytkownika (K. Pałka, *Przeniesienie uprawnienia do wykonywania...*, s. 221). K. Zaradkiewicz, podkreśla, że w omawianym przypadku nie powinno się mówić o przeniesieniu na osobę trzecią uprawnień do używania oraz pobierania cywilnych pożytków na podstawie umowy obligacyjnej a jedynie o przeniesieniu uprawnienia do ich wykonywania, przy czym "uprawnienie do przeniesienia wykonywania prawa nie zakłada istnienia odrębnego uprawnienia do wykonywania prawa przez samego użytkownika" (K. Zaradkiewicz, w: *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1-449*¹⁰ (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018, art. 254, Nb 7). P. Księżak natomiast stwierdza, że "zachowanie dzierżawcy lub innego podmiotu uprawnionego na podstawie zawartej z użytkownikiem umowy, odpowiadające treści przysługującego mu prawa obligacyjnego, jest wykonywaniem prawa obligacyjnego, które nie jest jednocześnie wykonywaniem prawa użytkownika" (P. Księżak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2018, art. 254, teza 8). Generalnie jednak, mimo tych różnic, doktryna i orzecznictwo posługują się określeniem "przeniesienie uprawnienia do wykonywania użytkownika" na określenie sytuacji, w których użytkownik nie wykonuje swego prawa osobiście, lecz godzi się na to, że będzie to robić zamiast niego osoba trzecia, zobowiązując się zarazem do zapewnienia, że wykonywanie to będzie przebiegało bez zakłóceń.

¹⁰⁹¹ Prócz przywołanych powyżej autorów zob. też E. Gniewek, *SPP, t. 4, Prawo rzeczowe*, s. 140 i 144, H. Witczak, A. Kawałko, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 120, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe...*, s. 213, A. Koziół, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. t. II. Własność i inne prawa rzeczowe* (art. 126-352) (red. M. Frasz, M. Habdas), Warszawa 2018, art. 254, teza 3. Zob. więcej na ten temat - K. Pałka, *Przeniesienie uprawnienia do wykonywania...*, s. 215-224.

węższym wyznaczonym treścią porozumienia między osobami zainteresowanymi”¹⁰⁹². Ta generalna uwaga trafnie ujmuje m.in. stan prawny zaistniały na gruncie ustaw z 1981 r. oraz 2005 r., kiedy to PZD przekazywał uprawnienie do użytkowania działek swoim członkom¹⁰⁹³, jak i stan obecny, gdy stowarzyszenia ogrodowe przekazują prawo do działki działkowcom. Cytowany pogląd potwierdza zarazem pośrednio stanowisko, że prawo przysługujące PZD nie było wtórnie obciążane przysługującym działkowcom prawem użytkowania o prawnorzeczowej naturze¹⁰⁹⁴.

Odnosząc powyższe do gruntów ROD, stwierdzić należy, że stowarzyszenia ogrodowe, zawierając z działkowcami umowy dzierżawy działkowej, przekazują im wynikającą z użytkowania możliwość korzystania z nieruchomości i pobierania pożytków, a działkowcy realizują swoje prawo do działki, wykonując w określonym umową dzierżawy działkowej zakresie przeniesione na nich uprawnienie do wykonywania użytkowania¹⁰⁹⁵. Zakres przekazywanych działkowcom uprawnień determinuje art. 28 ust. 1 ustawy z 2013 r. wyznaczający treść umowy dzierżawy działkowej i stanowiący o oddaniu działki do używania i pobierania z niej pożytków (więcej na ten temat - zob. rozdział VII pracy). Przedmiotem dzierżawy działkowej jest wyodrębniona część użytkowanej nieruchomości, a nie samo prawo użytkowania¹⁰⁹⁶.

Istotny wpływ na wykonywanie użytkowania ustanawianego z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie ROD ma to, że stowarzyszenie ogrodowe jest nie tylko uprawnione, ale wręcz zobligowane przez ustawę z 2013 r. do przekazywania uprawnienia do wykonywania użytkowania działkowcom. Rezygnacja z realizacji tych działań oznaczałaby uchybienie obowiązkowi wykonywania użytkowania zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki, a w skrajnym wypadku mogłaby prowadzić do uznania, że prawo to nie jest w ogóle wykonywane, co po upływie 10 lat powodowałoby wygaśnięcie tego prawa (art. 255

¹⁰⁹² K. Zaradkiewicz, *Kodeks cywilny. T. I...*, art. 254, Nb 8.

¹⁰⁹³ Wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2010 r. (I OSK 1697/09, Legalis 338270),

¹⁰⁹⁴ Podobnie - E. Kremer, *Problematyka prawna użytkowania gruntów w pracowniczych ogrodach działkowych. Zagadnienia wybrane*, KPP 1998, z. 1, s. 155, K. Pałka, *Przeniesienie uprawnienia do wykonywania...*, s. 216. Tezę o przysługującym działkowcom w tym przypadku prawie użytkowania formułował natomiast R. Waśniewski, *Pracownicze ogrody działkowe...*, s. 78-79 oraz J. Szachulowicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 grudnia 1988 r.*, II SA 1305/88. OSP 1991/1/26 - zob. uwagi na ten temat w rozdziale I.4.2 pracy.

¹⁰⁹⁵ Tak właśnie opisywał formułę korzystania z działek na gruncie będącym przedmiotem użytkowania PZD Sąd Najwyższy w wyr. z 18.03.2005 r. (II CK 526/04, OSNC 2006 Nr 2, poz. 37, str. 91).

¹⁰⁹⁶ Potrzebę odróżnienia uprawnienia do wykonywania prawa od dzierżawy prawa akcentuje K. Zaradkiewicz, wskazując że "z uwagi na możliwość przeniesienia na osobę trzecią uprawnienia do wykonywania użytkowania, można mieć wątpliwość, czy mamy do czynienia z dzierżawą użytkowania, czy z "przeniesieniem uprawnienia", tj. oddaniem rzeczy do korzystania osobie trzeciej bez objęcia dzierżawą samego prawa rzeczowego". Można w takich wypadkach bronić tezy, iż w istocie dzierżawa dotyczy wprost tych rzeczy, nie zaś praw, które ich dotyczą - zob. K. Zaradkiewicz, w: *Kodeks cywilny. T. II. Komentarz do art. 450-1088. Przepisy wprowadzające* (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018, art. 709, Nb 8. Jak wskazują J. Górecki i G. Matusik, "w razie wątpliwości, ilekroć dzierżawca jest uprawniony do używania rzeczy i pobierania z niej pożytków, powinno przyjmować się, że przedmiotem dzierżawy jest rzecz, a nie prawo, bez względu na to, czy wydzierżawiającemu przysługuje do rzeczy tytuł prawny". J. Górecki, G. Matusik, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 709, teza 4.

KC). To spostrzeżenie prowadzi do wniosku, że mimo przekazania działkowcom praw do działki i wynikających z nich uprawnień, stowarzyszenie ogrodowe nadal wykonuje – w zakresie określonym naturą omawianych relacji – przysługujące mu użytkowanie. Stowarzyszenie ogrodowe nadal bowiem realizuje przysługujące mu prawo poprzez:

- ustanawianie praw do działki na rzecz działkowców i wykonywanie obowiązków wynikających z umów dzierżawy działkowej, ewentualnie również pobieranie pożytków cywilnych w postaci czynszu dzierżawnego, w przypadkach określonych w art. 28 ust. 2 RodzOgrU¹⁰⁹⁷;
- bezpośrednie używanie części nieruchomości ROD, tj. terenu ogólnego, nadal pozostającego w jego władaniu, a udostępnianego działkowcom jedynie jako dzierżycielom – prekarzystom¹⁰⁹⁸ (działkowcy uprawnieni są oczywiście do korzystania z terenu ogólnego zgodnie z jego przeznaczeniem i na zasadach określonych w regulaminie ROD, jednak nie wynika to z umowy dzierżawy działkowej, lecz z art. 31 RodzOgrU).

Dodać należy, że przed oddaniem działkowcom do używania poszczególnych działek, stowarzyszenie wykonuje swoje prawo zakładając ROD na uzyskanej od Skarbu Państwa lub j.s.t. nieruchomości (art. 10 ust. 3 i art. 11 ust. 2 RodzOgrU). Oznacza to, że pomimo częściowego przeniesienia uprawnienia do wykonywania użytkowania na działkowców, stowarzyszenie nadal wykonuje przysługujące mu prawo¹⁰⁹⁹.

Uzupełniająco należy wyjaśnić, że (w ograniczonym funkcjami ROD zakresie) możliwe jest również pobieranie przez stowarzyszenie ogrodowe pożytków z gruntu ROD. Dotyczy to po pierwsze, dopuszczonego w art. 28 ust. 2 ustawy przypadku pobierania czynszu z tytułu oddania działki w dzierżawę działkową, co może nastąpić, gdy stowarzyszenie ogrodowe jest zobowiązane do uiszczania na rzecz właściciela gruntu opłat z tytułu użytkowania albo użytkowania wieczystego nieruchomości zajmowanej przez ROD¹¹⁰⁰. Stowarzyszenie może też prowadzić działalność przynoszącą mu pożytki cywilne z

¹⁰⁹⁷ Stanowisko, że oddanie użytkowanej rzeczy osobie trzeciej do korzystania na podstawie stosunku obligacyjnego (najmu, dzierżawy) jest sposobem wykonywania użytkowania prezentuje m.in. A. Koziół, *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 254, teza 3, P. Książak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 254, tezy 8-15, oraz K. Pałka, *Przeniesienie uprawnienia do wykonywania...*, s. 220-222.

¹⁰⁹⁸ Wskazywał na to już M. Iżykowski w głosie do uchwały SN z 30.05.1983, OSPIKA nr 6/1984, poz 118.

¹⁰⁹⁹ Inaczej twierdził R. Waśniewski, który podkreślał, że art. 252 KC nie ma zastosowania do PZD jako pierwotnego użytkownika gruntów pracowniczych ogrodów działkowych, bo podmiot ten nie może faktycznie z nich korzystać wobec ustanawiania na rzecz osób fizycznych prawa użytkowania działek (R. Waśniewski, *Pracownicze ogrody działkowe...*, s. 78).

¹¹⁰⁰ Więcej na ten temat, w tym w sprawie porównania dzierżawy działkowej związanej jedynie z uiszczeniem opłat ogrodowych do tzw. beczynszowego używania gruntu (o którym stanowi art. 708 KC) zob. rozdział VII.3.2 pracy.

wykorzystaniem terenu ogólnego¹¹⁰¹ lub nawet pobierać pożytki naturalne (np. kwiaty do ozdobienia wybranych elementów ogrodu), co będzie miało w praktyce jednak marginalne znaczenie¹¹⁰². Zauważyć trzeba, że przewidziany w art. 12 w zw. z art. 2 pkt 2 RodzOgrU zakaz prowadzenia działalności gospodarczej i zarobkowej dotyczy jedynie działki, a nie terenu ogólnego. Jednocześnie art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych pośrednio przewiduje możliwość prowadzenia takiej działalności na terenie ROD, stanowiąc, że „zwalnia się od podatku od nieruchomości (...) położone na terenie rodzinnego ogrodu działkowego: grunty i budynki nieprzekraczające norm powierzchni ustalonych w przepisach prawa budowlanego dla altan i obiektów gospodarczych oraz budynki stanowiące infrastrukturę ogrodową, w rozumieniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 40), z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej” (podkr. JL). Skoro więc sami działkowcy nie mogą prowadzić na działkach takiej działalności, to przywołany przepis odnosić się musi przede wszystkim¹¹⁰³ do ewentualnej aktywności prowadzącego ROD stowarzyszenia ogrodowego na terenie ogólnym. Art. 2 ust. 3 RodzOgrU zawierający definicję terenu ogólnego wyklucza w znacznym stopniu czerpanie z tego gruntu pożytków naturalnych, bo ma on służyć wspólnemu używaniu przez osoby korzystające z działek, a nie uprawom (chyba żeby miały one charakter marginalny i wynikały np. ze sprzedaży produktów pochodzących z tzw. działki wzorcowej). W grę wchodzić więc przede wszystkim może pobieranie przez stowarzyszenie ogrodowe pożytków cywilnych gruntu stanowiącego teren ogólny, w przypadku przeznaczenia go – do użytku wszystkich działkowców – pod wynajem na cele np. prowadzenia sklepu z produktami ogrodniczymi czy prowadzenia kawiarenki przy świetlicy ogrodowej.

Niezależnie od przeniesienia uprawnienia do wykonywania prawa użytkowania na działkowców to stowarzyszenie ogrodowe pozostaje w omawianym przypadku – jako użytkownik – podmiotem uprawnionym rzeczowo i to również na nim, a nie a działkowcach, ciąży wszelkie obowiązki wobec właściciela np. obowiązek wykonywania prawa zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, dokonywania napraw¹¹⁰⁴. Również w przypadku ingerencji innych osób w uprawnienia przysługujące wykonującemu użytkowanie, podmiotem legitymowanym do przedsięwzięcia działań ochronnych jest zasadniczo

¹¹⁰¹ Stowarzyszenia ogrodowe mają oczywiście cele niezarobkowe, ale Prawo o stowarzyszeniach dopuszcza prowadzenie przez nie działalności gospodarczej, zastrzegając jedynie w art. 34, że "dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków".

¹¹⁰² Przypomnieć należy, że "pożytkami naturalnymi rzeczy są jej plody i inne odłączone od niej części składowe, o ile według zasad prawidłowej gospodarki stanowią normalny dochód z rzeczy", natomiast "pożytkami cywilnymi rzeczy są dochody, które rzecz przynosi na podstawie stosunku prawnego" (art. 53 § 1 i 2 KC).

¹¹⁰³ Przepis ten stanowi również podstawę obciążenia podatkiem działkowców prowadzących na działce działalność tego typu wbrew wynikającemu z ustawy zakazowi.

¹¹⁰⁴ A. Kozioł, *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 254, teza 4.

użytkownik (zob. jednak uwagi poniższe dotyczące rozszerzonej skuteczności dzierżawy działkowej). Z kolei uprawnienia przysługujące osobom wykonującym użytkowanie na podstawie stosunku obligacyjnego skuteczne są zasadniczo jedynie *inter partes* (względem użytkownika), a nie wobec osób trzecich, włączając w to właściciela rzeczy obciążonej¹¹⁰⁵. Pogląd ten koryguje K. Pałka, wskazując, że umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia rzeczy oddanej w użytkowanie są jednak skuteczne wobec właściciela w tym sensie, że „właściciel nie mógłby od uprawnionego do wykonywania użytkowania żądać wydania rzeczy lub pożytków, ani zaniechania naruszeń jego prawa”. Zdaniem autorki skuteczność tego uprawnienia nie wynika jednak z rozszerzonej skuteczności umowy obligacyjnej między użytkownikiem a uprawnionym do wykonywania, lecz z ustanowienia przez właściciela użytkownika, w wyniku którego jego uprawnienia w tym zakresie zostały ograniczone¹¹⁰⁶. W przypadku działkowców – z uwagi na szczególne uregulowania ustawy z 2013 r. – ich sytuacja prawna została istotnie wzmocniona względem innych przypadków przekazywania uprawnień do wykonywania użytkowania. Po pierwsze, jak już omawiano, działkowcom przysługuje prawo własności części naniesień na działce, do których wprost mają zastosowanie przepisy o ochronie własności. Ustawa przewiduje też, że „do ochrony dzierżawy działkowej stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności”, a dodatkowo „na wniosek działkowca, dzierżawa działkowa podlega ujawnieniu w księdze wieczystej” (art. 28 ust. 4 i 6 RodzOgrU). Kwestii tej poświęcone zostaną rozważania w rozdziale VII pracy.

Istotnym elementem dyskusji odnoszących się do przekazywanego osobom trzecim uprawnienia do wykonywania użytkowania jest zależność pomiędzy istnieniem tego uprawnienia a samym prawem użytkowania. K. Zaradkiewicz wskazuje, że nie może ono trwać dłużej niż samo użytkowanie: „Wygasa zatem najpóźniej wraz z wygaśnięciem użytkowania”¹¹⁰⁷. Ze stanowiskiem tym polemizuje K. Pałka twierdząc, że umowa obligacyjna przekazująca wykonywanie użytkowania osobie trzeciej będzie w takim wypadku nadal obowiązywać, a jedynie nastąpi stan, w którym były użytkownik nie będzie w stanie realizować obowiązków wynikających z takiej umowy, za co może ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu niewykonania zobowiązania¹¹⁰⁸. Podobne stanowisko prezentuje A. Sylwestrzak, która precyzuje, że wówczas gdy użytkownik zrzekł się swego prawa, zawarte przez użytkownika zobowiązania pozostają w mocy, jeśli natomiast przyczyną wygaśnięcia użytkowania jest śmierć lub wyłączenie, wtedy wygasają one z powodu niezawinionej

¹¹⁰⁵ Zob. K. Zaradkiewicz, *Kodeks cywilny. T. I...*, art. 254, Nb 10.

¹¹⁰⁶ K. Pałka, *Przeniesienie uprawnienia do wykonywania...*, s. 220.

¹¹⁰⁷ K. Zaradkiewicz, *Kodeks cywilny. T. I...*, art. 254, Nb 11. Tak samo A. Koziół, *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 254, teza 3.

¹¹⁰⁸ K. Pałka, *Przeniesienie uprawnienia do wykonywania...*, s. 220; tak samo P. Księżak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 254, teza 13.

przez użytkownika niemożliwości świadczenia¹¹⁰⁹. Wydaje się, że poglądy te wbrew pozorom dają się pogodzić, gdyż K. Zaradkiewicz nie odnosi się do umowy obligacyjnej, stanowiącej podstawę uprawnienia do wykonywania użytkownika, lecz do samego uprawnienia, będącego odzwierciedleniem praw użytkownika. Skoro wygasa prawo użytkownika (np. na skutek likwidacji stowarzyszenia ogrodowego), wówczas nie może już przysługiwać działkowcowi prawo do jego wykonywania, na co prawidłowo wskazuje K. Zaradkiewicz. Zarazem jednak, stosownie do tego co podnosi K. Pałka, w takim wypadku umowa dzierżawy (mająca charakter zobowiązujący a nie rozporządzający jakimkolwiek prawem) nie wygasa, a zobowiązanie do umożliwienia niezakłóconego jej wykonywania trwa, choć może być niewykonywane, co rodzi odpowiedzialność odszkodowawczą. Trzeba tutaj zaznaczyć, że przypadek umowy dzierżawy działkowej jest szczególny i wymyka się powyższymi uogólnieniom, ze względu na to, że stroną umowy dzierżawy działkowej może być wyłącznie stowarzyszenie ogrodowe prowadzące dany ROD. Utrata prawa użytkownika gruntu ROD przez taki podmiot, pozbawia go też formalnie statusu uprawnającego go do bycia stroną tego typu umowy. W przypadku tym występuje więc stan następczej niemożliwości świadczenia, o którym mowa w art. 475 KC. Los umowy dzierżawy działkowej zależy jest wówczas od przyczyny utraty przez stowarzyszenie ogrodowe prawa użytkownika¹¹¹⁰ i ewentualnie działań działkowca realizującego uprawnienia przysługujące mu na podstawie art. 493 § 1 KC i art. 494 § 1 KC.

VI.3.2.6. Wpływ pozycji prawnej użytkownika na prawa i interesy działkowców

Na użytkowanie gruntów przez stowarzyszenia ogrodowe spojrzeć należy również z perspektywy omówionej w rozdziale III.5.1 pracy dwuwarstwowej struktury praw kształtujących zasady korzystania z nieruchomości ogrodu działkowego. Prawo użytkownika jest instrumentem zorganizowania ROD zgodnie z tą koncepcją, stanowiąc prawo *pierwotne* pozyskane przez stowarzyszenie ogrodowe, a służące następnie za podstawę przekazywania na rzecz działkowców *wtórnych* praw do gruntu. Jak już wskazywano, koncepcja ta znajduje oparcie w przebiegu naturalnych procesów kształtowania się zasad funkcjonowania ogrodów

¹¹⁰⁹ A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 566. Autorka zbyt szeroko jednak ujmuje w tym wypadku niemożliwość świadczenia, o której można mówić jedynie wtedy, gdy zobowiązanie stało się niemożliwe do wykonania w taki sposób, że nie tylko dłużnik, ale też żadna inna osoba nie może tego świadczenia spełnić (tak W. Popiołek, w: *Kodeks cywilny. T. II. Komentarz do art. 450–1088. Przepisy wprowadzające* (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018, art. 475, Nb 2; wyr. SN z 8.05.2002 r., III CKN 1015/99, Legalis 59099).

¹¹¹⁰ W przypadku utraty tego prawa na skutek okoliczności, za które stowarzyszenie nie ponosi odpowiedzialności, jego zobowiązania z umowy dzierżawy działkowej by wygasały, a działkowiec byłby zwolniony z ewentualnego obowiązku świadczenia w zakresie czynszu, czy opłat ogrodowych (art. 495 § 1 w zw. z art. 475 KC). W razie ponoszenia przez stowarzyszenie ogrodowe odpowiedzialności za utratę prawa użytkownika, działkowiec może według swojego wyboru, albo żądać naprawienia szkody z tytułu niewykonania zobowiązania albo do umowy odstąpić (art. 493 § 1 KC).

działkowych (zob. rozdział I pracy) i zasadniczo jest dla działkowców korzystna. Należy jednak rozważyć, jak cechy prawa użytkowania oddziałują na wskazany sposób ukształtowania stosunków prawnych pomiędzy właścicielami, stowarzyszeniem ogrodowym a działkowcami w ROD.

Mimo przekazania działkowcom uprawnienia do wykonywania użytkowania na podstawie dzierżawy działkowej (jako prawa wtórnego), to stowarzyszenie pozostaje niezmiennie użytkownikiem gruntu i to na nim ciężar wynikające z umowy i ustawy obowiązki wobec właściciela (np. obowiązek wykonywania prawa zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki). W wyniku oddania działek do korzystania działkowcom nie powstają żadne stosunki prawne między właścicielem a działkowcami. Konstrukcja taka umożliwia łatwe „administrowanie” ogrodem i umowami zawieranymi przez stowarzyszenie ogrodowe, bez angażowania właściciela w powstające i wygasające stosunki zobowiązaniowe. Omawiana konstrukcja wyklucza kierowanie przez właściciela roszczeń z tytułu użytkowania wobec podmiotów, którym użytkownik przekazał uprawnienie do wykonywania użytkowania – może on występować w tym zakresie jedynie przeciwko użytkownikowi. Również uprawnionym do pobierania ewentualnego czynszu od działkowców jest użytkownik a nie właściciel¹¹¹¹. Rozwiązanie to pozwala na w miarę elastyczne ukształtowanie zasad korzystania z działek przez działkowców oraz przenoszenia praw i obowiązków wynikających z prawa do działki (art. 41 RodzOgrU), albowiem uprawnienia do wykonywania użytkowania (w odróżnieniu od samego użytkowania) są zasadniczo zbywalne i dziedziczne¹¹¹². Z pewnością stowarzyszenie ogrodowe sprawniej wykonywać też może wszelkie związane z przyznanym mu użytkowaniem obowiązki w zakresie należytego utrzymania nieruchomości, zagospodarowania terenu ogólnego czy założenia i utrzymywania infrastruktury ogrodowej.

Na skutek zastosowania tej konstrukcji, wobec braku bezpośredniej relacji prawnej z właścicielem gruntu, działkowcy stają się w znacznym stopniu zależni od stowarzyszenia ogrodowego w zakresie korzystania z ROD. Wyłącznie ono decyduje o dysponowaniu uprawnieniem do wykonywania prawa użytkowania, ustanawiając prawa do działki oraz określając zasady korzystania z ROD (poprzez ustalenie treści regulaminu ROD). To ono zarządza ogrodem i stoi na straży przestrzegania regulaminu i przepisów prawa, a także odpowiedzialne jest za właściwe (tj. zgodne z zasadami prawidłowej gospodarki) wykonywanie prawa użytkowania. Stowarzyszenie to może się nawet potencjalnie przysługującego mu prawa zrzec. Zależność ta nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji,

¹¹¹¹ K. Pałka, *Przeniesienie uprawnienia do wykonywania...*, s. 221.

¹¹¹² K. Zaradkiewicz, w: *Kodeks cywilny. T. I...* art. 254, Nb 11. Tak samo A. Koziół, *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 254, teza 3.

gdy więź pomiędzy podmiotem prowadzącym ROD a działkowcami danego ogrodu jest bardzo słaba, np. gdy z racji na wielkość organizacji mają oni ograniczony wpływ na jej decyzje lub gdy nie są oni w ogóle jej członkami (więcej na ten temat w rozdziale VIII pracy).

Elementem koncepcji pośredniczenia przez stowarzyszenia ogrodowe w przekazywaniu działkowcom praw do działek jest przyznanie właśnie tym organizacjom trwałego prawa do nieruchomości chroniącego byt ogrodów działkowych¹¹¹³. Prawo użytkownika spełnia związane z tym oczekiwania. Jako prawo podmiotowo bezwzględne, skuteczne wobec osób trzecich, a na dodatek bardzo trwałe¹¹¹⁴ (co wynika z niemożności jednostronnego jego rozwiązania przez właściciela), gwarantuje ono stowarzyszeniom ogrodowym stabilne korzystanie z obciążonych tym prawem nieruchomości, co realizuje zamierzenia ustawodawcy deklarowane m.in. w preambule ustawy z 2013 r. Prawo to wyraża się w szczególnie szerokim władztwie nad rzeczą, „które w zakresie swej treści wyłącza wykonywanie uprawnień właścicielskich, które w tym czasie pozostają w spoczynku”¹¹¹⁵. Zakres przysługującej użytkownikowi ochrony jest ograniczony jedynie zakresem przysługującego użytkownikowi prawa¹¹¹⁶. Cecha ta odpowiada zatem również przyjętej na gruncie omawianej ustawy koncepcji wyłącznej i ekskluzywnej roli stowarzyszeń ogrodowych w procesie funkcjonowania ROD. Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, wykorzystanie do celów prowadzenia ROD prawa użytkownika umożliwi działkowcom na tyle długie korzystanie z działek, że zapewnia im rekompensatę proporcjonalną do poczynionych nakładów¹¹¹⁷.

Zbędne jest powtarzanie w tym miejscu zawartych w rozdziale III.4.5 i III.5.3 pracy wywodów dotyczących trwałości prawa użytkownika i niemożności jednostronnego jego rozwiązania z inicjatywy właściciela. Przepisy nie przewidują też, poza przypadkami szczególnymi¹¹¹⁸, możliwości rozwiązania tego stosunku przez sąd. Tego typu wyjątek ustanawia już aktualnie art. 19 ust. 2 RodzOgrU. Zgodnie z tym przepisem jeśli prawo do nieruchomości, na której znajduje się ROD, zostało nabyte przez stowarzyszenie ogrodowe nieodpłatnie, a funkcjonowanie ROD na tym gruncie sprzeczne jest z miejscowym planem

¹¹¹³ Jak opisywano w rozdziale III.4.5 pracy, doświadczenia niemieckie wskazują, że dla zapewnienia trwałości istnienia ogrodów nie jest konieczne przyznawanie prawnorzeczowych tytułów do nieruchomości.

¹¹¹⁴ Ustawa z 2013 r. przesądzając, że ustanowienie użytkownika na rzecz stowarzyszenia ogrodowego ma nastąpić na czas nieoznaczony, wyklucza możliwość zastrzeżenia terminu.

¹¹¹⁵ A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 73.

¹¹¹⁶ Użytkownik może przeciwstawić się zamierzonym zmianom, jakie co do nieruchomości pragnie wprowadzić właściciel, jednakże tylko o tyle, o ile zmiany te naruszałby lub ograniczały jego prawa (por. orz. SN z 18.06.1976 r., III CRN 89/76, OSNCP 3/77, poz. 49).

¹¹¹⁷ Orzeczenie TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50).

¹¹¹⁸ Przykładem regulacji dopuszczającej rozwiązanie stosunku użytkownika są przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1182 ze zm.), dopuszczające taką ewentualność jeśli lokator rażąco uchybia zasadom korzystania z lokalu (art. 13 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy).

zagospodarowania przestrzennego, właściciel może zgłosić do stowarzyszenia ogrodowego żądanie likwidacji ROD wraz z propozycją utworzenia ROD zamiennego na innym terenie. Stowarzyszenie ogrodowe może co prawda odrzucić takie żądanie (na jego uwzględnienie zgodę wyrazić musi 2/3 działkowców likwidowanego ROD), jednak właściciel uprawniony jest wówczas do skierowania sprawy do sądu, który orzeka, czy odmowa była zasadna. Istotne jest przy tym to, że właściciel wraz z żądaniem likwidacji ROD przedstawić musi propozycję zawarcia umowy „gwarantującej realizację obowiązków” dotyczących założenia nowego ROD (w tym przekazania stowarzyszeniu praw do nieruchomości) oraz wypłaty przewidzianych przez ustawę odszkodowań na rzecz stowarzyszenia i działkowców. Ustawa nie wskazuje co prawda, że umowa ta rozwiązuje stosunek użytkownika lub zawiera oświadczenie stowarzyszenia o zrzeczeniu się prawa użytkownika dotychczasowej nieruchomości¹¹¹⁹, jednak aby likwidacja ROD nastąpiła, czynność taka musi zostać dokonana. Zgodnie z art. 19 ust. 5 *in fine* – „orzeczenie sądu stwierdzające bezzasadność odmowy zastępuje oświadczenie w przedmiocie zgody na likwidację”. Mimo niejasności tego przepisu przyjąć należy, że takie oświadczenie zastępcze oznacza też przyjęcie oferty zawarcia umowy dotyczącej warunków założenia nowego ROD skierowanej do stowarzyszenia przez właściciela oraz zrzeczenie się dotychczasowego prawa użytkownika. Omówiony przypadek rozwiązania prawa użytkownika ma jednak charakter szczególny i zasadą jest niedopuszczalność wygaśnięcia tego stosunku prawnego z woli właściciela. Z pewnością utrudnia to sprawowanie przez właściciela pieczy nad właściwym korzystaniem z przekazanego prawa, co może budzić wątpliwość szczególnie w sytuacji, gdy docelowi adresaci przywilejów i gwarancji przewidzianych w ustawie z 2013 r., tj. działkowcy, nie mają wpływu na sposób prowadzenia ogrodu przez stowarzyszenie ogrodowe.

Niezbywalny charakter omawianego prawa wyklucza możliwość jego transferu na inne stowarzyszenie ogrodowe, a w konsekwencji uniemożliwia również zmianę podmiotu prowadzącego ogród działkowy. W przypadku osób prawnych niezbywalność użytkownika uzasadnia się tym, że prawo to służyć ma ściśle określonym celom statutowym i ma wobec tego charakter wyłączny¹¹²⁰. Argument taki podnoszony był m.in. w odniesieniu do użytkownika przysługującego Polskiemu Związkowi Działkowców. Sąd Najwyższy podkreślał że w przypadku PZD prawo to służyć ma wypełnianiu przez ten podmiot jego zadań statutowych, a wobec tego „nie może on (...) przekazać tego prawa podmiotowego w całości innemu podmiotowi”¹¹²¹. Spostrzeżenia te były z pewnością uzasadnione w sytuacji, gdy pracownicze (rodzinne) ogrody działkowe mógł prowadzić tylko ten jeden podmiot.

¹¹¹⁹ Koncepcja dopuszczająca zawarcie umowy dotyczącej rozwiązania stosunku użytkownika krytykowana jest w piśmiennictwie - zob. np. A. Machnikowska, w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 246, Nb. 3.

¹¹²⁰ J. Szachulowicz, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 1-2* (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2003, art. 254, Nb 1.

¹¹²¹ Wyr. SN z 18.03.2005 r., II CK 526/04, OSNC 2006 Nr 2, poz. 37, str. 91.

Aktualnie jednak zasadność tej argumentacji można podawać w wątpliwość, albowiem ustawa z 2013 r. wymusza daleko idącą unifikację treści statutów wszystkich stowarzyszeń ogrodowych, które działają w tym samym celu i tymi samymi środkami. Ewentualnego uzasadnienia niemożności transferu praw do nieruchomości wraz z przeniesieniem odpowiedzialności za prowadzenie ROD (pomijając odniesienia do konstrukcji prawa użytkowania) należałoby poszukiwać zatem w innych racjach. Rozwiązanie takie byłoby w szczególności uzasadnione wówczas, gdyby prawo użytkowania przysługiwało stowarzyszeniu ogrodowemu, którego członkami mogliby być jedynie działkowcy prowadzonego przez nie ogrodu. W takim bowiem wypadku przyznane tej organizacji prawo realizowałoby funkcje konsumpcyjne jej członków, a związek pomiędzy działkowcami jako rzeczywistymi beneficjentami użytkowania gruntu ROD a podmiotem, na rzecz którego zostało ono ustanowione, byłby tak ścisły, że w pełni usprawiedliwiałby niemożność przeniesienia użytkowania na inny podmiot. Gdyby natomiast zmianę podmiotu prowadzącego ROD *de lege ferenda* umożliwić, przyjmowane w tym względzie rozwiązania musiałyby albo omawianą cechę nieprzenoszalności uwzględniać (użytkowanie ustanowione na rzecz stowarzyszenia dotychczas prowadzącego ROD musiałoby wygasać, a na rzecz organizacji „przejmującej ROD” musiałoby być ustanawiane nowe prawo), albo ją znosić, kształtując zarazem odrębny rodzaj użytkowania przez stowarzyszenia ogrodowe, do którego nie miałyby zastosowania art. 254 KC¹¹²² (więcej na ten temat: w rozdziale VIII pracy).

Wskazywano już powyżej, że pomimo daleko idącego ograniczenia praw do korzystania z rzeczy, właściciel nadal może rozporządzać przedmiotem użytkowania. W przypadku gruntu przekazanego na cele ROD rozporządzenie takie (w szczególności zbycie) na rzecz podmiotu nie wymienionego w art. 7 ustawy z 2013 r. prowadziłoby do specyficznej sytuacji funkcjonowania ROD na gruncie nie należącym do Skarbu Państwa, j.s.t. lub stowarzyszenia ogrodowego. Wydaje się jednak, że art. 7 RodzOgrU nie stoi na przeszkodzie takiemu zbyciu, odnosi się on bowiem jedynie do zakładania (a nie prowadzenia) ROD. Nowy właściciel musiałby jednak, nabywając taki grunt, akceptować wszystkie konsekwencje związane z prowadzeniem na nim ROD, w szczególności związane ze szczególnym statusem nakładów dokonywanych na grunt przez stowarzyszenie ogrodowe i działkowców oraz ograniczenia odnoszące się do likwidacji ogrodu.

¹¹²² W orzecznictwie wyrażane były poglądy, że ustawodawca może modyfikować tę zasadę, dopuszczając przepisem szczególnym możliwość przenoszenia prawa użytkowania - uchw. SN z 19.07.1996 r., III CZP 78/96, OSN 1996, Nr 10, poz. 135. oraz wyr. SN z 1.04.1998 r., I CKN 572/97, OSN 1999, Nr 1, poz. 3. Wyłom w tym zakresie został już dokonany na gruncie przepisów o timesharingu. Również w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego zgłaszano postulaty zmierzające do dopuszczenia zbywalności i dziedziczności użytkowania - zob. A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja ...*, s. 80-81.

Przedmiotem użytkowania ustanawianego zgodnie z art. 9 RodzOgrU jest nieruchomości, która powinna spełniać określone wymagania. Po pierwsze, jak przeanalizowano już wcześniej, musi być ona własnością Skarbu Państwa lub j.s.t. Po drugie, przed zawarciem umowy o oddanie jej w użytkowanie stowarzyszenia ogrodowego, nieruchomości ta musi być formalnie (w formie uchwały bądź zarządzenia) wskazana jako teren, na którym utworzony zostanie ROD. Po trzecie wreszcie, musi ona spełniać praktyczne warunki do tego, żeby być wykorzystana – po zrekultywowaniu i zmeliorowaniu, zaopatrzeniu w wodę i doprowadzeniu dróg dojazdowych i energii elektrycznej (art. 10 ust. 1 i 2 RodzOgrU), a także po wybudowaniu infrastruktury ogrodowej, podziale gruntu na teren ogólny i działki oraz innym niezbędnym zagospodarowaniu (art. 11 ust. 2 RodzOgrU) – do prowadzenia upraw ogrodniczych, wypoczynku działkowców oraz realizacji pozostałych celów ROD (art. 3 i 4 RodzOgrU). Umowa ustanawiająca prawo użytkowania nieruchomości nie spełniających dwóch pierwszych wymagań będzie ważna, jednak nie doprowadzi do założenia ROD. W wypadku braku fizycznych atrybutów umożliwiających wykorzystanie nieruchomości na cele ROD (np. skażenie gruntu) umowa mogłaby być uznana za nieważną na podstawie art. 387 KC¹¹²³, a skutkiem tego również prawo użytkowania – za nieustanowione¹¹²⁴.

Z uwagi na przedmiot prawa użytkowania, którym jest nieruchomości, zgodnie z art. 245 § 2 KC do oświadczenia właściciela, który ustanawia to prawo, wymagana jest forma aktu notarialnego. Ustanowienie użytkowania na rzecz stowarzyszenia ogrodowego nie wymaga natomiast wpisu do księgi wieczystej. Ujawnienie tego prawa w księdze wieczystej jest jednak dla uprawnionego korzystne. Przysługujące mu prawo staje się bowiem prawem jawnym, którego dotyczy domniemanie z art. 3 ust.1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece¹¹²⁵. Domniemanie to obejmuje swoją treścią istnienie ujawnionego prawa to, że przysługuje ono osobie wymienionej we wpisie, a także, że ujawnione prawo ma taką treść i takie pierwszeństwo, jakie wynika z dokonanego wpisu¹¹²⁶. Dodatkowo poprzez ujawnienie prawa w księdze wieczystej stowarzyszenie ogrodowe uzyskuje pierwszeństwo przysługującego mu prawa przez prawami nieujawnionymi (ewentualnie prawami ujawnionymi na podstawie wniosków złożonych później). Wpisanie użytkowania do księgi wieczystej powoduje – w myśl art. 246 § 1, 248 § 1 oraz art. 250 § 2 KC – że dalszy obrót nim ulega formalizacji: zrzeczenie się tego prawa, zmiana jego treści czy zmiana

¹¹²³ Wydaje się nie budzić wątpliwości, że w takim wypadku niemożliwość świadczenia ma charakter obiektywny, a zobowiązanie nie może być w takim wypadku wykonane przez kogokolwiek (na temat obiektywnego charakteru niemożliwości świadczenia - zob wyr. SA w Krakowie z 15.03.2018 r. I ACa 1115/17, 1846355).

¹¹²⁴ Podzielić należy przytoczony już w rozdziale IV pogląd A. Sylwestrzak, że do stosunku obligacyjnego pomiędzy użytkownikiem i właścicielem rzeczy można stosować przepisy części ogólnej zobowiązań - zob. A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja* ..., s. 585.

¹¹²⁵ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1916 ze zm.

¹¹²⁶ E. Gniewek, *Księgi wieczyste*..., art. 3, Nb. 20.

pierwszeństwa wymagają wpisu do księgi wieczystej, który przybiera charakter konstytutywny¹¹²⁷.

Nie wymaga wyjaśnienia, że przedmiotem użytkowania nie jest z kolei rodzinny ogród działkowy, który powstaje dopiero po nabyciu użytkowania przez stowarzyszenie ogrodowe. ROD zakładany jest przecież przez samo stowarzyszenie ogrodowe a nie właściciela. Nawet jednak, gdyby z jakichś przyczyn stowarzyszeniu ogrodowemu przekazywana była w użytkowanie nieruchomości, na której funkcjonował już ROD (np. po likwidacji stowarzyszenia prowadzącego wcześniej ten ogród), w związku z czym nie trzeba byłoby wykonywać czynności kwalifikowanych przez ustawę z 2013 r. jako zakładanie ROD, to art. 9 tej ustawy daje podstawę do przekazania stowarzyszeniu jedynie użytkowania gruntu, a nie rodzinnego ogrodu działkowego traktowanego ewentualnie jako zespół środków produkcji, o którym mowa w art. 257 KC¹¹²⁸. Prawo użytkowania nieruchomości przysługujące stowarzyszeniu, wraz z własnością infrastruktury ogrodowej oraz prawami wynikającymi z umów dzierżawy działkowej oraz ustanowionych na rzecz działkowców praw użytkowania działek, jest natomiast elementem składowym zorganizowanego zespołu praw majątkowych, jakim jest ROD.

Ponieważ do istoty użytkowania nie należy odpłatność¹¹²⁹, stowarzyszenie ogrodowe może uzyskiwać użytkowanie gruntów również na zasadzie beczynszowej – ustawa z 2013 r. przewiduje taką możliwość w art. 9. Dominujący jest pogląd, że w przypadku użytkowania ustanowionego odpłatnie obowiązek zapłaty nie należy do treści tego prawa¹¹³⁰. Należy zarazem przypomnieć, że gdy pod rządami wcześniejszych ustaw¹¹³¹ ustawodawca nałożył na Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego obowiązek nieodpłatnego przekazywania gruntów stanowiących ich własność a przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze (rodzinne) ogrody działkowe, w użytkowanie Polskiemu Związkowi Działkowców – rozwiązanie to zostało zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny jako niezgodne z Konstytucją (zob. rozdział II.3.2 pracy). Jak podkreślał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 sierpnia 2004 r. (sygn. III CK 348/03, Legalis 76044), z chwilą przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego pod pracowniczy ogród działkowy „powstawał ustawowy obowiązek przekazania go w drodze decyzji administracyjnej w nieodpłatne użytkowanie Polskiemu Związkowi

¹¹²⁷ A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 168.

¹¹²⁸ Na skutek podpisania takiej umowy stowarzyszenie ogrodowe uzyskałoby natomiast na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z 2013 r. własność infrastruktury ogrodowej istniejącej na gruncie przekazanym w użytkowanie.

¹¹²⁹ Wniosek z art. 252 KC; tak też J. Ignatowicz, K. Stefaniak, *Prawo rzeczowe...*, s. 194.

¹¹³⁰ A. Bieranowski, *Wynagrodzenie za ustanowienie...*, s. 192, A. Koziół, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. t. II. Własność i inne prawa rzeczowe* (art. 126-352) (red. M. Fras, M. Habdas), Warszawa 2018, art. 252, teza 12, B. Burian, W. Szydło, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 8* (red. E. Gniewek, P. Machnikowski), Warszawa 2017, art. 252, Nb 12.

¹¹³¹ Zob. art. 8 ust. 1 PracOgrU oraz art. 10 RodzOgrU z 2005 r.

Działkowców (art. 8 ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych – tj. Dz.U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390 ze zm.). W takim stanie właściciel nieruchomości nie jest uprawniony do faktycznego korzystania z gruntu, ponieważ istnieje ustawowy obowiązek ustanowienia na rzecz Polskiego Związku Działkowców użytkownika oraz w świetle ustawy istnieje ogród stały, do korzystania z którego uprawnieni są działkowcy”. Aktualnie właściciel samodzielnie decyduje, czy ustanawiane przez niego prawo ma być odpłatne, czy też nie.

VI.3.2.7. Wnioski

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że użytkowanie – jako najszersze spośród ograniczonych praw rzeczowych – umożliwia stowarzyszeniu ogrodowemu znaczną swobodę korzystania z rzeczy, ograniczając do minimum ewentualne ingerencje właściciela w nieruchomość przekazaną mu na cele ROD. W porównaniu do tradycyjnych obligacyjnych form korzystania z rzeczy zapewnia ono stowarzyszeniu silną pozycję wobec osób trzecich oraz samego właściciela. Sprecyzowanie w umowie, o której mowa w art. 9 RodzOgrU, jakie przeznaczenie ma grunt oddawany w użytkowanie, determinuje wymagania prawidłowej gospodarki odnoszące się do korzystania z gruntu przeznaczonego na założenie i prowadzenie ROD. Stowarzyszenie ogrodowe nie może wykorzystywać oddanego mu w użytkowanie gruntu w dowolny sposób, ale musi przygotować go i przeznaczyć na cele wyznaczone ustawą. Cele te zawierają zarazem w sobie założenie, że będąc istotą użytkowania prawo do używania gruntu i prawo do pobierania jego pożytków będzie wykonywane przez osoby trzecie – działkowców.

Dopuszczalność przenoszenia na osoby trzecie uprawnienia do wykonywania użytkowania, uzdatnia to prawo do wykorzystania na potrzeby ROD. Stanowi ono bowiem zarówno elastyczną podstawę przekazywania na rzecz działkowców wtórnych praw do nieruchomości (prawa dzierżawy działkowej), jak i pośrednio zabezpiecza ich interesy, w szczególności zapewniając możliwość długotrwałego korzystania z gruntu. Realizacja tej drugiej funkcji jest jednak zagrożona w przypadku, gdy słaba jest więź prawna i faktyczna pomiędzy działkowcami ROD a stowarzyszeniem prowadzącym ogród. Obowiązujące przepisy nie gwarantują ani zachowania takiej ścisłej więzi prawnej, ani jej przywrócenia w przypadku, gdy działkowcy nie identyfikują się ze stowarzyszeniem prowadzącym ROD¹¹³² (o czym więcej w rozdziale kolejnym).

¹¹³² Nie jest tutaj wystarczające zastrzeżenie w ustawie obowiązku przyjęcia działkowca do stowarzyszenia, jeśli spełnia on warunki określone statutem (art. 48 RodzOgrU).

Ustawodawca uczynił umowę zawierającą oświadczenie o ustanowieniu prawa użytkowania na rzecz stowarzyszenia ogrodowego formalną podstawą wyznaczenia stowarzyszenia ogrodowego, które prowadzić będzie ROD. Dopiero z chwilą nabycia prawa użytkowania stowarzyszenie ogrodowe uzyskuje status podmiotu prowadzącego ROD w rozumieniu ustawy i może wykonywać wynikające z tego faktu uprawnienia (m.in. nabyć własność infrastruktury ogrodowej). Zarazem ustawa z 2013 r. nie przewiduje by treścią stosunku umownego pomiędzy właścicielem gruntu a stowarzyszeniem ogrodowym było powierzenie mu prowadzenia ogrodu działkowego. Zadania w tym zakresie wyznacza nie umowa, lecz ustawa, której przepisy mogą być co najwyżej interpretowane jako wyznaczające wymagania prawidłowego gospodarki mające zastosowanie do nieruchomości oddanej stowarzyszeniu z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie ROD. Gdy prawo użytkowania zostanie ustanowione – stanowiąc podstawę zorganizowanego zespołu praw majątkowych konstytuujących ROD – jego charakter i cechy uniemożliwiają przekazanie prowadzenia ogrodu innemu stowarzyszeniu ogrodowemu i w sposób praktycznie nierozzerwalny wiążą dany ROD z podmiotem, na rzecz którego prawo to zostało pierwotnie przyznane.

VI.3.3. Prawo użytkowania wieczystego

VI.3.3.1. Uwagi ogólne

W 1995 r. ustawodawca zdecydował, że podstawą korzystania przez Polski Związek Działkowców z gruntów, na których położone są pracownicze ogrody działkowe, będzie nie tylko prawo użytkowania, lecz także prawo użytkowania wieczystego. Okoliczności dokonania tej zmiany, a także kontrowersje związane z przyznaniem PZD roszczenia o nieodpłatne nabycie tego rodzaju prawa do znacznej części gruntów istniejących pracowniczych ogrodów działkowych i dotyczącej tej kwestii rozstrzygnięcia TK, zostały już opisane w rozdziałach I.4.2 oraz I.4.3 pracy. Należy jedynie podkreślić, że w swoim ostatnim orzeczeniu z 2012 r. Trybunał nie wykluczył możliwości oddawania na cele ROD nieruchomości w użytkowanie wieczyste – podważył jedynie wyłączenie ustanawiania nieodpłatnego prawa tego rodzaju na rzecz jednej, wskazanej przez ustawodawcę organizacji działkowców¹¹³³.

¹¹³³ Zob. pkt 17.5 wyr. TK z dnia 11.07.2012 r. K 8/10, *OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78*.

VI.3.3.2. Treść i przedmiot użytkowania wieczystego

Użytkowanie wieczyste, charakteryzując się otwartym – na wzór własności – katalogiem przysługujących uprawnionemu praw, w zakres których wchodzić mają uprawnienia do używania gruntu, pobierania pożytków oraz innych jego dochodów, gwarantuje najszersze – w porównaniu do innych praw – możliwości korzystania z cudzej nieruchomości¹¹³⁴. Dodatkowo w zakres tego prawa wchodzi możliwość rozporządzenia nim, co potencjalnie mogłoby stanowić podstawę do przekazywania prowadzenia ROD wraz ze wszystkimi składającymi się na ROD składnikami majątkowymi, innemu stowarzyszeniu ogrodowemu (co aktualnie nie jest przewidziane przez ustawę z 2013 r.). Prezentując zasadnicze cechy przynależne własności nieruchomości, jest użytkowanie wieczyste prawem w swej treści do własności zbliżonym¹¹³⁵. Różnica polega na tym, że użytkowanie wieczyste jest prawem terminowym, ograniczonym okresem, na który zostało ustanowione¹¹³⁶, a także na tym, że granice uprawnień użytkownika wieczystego wyznacza dodatkowo (prócz ustaw i zasad współżycia społecznego) umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W odróżnieniu od właściciela, użytkownikowi wieczystemu nie wolno zmieniać przeznaczenia rzeczy oraz zaniechać wykonywania swoich uprawnień, gdyż może się on narazić na rozwiązanie umowy i odebranie terenu¹¹³⁷. Ten element stosunku użytkowania wieczystego nabiera znaczenia przy przeznaczeniu nieruchomości na założenie i prowadzenie ROD, które to działania wymagają wyznaczonej przepisami ustawy z 2013 r. aktywności (o czym niżej). Przywołana specyfika wykonywania prawa użytkowania wieczystego zostanie omówiona poniżej w kontekście zasad funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych oraz zadań realizowanych przez stowarzyszenia ogrodowe w tym zakresie.

¹¹³⁴ A. Cisek, K. Górka, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 8* (red. E. Gniewek, P. Machnikowski), Warszawa 2017, art. 233, Nb. 2-3, 7-16.

¹¹³⁵ Tak np. K. Pietrzykowski, w: *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰* (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018, art. 233, Nb 2. Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 171 i nast., C. Woźniak, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 146-147, R. Dziczek, *Użytkowanie wieczyste w obrocie...*, s. 45 oraz A. Cisek, K. Górka, w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 233, Nb. 2, J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 181, a także wyr. TK z dnia 20.02.2002 r., K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4 oraz uchw. SN z 22.10.1968 r., III CZP 98/68, OSNCP 1969/11, poz. 188, post. SN z 17.01.1974 r., III CRN 316/73, OSNC1974/11/197, uchw. SN z 11.12.1975 r., III CZP 63/75, OSNCP 1976/12, poz. 259; post. SN z 25.02.2009 r., II CSK 501/08, Legalis 242715, wyr. SN z 4.03.2010 r., I CSK 389/09, Legalis 358136, wyr. WSA w Krakowie z 26.07.2017 r. (I SA/Kr 575/17, Legalis 1664979). Podobieństwo takie kwestionuje K. Zaradkiewicz, Glosa do uchw. SN – Izba Cywilna z 13.12.2013 r. (III CZP 81/13), OSP 7–8/2017.

¹¹³⁶ Użytkownikowi wieczystemu przysługuje jednak roszczenie o przedłużenie przysługującego mu prawa (art. 236 § 2 KC), co jest krytykowane, jako uczynienie z użytkowania wieczystego *de facto* instytucji bezterminowej - zob. K. Zaradkiewicz, *Prawo zabudowy w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego* w: J. Haberko (red.), A. Olejniczak (red.), A. Pyrzyńska (red.), D. Sokołowska (red.), *Współczesne problemy prawa zobowiązań*, Warszawa, 2015, s. 764, H. Cioch, *Prawo wieczystego użytkowania de lege lata i de lege ferenda*, Rejent Nr 5(145)2003, s. 18.

¹¹³⁷ T. Smczyński, *Ochrona prawa wieczystego użytkowania*, Palestra 15/3(159), s. 18. Por. też wyr. SN z 3.06.2011 r., III CSK 281/10, Legalis 442096, z którego uzasadnienia wynika, że z prawem użytkowania wieczystego wiąże się także obowiązek czynnego wykonywania prawa użytkowania wieczystego, a zaniechanie korzystania z gruntu uzasadnia rozwiązanie umowy oddającej nieruchomości wieczyste. Pogląd taki Z. Truszkiewicz uznaje za kontrowersyjny (Z. Truszkiewicz, w: *SPP t. 4, Prawo rzeczowe*, s. 81).

Jak wynika z opisanego charakteru użytkowania wieczystego, daje ono stowarzyszeniu ogrodowemu większe niż użytkowanie możliwości realizowania działań związanych z zakładaniem i prowadzeniem ROD. W istocie jednak, sposób należytego powadzenia ogrodu działkowego i zakres podejmowanych w związku z tym czynności, jest w obydwu przypadkach tożsamy i wyznaczony przez te same przepisy ustawy z 2013 r.¹¹³⁸. Uzyskanie tego prawa skutkuje z kolei, w jeszcze większym niż użytkowanie stopniu, pozbawieniem atrybutów władczych podmiotu, który jest właścicielem gruntu¹¹³⁹. Nie może on podejmować jakichkolwiek działań, które zagrażałyby użytkownikowi wieczystemu, i nie może bezpośrednio ingerować w sposób wykonywania przez niego uprawnień¹¹⁴⁰. Podstawową bowiem funkcją użytkowania wieczystego jest stworzenie warunków dla trwałego zagospodarowania terenu¹¹⁴¹, co zapewniać ma m.in. ochrona realizowana przy odpowiednim zastosowaniu środków przysługujących właścicielowi¹¹⁴². Stowarzyszeniu ogrodowemu przysługują więc w takim przypadku roszczenia windykacyjne i negatoryjne, a także roszczenia uzupełniające z art. 224-230 KC. Roszczenia te mogą być skierowane przeciwko każdemu, kto bez podstawy prawnej ingeruje w prawa użytkownika wieczystego, np. korzysta z terenu wspólnego lub poszczególnych działek bądź uniemożliwia swobodne ich wykorzystywanie przez stowarzyszenie lub działkowców. Roszczenia te nie ulegają przedawnieniu (art. 223 § 1 KC). Przysługują one także względem właściciela gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste¹¹⁴³.

Ze względu na jednolite uregulowanie zasad zakładania i prowadzenia ROD na gruntach stanowiących przedmiot użytkowania bądź użytkowania wieczystego, do tego ostatniego prawa zastosowanie mieć będą sformułowane wyżej uwagi dotyczące specyfiki nieruchomości przekazywanej na założenie i prowadzenie ROD. Przede wszystkim więc, musi być to nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa lub j.s.t., a zawarcie przez jakikolwiek inny podmiot umowy, której przedmiotem miałoby być oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, będzie nieważne, jako sprzeczne z ustawą (art. 232 § 1 i 2 w zw. z art. 58 § 1 KC). Nieruchomość przekazywana stowarzyszeniu ogrodowemu w celu założenia

¹¹³⁸ M.in. dlatego Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że już samo prawo użytkowania daje stowarzyszeniom ogrodowym wystarczającą swobodę realizacji wszystkich niezbędnych do tego czynności (zob. uwagi na ten temat w pkt III.3 uzasadnienia orzeczenia TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50), a także uzasadnienie wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4).

¹¹³⁹ Orz. TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50).

¹¹⁴⁰ Wyr. TK z 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4).

¹¹⁴¹ Orz. TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50).

¹¹⁴² Mimo braku w kodeksie cywilnym, czy ustawie o gospodarce nieruchomościami, przepisów określających środki ochrony prawa użytkowania wieczystego, w orzecznictwie oraz literaturze wskazuje się, że stosować powinno się w tym zakresie analogicznie bądź odpowiednio (poprzez art. 251 KC) przepisy o ochronie własności - zob. uchw. SN z 22.10.1968 r., III CZP 98/68, OSNCP 1969, Nr 11, poz. 188, post. SN z 17.1.1974 r., III CRN 316/73, OSNCP 1974, Nr 11, poz. 197; T. Smoczyński, *Ochrona prawa...*, s. 16-25, J. Górecki, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 233, teza 66, R. Dziczek, *Użytkowanie wieczyste w obrocie...*, s. 60-61.

¹¹⁴³ Zob. więcej - Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 539-563.

ROD powinna być też objęta uchwałą (zarządzeniem) właściwego organu dotyczącą utworzenia ROD (art. 8 RodzOgrU). W przypadku braku takiej uchwały umowa o oddaniu stowarzyszeniu ogrodowemu w użytkowanie wieczyste gruntu będzie ważna, jednak moim zdaniem nie doprowadzi skutecznie do powstania rodzinnego ogrodu działkowego (zob. uwagi dotyczące zakładania ROD w rozdziale V.2 pracy)¹¹⁴⁴.

VI.3.3.3. Podstawy prawne użytkowania wieczystego gruntów ROD

Podstawą oddawania gruntów Skarbu Państwa i j.s.t. w użytkowanie wieczyste stowarzyszeń ogrodowych są przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz Kodeks cywilny, a także art. 9 RodzOgrU w zakresie w jakim wyznacza on cel, a więc i sposób, korzystania z gruntu.

Zgodnie z art.233 KC korzystanie z gruntu przez stowarzyszenie ogrodowe powinno być realizowane w granicach określonych przez ustawy (w tym ustawę z 2013 r.), zasady współżycia społecznego oraz umowę o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste. Art. 239 KC oraz art. 62 GospNU wymagają, by umowa taka określała m.in. sposób korzystania z gruntu, zgodnie z celem, na który został on oddany w użytkowanie wieczyste¹¹⁴⁵. Cel ten wynika bezpośrednio z art. 9 RodzOgrU, który przesądza, że nieruchomość oddawana jest stowarzyszeniu ogrodowemu w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie ROD. Określony w umowie sposób korzystania z gruntu – czyli konkretna forma, metoda lub tryb osiągnięcia tego celu¹¹⁴⁶ – powinien uwzględniać postanowienia

¹¹⁴⁴ Nie można mówić tu o nieważności wywołanej pierwotną niemożliwością świadczenia, gdyż art. 387 § 1 KC odnosi się do "świadczenia niemożliwego", a nie do braku możliwości zrealizowania przyjętego przez strony celu umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste. Będąc przedmiotem umowy o oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste świadczenia stron są w tym przypadku możliwe - zarówno świadczenie w postaci oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, jak i świadczenie polegające na uiszczaniu opłat z tego tytułu. Nie jest natomiast przedmiotem zobowiązania (świadczeniem) którejkolwiek ze stron realizacja celu wynikającego z zawartej z właścicielem umowy, w tym przypadku założenie i prowadzenie ROD. "Obowiązki obciążające użytkownika wieczystego nie są elementem treści prawa użytkowania wieczystego, mogą być co najwyżej elementem stosunku użytkowania wieczystego" - Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 22 i 227-231. W przypadku jednak wykorzystywania gruntu niezgodnie z umową, bądź długotrwałego zaniechania wykonywania użytkowania wieczystego (z uwagi na niemożność zrealizowania wyznaczonego umową celu), dopuszczalne jest stwierdzenie przez sąd korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem i rozwiązanie tego prawa (wyr. SN z 3.6.2011 r., III CSK 281/10, Legalis 442096).

¹¹⁴⁵ O relacji pomiędzy pojęciami „przeznaczenie gruntu”, o którym mowa w art. 240 KC, "sposób korzystania" z nieruchomości/gruntu (art. 29 ust. 1 GospUN, art. 239 par 1 KC), oraz "sposób zagospodarowania" (art. 62 ust. 1 GospUN), a także "cel, na który nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste" (art. 29 ust. 1 oraz art. 62 ust. 1 i 2 GospUN) - patrz A. Pyrzyńska, *Rozwiązanie umowy...*, s. 63-65. Autorka uznaje, że "przeznaczenie gruntu", o którym mowa w art. 240 KC, jest pojęciem najszerszym i obejmuje wszystkie pozostałe określenia. Również w tym ujęciu jednak, "sposób korzystania z nieruchomości musi, co do zasady, stwarzać możliwość realizacji celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste" (wyr. SN z 29.6.2007 r., I CSK 133/07, Legalis 157536). Przypomnieć trzeba, że właśnie o przeznaczeniu gruntu ("na zakładanie i prowadzenie ROD") stanowi art. 9 RodzOgrU Analogicznie - Z. Truskiewicz, w: *SPP t. 4, Prawo rzeczowe*, s. 23.

¹¹⁴⁶ Zob. wyr. SN z 18.06.2010 r., V CSK 414/09, OSNC-ZD rok 2011, nr 2, poz. 24, wyr. SN z 29.06.2007 r., I CSK 133/06, Legalis 157536, wyr. SN z 24.07.2002 r., I CKN 891/00, Legalis 56862, Wyr. SN z dnia 7.04.2016 r., III CSK 249/15, Legalis 1460774.

ustawy z 2013 r. określające zasady zakładania i prowadzenia ROD. Ponieważ do obowiązków stowarzyszenia ogrodowego związanych z założeniem ROD należy zagospodarowanie terenu i budowa infrastruktury ogrodowej (art. 11 ust. 2 RodzOgrU), umowa ze Skarbem Państwa lub j.s.t. powinna określać również termin rozpoczęcia i zakończenia związanych z tym prac¹¹⁴⁷, rodzaj wykonywanych urządzeń i ewentualnie wznoszonych budynków oraz obowiązek ich utrzymania w należyтым stanie, warunki i termin odbudowy w razie ewentualnego ich zniszczenia albo rozbiórki, a także wynagrodzenie należne wieczystemu użytkownikowi za budynki lub urządzenia istniejące na gruncie w dniu wygaśnięcia użytkowania wieczystego (art. 239 § 2 KC). Zgodnie z art. 30 GospNU postanowienia umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste dotyczące sposobu korzystania z tej nieruchomości podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej. Postanowienia te wiążą też kolejnego nabywcę prawa użytkowania wieczystego (na temat możliwości zbycia tego prawa więcej poniżej) również wówczas, gdy nie zostały ujawnione w księdze wieczystej¹¹⁴⁸.

Do ustanowienia tego prawa konieczne jest nie tylko zawarcie umowy w formie aktu notarialnego, lecz także wpis w księdze wieczystej (art. 27 GospNU).

VI.3.3.4. Funkcje użytkowania wieczystego gruntów ROD

Cele, dla których prawo użytkowania wieczystego na rzecz stowarzyszeń ogrodowych może być ustanawiane, co do zasady pokrywają się z celami omówionymi w części dotyczącej prawa użytkowania. Mimo bowiem odmiennej podstawy korzystania z gruntu zarówno funkcje ROD, jak i potrzeby działkowców, które zaspakajane są poprzez korzystanie z działek, a także powody, dla których stowarzyszenie ogrodowe pośredniczy w zaspakajaniu tych potrzeb, są tożsame. Ustawa z 2013 r. nie różnicuje zasad zakładania i prowadzenia ROD w zależności od rodzaju tytułu prawnego uzyskanego przez stowarzyszenie, a umowy dotyczące ustanowienia obydwu tych praw w identyczny sposób określają przeznaczenie gruntu („na zakładanie i prowadzenie ROD”). Z tego względu szereg poczynionych w rozdziale wcześniejszym spostrzeżeń dotyczących warunków wykonywania prawa użytkowania będzie mieć odpowiednie zastosowanie również do prawa użytkowania wieczystego, mimo istotnych różnic pomiędzy tymi prawami. Cele wyznaczone ustawą z

¹¹⁴⁷ Termin ten może być przedłużony na wniosek użytkownika wieczystego, jeżeli nie mógł być dotrzymany z przyczyn niezależnych od użytkownika (art. 62 ust. 4 GospNU).

¹¹⁴⁸ Wyr. SN z 18.02.2015 r., I CSK 129/14, OSNC 2016/B/36), wyr. SN z 15.9.2005 r., II CK 59/05, Legalis 157543, wyr. SN z 9.03.2018 r., I CSK 336/17, Legalis 1768308; tak samo K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny. T. I...*, art. 233, Nb 3, R. Diczek, *Użytkowanie wieczyste w obrocie...*, s. 46-47.

2013 r. powinny wpływać na określenie w umowie ustanawiającej użytkowanie wieczyste sposobu korzystania z gruntu.

VI.3.3.5. Sposób korzystania z gruntów przez użytkownika wieczystego

Sposób korzystania z gruntów przekazanych użytkownikowi wieczystemu do prowadzenia ROD cechuje się identyczną specyfiką, jak opisana przy omawianiu prawa użytkowania. W skrócie polega ona na zagospodarowaniu ROD oraz na udostępnianiu przez stowarzyszenie ogrodowe na podstawie umów obligacyjnych działek do używania oraz pobierania ich pożytków przez działkowców, przy zachowaniu prawa gospodarowania terenem ogólnym oraz prawa dysponowania prawami do działek na rzecz chętnych. W aktualnej ustawie ustawodawca zrezygnował z przewidzianego na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów (od 1995 do 2013 roku) zróżnicowania praw przyznawanych działkowcom w zależności od rodzaju prawa przysługującego PZD¹¹⁴⁹. *De lege lata*, również w przypadku nabycia przez stowarzyszenie ogrodowe użytkowania wieczystego, działkowcom przekazane może być jedynie obligacyjne prawo do działki na podstawie umowy dzierżawy działkowej; nie jest już możliwe ustanawianie na rzecz działkowców prawa rzeczowego¹¹⁵⁰.

Tak jak przy użytkowaniu nieruchomości ROD, również gdy jest ona przedmiotem użytkowania wieczystego, stowarzyszeniu ogrodowemu przysługuje własność infrastruktury ogrodowej. W tym przypadku jednak do budynków i innych urządzeń wchodzących w skład tej infrastruktury zastosowanie mają dwie potencjalnie konkurujące normy – art. 235 § 1 i 2 KC oraz art. 11 ust. 3 RodzOgrU. Relacja pomiędzy tymi przepisami jest specyficzna, w znacznej bowiem części zakres zastosowania norm z nich wynikających się pokrywa, a dodatkowo regulują one przedmiotową materię analogicznie. Dotyczy to tych *budynków i urządzeń*, o których mowa w art. 235 § 1 KC¹¹⁵¹, które stanowią zarazem *infrastrukturę ogrodową* w rozumieniu art. 2 pkt 9 RodzOgrU. Zasadniczo wymienione w definicji *infrastruktury ogrodowej* elementy stanowią *budynki* bądź *urządzenia*, do których odnosi się

¹¹⁴⁹ Ja wskazano w rozdziale II, od 1995 r. ustawa z 1981 r., a następnie także ustawa z 2005 r., przewidywały, w razie nabycia przez PZD prawa użytkowania wieczystego gruntu ogrodu, nie tylko możliwość korzystania przez działkowca z działki na podstawie obligacyjnego użytkowania działkowego, ale również nabycia prawa użytkowania uregulowanego w Kodeksie cywilnym (co nie było możliwe, gdy PZD dysponował jedynie użytkowaniem działki).

¹¹⁵⁰ Byt swój zachowały natomiast prawa użytkowania ustanowione pod rządami wcześniejszych ustaw (zob. rozdział III.6.2 pracy).

¹¹⁵¹ Pojęcie budynku w kodeksie nie jest zdefiniowane. Orzecznictwo odwołuje się w tym zakresie do definicji zawartej w art. 3 pkt 2 Prawa budowlanego (uchw. SN z 23.01.2007 r., III CZP 136/06, OSNC 2007, Nr 11, poz. 163; wyr. SN z 18.01.2018 r., V CSK 242/17, Legalis 1837112).

kodeks cywilny¹¹⁵². Jednak pojęcie infrastruktury ogrodowej zawężone jest do takich *budynków i urządzeń*, które są „przeznaczone do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek” oraz służą „do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego”. Jeśli więc stowarzyszenie ogrodowe wyposaży dodatkowo grunt w inną infrastrukturę lub wzniesie budynek mający inne zastosowanie, stanowić będzie on jego własność, ale nie jako infrastruktura ogrodowa, lecz z mocy samego art. 235 § 1 KC. Choć ustawa z 2013 r. nie formułuje wprost zasady związania własności infrastruktury ogrodowej z przysługującym stowarzyszeniu ogrodowemu prawem do gruntu ROD, to – jak argumentowano w rozdziale III.4.4 pracy – zasada ta na gruncie jej przepisów obowiązuje, analogicznie do postanowień art. 235 § 2 KC. Mimo więc, że przepisy ustawy z 2013 r. w omawianym zakresie mają charakter szczególny wobec ogólnej regulacji kodeksowej, to nie modyfikują one wynikających z Kodeksu cywilnego zasad. Ponieważ regulacja art. 11 ust. 3 w zw. z art. 2 pkt 9 RodzOgrU jest przedmiotowo węższa, art. 235 KC znajdzie zastosowanie w pozostałym zakresie, tj. do budynków i urządzeń wznoszonych lub nabytych przez użytkownika wieczystego a nie stanowiących infrastruktury ogrodowej. Należy jednocześnie podkreślić, że w przypadku gruntów ROD, ze względu na regulację szczególną art. 30 ust. 2 RodzOgrU, nie będzie miała zastosowania reguła stwierdzająca, że budynek wzniesiony przez dzierżawcę na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste stanowi własność wieczystego użytkownika¹¹⁵³. Szczególnym rozwiązaniem na gruncie ustawy z 2013 r. jest dodatkowo to, że własność *nasadzeń* dokonywanych na działce przez osobę z niej korzystającą nie będzie przysługiwała właścicielowi gruntu (co miałyby miejsce w przypadku „zwykłego” użytkowania wieczystego, albowiem art. 235 KC do nasadzeń się nie odnosi), lecz działkowcowi.

VI.3.3.6. Wpływ pozycji prawnej użytkownika wieczystego na prawa i interesy działkowców

W przypadku użytkowania wieczystego właścicielowi przysługują jedynie ograniczone instrumenty oddziaływania na sposób wykonywania tego prawa¹¹⁵⁴, co z jednej strony zapewnia stowarzyszeniu ogrodowemu niezależność, a z drugiej istotnie ogranicza możliwość angażowania się gmin w rozwiązywanie konfliktów pomiędzy działkowcami a

¹¹⁵² Zob. jednak uwagi dot. zaliczenia do infrastruktury ogrodowej alei i dróg ogrodowych, a także placów zabaw w rozdziale IV.14 pracy.

¹¹⁵³ Obowiązkiwanie takiej zasady w innych okolicznościach potwierdza m.in. uchw. SN z 25.11.2011 r., III CZP 60/11, OSNC 2012, Nr 6, poz. 66). Tak też: J. Górecki, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 235, tezy 7-8, K. Pietrzykowski, w: *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰* (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018, art. 235, Nb 2, K. Bagan-Kurluta, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*. (red. M. Załucki) Warszawa 2019, art. 235, Nb. 5.

¹¹⁵⁴ Wyr. SN z 27.10.2010 r. (V CSK 120/10, Legalis 315804).

podmiotem prowadzącym ogród. Właścicielowi przysługuje w tym zakresie przede wszystkim uprawnienie do egzekwowania działań prowadzących do zagospodarowania gruntu zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie. Może on, w razie niedotrzymania wyznaczonego w umowie terminu zagospodarowania nieruchomości gruntowej – np. założenia ROD – wyznaczyć na podstawie art. 63 GospNU termin dodatkowy do wykonania niezbędnych działań, a po jego upływie ustalić dodatkowe opłaty roczne obciążające użytkownika wieczystego, niezależnie od opłat z tytułu użytkowania wieczystego (wysokość tych opłat wzrasta w każdym kolejnym roku niewywiązania się z ww. zobowiązania)¹¹⁵⁵. Poza powyższym i ewentualnymi roszczeniami odszkodowawczymi właściciel może dążyć w wyjątkowych przypadkach do rozwiązania umowy przez sąd (o czym jeszcze niżej).

Niewątpliwie dzięki swoim cechom prawo użytkowania wieczystego daje zatem mocną gwarancję utrzymania przez okres, na który zostało ustanowione, funkcji nieruchomości jako rodzinnych ogrodów działkowych¹¹⁵⁶, co stanowi zachętę do inwestowania pracy i nakładów finansowych w działki i prowadzone uprawy. Z uwagi na te cechy (trwałość, skuteczność *erga omnes* i silną ochronę przed naruszeniami) jest ono dogodną podstawą dla oparcia organizacji ROD na modelu dwupoziomowej struktury praw działkowców do nieruchomości ogrodu. Umożliwia ono skuteczne zarządzanie ogrodem, eliminując bezpośrednio stosunki prawne między właścicielem gruntu a działkowcami. Walory użytkowania wieczystego, przy założeniu działania stowarzyszeń ogrodowych w interesie działkowców, pośrednio wzmacniają uprawnienia im przysługujące, mimo że wywodzą się one z obligacyjnego jedynie prawa do działki. Trwałość prawa pierwotnego przysługującego stowarzyszeniu ogrodowemu gwarantuje, że działki wykorzystywane będą przez okres zapewniający amortyzację ponoszonych przez działkowców nakładów na grunt oraz wydatków na stanowiące odrębną własność budynki i inne urządzenia¹¹⁵⁷.

Podobnie jak przy prowadzeniu ROD na gruncie stanowiącym przedmiot prawa użytkowania, również w omawianym przypadku znaczenia nabiera to, że gwarancje

¹¹⁵⁵ Mimo sankcji związanych z niewykonywaniem użytkowania wieczystego, które uzasadniają tezę o konieczności czynnego wykonywania prawa przez uprawnionego (zob. wyr. SN z 3.06.2011 r., III CSK 281/10, Legalis 442096), właścicielowi nie przysługuje roszczenie o wykonywanie tego obowiązku. "Nie jest to obowiązek o takim samym charakterze, jak obowiązek uiszczania opłat rocznych" - zob. Z. Truskiewicz, w: *SPP t. 4, Prawo rzeczowe*, s. 51-52.

¹¹⁵⁶ Gwarancja ta nie uniemożliwia jednak likwidacji ogrodu z uwagi na potrzebę wyłączenia gruntu na cele publiczne, a także nie obejmuje przypadku likwidacji ogrodu prowadzonego na gruncie przekazanym w użytkowanie wieczyste nieodpłatnie (art. 19 ust. 1 i 2 RodzOgrU).

¹¹⁵⁷ Na konieczność zapewnienia stabilności prawa do korzystania z nieruchomości (charakteryzującej przede wszystkim prawa rzeczowe, a nie obligacyjne), umożliwiającej m.in. amortyzację ponoszonych nakładów i kosztów, w przypadku umożliwienia nabywania odrębnej własności budynku (obiektu budowlanego) na cudzym gruncie, wskazywał w toku dyskusji dotyczących kształtu przyszłego prawa zabudowy K. Zaradkiewicz (K. Zaradkiewicz, *Prawo zabudowy w pracach...*, s. 767-768. W przypadku altan i pozostałych naniesień stanowiących odrębną własność działkowca związaną z prawem do działki, wady tej konstrukcji wynikające z nietrwałości prawa obligacyjnego, eliminować ma pośrednie wzmocnienie trwałości dzierżawy działkowej przez przyznanie prawa rzeczowego stowarzyszeniu ogrodowemu prowadzącemu ROD.

niezakłóconego realizowania praw do działki przez działkowców, powierzone zostały stowarzyszeniu ogrodowemu, dysponującemu prawem użytkowania wieczystego. To od sposobu wykonywania przez tę organizację obowiązków wynikających z umowy o oddaniu nieruchomości w użytkowania wieczyste zależy byt pierwotnego prawa do gruntu ROD, które może być w nadzwyczajnych przypadkach rozwiązane na wniosek właściciela. Natomiast stowarzyszenie ogrodowe, jako podmiot prowadzący ROD, ma decydujący wpływ na praktykę funkcjonowania ogrodu, która ma dla działkowców podstawowe znaczenie. Trybunał Konstytucyjny, oceniając skutki umożliwienia nabywania przez PZD prawa użytkowania wieczystego (na podstawie dokonanej w 1995 r. nowelizacji ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych), podkreślał, że „ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz PZD, do minimum sprowadza możliwość działania w interesie działkowców ze strony samego właściciela (konkretnej jednostki samorządu terytorialnego)”. Trybunał ocenił jednocześnie, że „ustawodawca umacniając pozycję PZD, nie stworzył stosownych, odpowiadających nowej sytuacji instrumentów ochronnych dla samych działkowców przed nieuprawnionym wykorzystywaniem (nadużywaniem) pozycji monopolistycznej przez organy tejże organizacji”¹¹⁵⁸. Na gruncie aktualnej ustawy, jak zostanie wskazane w kolejnych rozdziałach, pewne instrumenty takiej ochrony ustawodawca przewidział, rozbijając przy tym formalnie monopol PZD, jednak przyjęte środki przyznają zaledwie minimum niezbędnej ochrony działkowcom i nie przywracają należytej równowagi pomiędzy prawami i interesami tych organizacji oraz osób korzystających z działek w ROD.

Z punktu widzenia działkowców, istotnym czynnikiem wpływającym na stabilność korzystania z działek w ROD jest trwałość przysługującego stowarzyszeniu ogrodowemu prawa i ewentualna możliwość jego utraty na skutek rozwiązania umowy, wygaśnięcia lub zbycia tego prawa. Każdy z tym przypadków zostanie omówiony poniżej.

Podstawową gwarancją trwałości prawa użytkowania wieczystego jest to, że właściciel nie jest uprawniony do wypowiedzenia umowy czy rozwiązania jej na podstawie umownego prawa odstąpienia¹¹⁵⁹. Właścicielowi przysługuje natomiast uprawnienie do żądania rozwiązania umowy przez sąd, co zostało już omówione w rozdziale III.5.3 pracy. Jak wskazywano, do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego konieczne jest spełnienie kryterium oczywistej sprzeczności sposobu korzystania z nieruchomości z jej przeznaczeniem (art. 33 ust. 3 GospNU w zw. z art. 240 KC). W opinii Sądu Najwyższego „nie wystarczy

¹¹⁵⁸ Wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4).

¹¹⁵⁹ Z. Truszkiewicz, w: *SPP t. 4, Prawo rzeczowe*, s. 66 i 78, tak samo K. Górka, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 8* (red. E. Gniewek, P. Machnikowski), Warszawa 2017, art. 240, Nb 3, R. Dzięczek natomiast wskazuje, że możliwe jest skorzystanie z ustawowego prawa odstąpienia na podstawie art. 491 § 1 KC - R. Dzięczek, *Użytkowanie wieczyste w obrocie...*, s. 51. Zob. uchw. SN z 17.11.1993 r., III CZP 156/93, *OSNCP 1994 Nr 6, poz. 128*) oraz post. SN z 13.01.2012 r. I CSK 296/11, *OSNC 2012 Nr 7-8, poz. 91, str. 78*.

samo proste naruszenie przez użytkownika wieczystego sposobu korzystania z gruntu oddanego w użytkowanie, musi to być naruszenie oczywiste, ewidentne i niczym nieusprawiedliwione¹¹⁶⁰.

Rozwiązanie umowy może nastąpić też na mocy porozumienia pomiędzy właścicielem a użytkownikiem wieczystym¹¹⁶¹. Powołać tu należy pogląd Z. Truskiewicza, który twierdzi, że umowy w tym względzie nie można zawrzeć bez zgody osoby, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe na użytkowaniu wieczystym (np. użytkowanie), a także bez zgody osoby, której przysługuje prawo obligacyjne do nieruchomości oddanej w użytkowania wieczyste o rozszerzonej skuteczności z powodu ujawnienia w księdze wieczystej czy też na mocy przepisu szczególnego, co miałyby zastosowanie również do działkowców¹¹⁶².

Ustawa z 2013 r. wprowadza w powyższym zakresie dodatkowe uregulowanie szczególne. W przypadku gdy prawo do nieruchomości, na której znajduje się ROD, zostało nabyte przez stowarzyszenie ogrodowe nieodpłatnie a funkcjonowanie ROD jest sprzeczne z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obejmującym tę nieruchomość, właściciel może zgłosić do stowarzyszenia ogrodowego żądanie likwidacji ROD. Likwidacja taka, zgodnie z art. 2 ust. 11 RodzOgrU, prowadzi do wygaśnięcia praw przysługujących stowarzyszeniu ogrodowemu do nieruchomości zajmowanej przez ROD lub jego część oraz wydania tej nieruchomości właścicielowi – dotyczy to również gruntu będącego przedmiotem użytkowania wieczystego. Co istotne, likwidacja w tym trybie następuje na podstawie umowy pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym a właścicielem (w przypadku braku zgody stowarzyszenia na zawarcie proponowanego porozumienia jego oświadczenie woli w tym względzie może być zastąpione orzeczeniem sądu). Szczegółowo warunki takiej likwidacji zostały przedstawione w rozdziale V.4.5 pracy.

W orzecznictwie dopuszcza się również możliwość zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego przez uprawnionego, choć odnośnie do przypadków innych niż przewidziane wyraźnie w przepisach GospNierU zagadnienie to jest konstrowersyjne¹¹⁶³.

¹¹⁶⁰ Wyr. SN z 18 lutego 2015 r. (I CSK 129/14, OSNC 2016/B/36).

¹¹⁶¹ C. Woźniak, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 172 i 177, Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 565 i nast.

¹¹⁶² Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 622.

¹¹⁶³ Dopuszcza to C. Woźniak (*Użytkowanie wieczyste...*, s. 174), K. Bagan-Kurluta (*Komentarz do art. 233 KC w: M. Załucki (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Warszawa 2019, Nb. 8*) oraz A. Cisek i K. Górka (w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 233, Nb. 17), tak też najczęściej przyjmuje się w orzecznictwie - post. SN z 24.8.2005 r. (II CK 34/05, OSNC 2006, Nr 7–8, poz. 125); uchw. SN z 19.5.2006 r. (III CZP 26/06, OSNC 2007, Nr 3, poz. 39); uchw. SN z 23.8.2006 r. (III CZP 60/06, OSNC 2007, Nr 6, poz. 81); wyr. SN z 8.11.2007 r. (III CSK 183/07, Legalis 158083); post. SN z 9.4.2015 r. (V CSK 393/14, OSNC - Zb. dodatkowy 2016 nr C, poz. 53, str. 102). Jednostronne zrzeczenie się użytkowania wieczystego wyklucza natomiast A. Pyrzyńska, *Rozwiązanie umowy...*, s. 70-71 oraz Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 590-613. K. Pietrzykowski (K. Pietrzykowski, w: *Kodeks cywilny. T. I...* art. 233, Nb. 11) oraz Ł. Sanakiewicz (*Przeniesienie użytkowania wieczystego w drodze umowy przekazania*, Rej. 2010, Nr 1, s. 114-131) przyjmują, że użytkownik wieczysty, który nie może zrzec się przysługującego mu prawa na podstawie przepisów GospNierU, może wybyć się tego prawa zgodnie z art. 902¹ KC stosowanym w drodze analogii.

Cechą istotnie odróżniającą użytkowanie wieczyste od użytkowania, jest to, że użytkownik wieczysty może swoim prawem dowolnie rozporządzić – m.in. przenieść je na inny podmiot lub obciążyć prawem rzeczowym np. użytkowania. Jak wyjaśniono wyżej, stowarzyszenia ogrodowe nie ustanawiają już na rzecz działkowców prawa użytkowania na podstawie art. 252 KC, bowiem ustawa z 2013 r. przesądza, że jedyną podstawą przekazywania działkowcom praw do działki jest aktualnie umowa dzierżawy działkowej. Ustawa ta nie odnosi się z kolei do problematyki zbycia prawa użytkowania wieczystego. Kwestia ta wymaga omówienia, gdyż prowadzenie ROD ściśle powiązane jest z nabyciem i legitymowaniem się tytułem prawnym do gruntu, na którym się on znajduje (co omówiono w rozdziale III.5.3 pracy). Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości zmiany podmiotu prowadzącego ogród. Zbycie na rzecz innego podmiotu prawa użytkowania wieczystego gruntu ROD musiałyby nastąpić wraz z przeniesieniem na ten podmiot własności infrastruktury ogrodowej (wniosek z art. 11 ust. 1 i 3 w zw. z art. 2 pkt 9 i 10 RodzOgrU) oraz wiązałyby się z utratą przez zbywcę przymiotu stowarzyszenia prowadzącego ROD. Rozważyć zatem trzeba, czy ustawa z 2013 r. wyklucza możliwość przeniesienia tego prawa na inny podmiot, a jeśli nie, to jakie tego przeniesienia mogą być skutki, szczególnie dla praw przysługujących działkowcom.

W pierwszym rzędzie należy stwierdzić, że ustawa z 2013 r. nie modyfikuje natury prawa użytkowania wieczystego i nie pozbawia go atrybutu zbywalności będącym jedną z jego podstawowych cech (art. 233 KC *in fine*)¹¹⁶⁴. Również umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nie może wyłączyć zbywalności tego prawa (art. 57 § 1 KC), choć może zawierać zobowiązanie stowarzyszenia ogrodowego do niezbywania uzyskanego prawa¹¹⁶⁵. *Prima facie* wydaje się więc, że przeniesienie przez stowarzyszenie ogrodowe prawa użytkowania wieczystego na inny podmiot jest możliwe. Do kwestii tej odnosił się też Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1996 r. (kiedy to przecież prowadzenie pracowniczych ogrodów działkowych było jeszcze ściślej związane z wyłączną działalnością ówczesnego PZD), wyrażając obawę, że przyznanie PZD prawa użytkowania wieczystego gruntów pracowniczych ogrodów działkowych rodzi zagrożenie, polegające na „możliwości sprzedania przez PZD nieruchomości wyznaczonej na pracownicze ogrody działkowe, z przeznaczeniem na inne cele”¹¹⁶⁶. Budziło to wątpliwości TK, który wskazywał zarówno w 1996, jak i 2002 r., że rozwiązanie takie sprzeczne jest zarówno z celami, dla których

¹¹⁶⁴ A. Cisek, K. Górską, w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 233, Nb 7-11.

¹¹⁶⁵ K. Pietrzykowski, w: *Kodeks cywilny. T. I...* art. 233, Nb 10; zob. też odnośnie zobowiązania do nierozporządzania prawem - P. Sobolewski, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 57, teza 1-8. Czynność dokonana z naruszeniem zakazu dokonywania rozporządzeń jest skuteczna, powoduje jednak odpowiedzialność odszkodowawczą rozporządzającego na podstawie art. 471 KC (zob. SN w wyr. z 5.03.1981 r., II CR 39/81, OSNCP 1981, Nr 12, poz. 239).

¹¹⁶⁶ Orz. TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50).

uchwalona była ustawa, jak i godzi w prawa samych działkowców¹¹⁶⁷. Trybunał powołał się również na stanowisko J. Ignatowicza, który w swojej opinii do projektu nowelizacji ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych z 1995 r. wskazywał, że dla wyłączenia możliwości zbycia użytkowania wieczystego przez PZD właściwe byłoby wprowadzenie zakazu ustawowego skutkującego nieważnością takiego zbycia¹¹⁶⁸.

Argumentów przemawiających za niezgodnością z przepisami ustawy z 2013 r. (wyznaczającymi cele stowarzyszeń ogrodowych oraz sposoby ich realizacji) sprzedaży lub przeniesienia na innej podstawie użytkowania wieczystego gruntu ROD dostarczają dwa orzeczenia Sądu Najwyższego¹¹⁶⁹, w których Sąd ten uznał, że zbycie przez towarzystwo budownictwa społecznego nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, w którym znajdują się wynajmowane lokale mieszkalne, jest niedopuszczalne, chyba że nie wykracza poza granice przedmiotu działalności towarzystwa określone w art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego¹¹⁷⁰. W efekcie umowa sprzedaży takiej nieruchomości została uznana za dotkniętą sankcją bezwzględnej nieważności jako sprzeczna z ustawą¹¹⁷¹. Podobne podstawy mają formułowane na gruncie przepisów o spółdzielniach mieszkaniowych poglądy o potencjalnej nieważności zbycia przez spółdzielnię nieruchomości, w której ustanowiła ona spółdzielcze lokatorskie prawa do lokali mieszkalnych na rzecz swoich członków. Podnosi się bowiem, że działanie takie byłoby sprzeczne z ustawowymi celami spółdzielni i pozbawione byłoby podstawy prawnej¹¹⁷².

Tożsame argumenty można byłoby podnosić również odnośnie do potencjalnego zbywania nieruchomości przez stowarzyszenia ogrodowe (w szczególności jeśli miałyby to nastąpić nie na rzecz innego stowarzyszenia ogrodowego¹¹⁷³), albowiem zbycie takie godziłoby w cele wyznaczone tym organizacjom przez ustawę, uniemożliwiając ich realizację

¹¹⁶⁷ Orz. TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50), tak samo wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4).

¹¹⁶⁸ J. Ignatowicz stwierdził, że: "(...) żadne zbycie i tym samym inne przeznaczenie gruntów przez niepowołaną do tego jednostkę, zakwalifikowanych przez odpowiednie organy na ogródki działkowe, nie powinno mieć miejsca. Przed możliwością zbywania gruntów, na których zlokalizowane są pracownicze ogrody działkowe, zabezpieczałoby przyznanie PZD nie prawa merytorycznego, jakim jest użytkowanie wieczyste, lecz zarządu. Jeżeli jednak konstrukcja użytkowania wieczystego utrzymałaby się, to celowe byłoby wprowadzenie przepisu stanowiącego, że umowa przeniesienia na inną osobę użytkowania wieczystego zawarta, aby grunt obejmujący działki pracownicze został przeznaczony na inny cel, jest nieważna" - J. Ignatowicz, *Opinia o ustawie o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych w: Opinie o ustawie o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych*, Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu, Nr 264, s. 4 i n.

¹¹⁶⁹ Uchw. SN z 6.06.2014 r., III CZP 24/14, OSNC 2015 Nr 3, poz. 32 oraz wyr. SN z 5.02.2016 r. (IV CSK 445/15, Legalis 1430445).

¹¹⁷⁰ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1020.

¹¹⁷¹ Zob. jednak wątpliwości dot. odwołania się przez Sąd w sprawie III CZP 24/14 do koncepcji specjalnej zdolności prawnej osób prawnych, wiążącej dopuszczalny zakres działalności danej jednostki z jej ustawowo określonymi zadaniami (celami), które wyrażono w (generalnie aprobującej) glosie do ww. uchwały - R. Szczepaniak, *Glosa do uch. SN z 6.06.2014, III CZP 24/14*, OSP 2015, nr 3, poz. 29.

¹¹⁷² Do stanowiska takiego przychyliła się K. Królikowska (K. Królikowska, w: *Ustawa o spółdzielniach...*, art. 16, teza 21-23), odmiennie A. Jedliński, *Prawa do lokali w spółdzielniach mieszkaniowych*, Gdańsk 2005, s. 13.

¹¹⁷³ Ustawa nie przewiduje jednak i takich transferów praw do gruntów ROD.

i nie ma wyraźnej podstawy w jej przepisach. Sprzedaż taka prowadziłaby do wyzbycia się przez stowarzyszenie ogrodowe gruntu stanowiącego podstawę jego działania, a w wynikającym z treści art. 45 i 46 RodzOgrU przedmiocie działalności tych podmiotów nie mieści się działalność w zakresie obrotu nieruchomościami pozyskiwanymi od gmin na podstawie art. 9 RodzOgrU.

Uczciwie trzeba jednak dodać, że art. 2 pkt. 11 RodzOgrU, definiujący na czym polega likwidacja ROD (definicja ta budzi więcej wątpliwości niż cokolwiek wyjaśnia), wspomina o zbyciu praw przysługujących stowarzyszeniu ogrodowemu¹¹⁷⁴, co przemawia za dopuszczalnością takiego zbycia. Odniesienie to być może dotyczyć miało jedynie przypadku zawarcia w trybie wywłaszczeniowym umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 GospNU, jednak przepisy ustawy z 2013 r. nie dają wystarczających podstaw, by tak ograniczać rozumienie ww. przepisu, w szczególności jeśli miałyby to prowadzić do tak daleko idącego ograniczenia prawa majątkowego przysługującego stowarzyszeniu. Interpretując art. 2 pkt 11 RodzOgrU A. Jakowlew i O. Kuc wskazują, że stowarzyszenie ogrodowe nie może zbyć swojej nieruchomości „w sytuacji, gdy (...) zawarło uprzednio umowy dzierżawy działkowej, a działkowcy z którymi zawarto takie umowy, nie wyrazili zgody na rozwiązanie lub zmianę tych umów”. Autorzy uzasadniają swoje stanowisko tym, że omawiana ustawa nie dopuszcza likwidacji ogrodu poza wypadkami przewidzianymi w rozdziale 3 (a zbycie nieruchomości zgodnie z art. 2 pkt 11 RodzOgrU do takiej likwidacji by doprowadziło). Stanowisko to nie odwołuje się jednak do niezgodności takiego rozporządzenia prawem użytkowania wieczystego z ustawą, a jedynie wskazuje na zobowiązania umowne ograniczające swobodę stowarzyszenia ogrodowego w dysponowaniu nieruchomością ROD (zobowiązania te mogą więc co najwyżej stanowić podstawę roszczeń działkowców z art. 59 KC).

Kolejnego argumentu, tym razem systemowego, dostarcza analiza ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, która zawiera unormowania dotyczące sprzedaży nieruchomości spółdzielczej w toku likwidacji, postępowania upadłościowego albo postępowania egzekucyjnego (art. 16 oraz art. 17¹⁸ SpMieszkU). Przepisy te stanowią podstawę tezy wyrażającej, że ustawodawca dopuścił zbycie nieruchomości spółdzielczych jedynie w przewidzianych ustawą przypadkach, a poza takimi przypadkami jest to wykluczone¹¹⁷⁵. Ustawa z 2013 r. nie zawiera jednak analogicznych przepisów, co mogłoby świadczyć o tym, że generalnie zbycie na gruncie tej ustawy jest dopuszczalne.

¹¹⁷⁴ Zgodnie z tym przepisem, "ilekroć w ustawie jest mowa o (...) likwidacji rodzinnego ogrodu działkowego lub jego części - należy przez to rozumieć zbycie lub wygaśnięcie praw przysługujących stowarzyszeniu ogrodowemu do nieruchomości zajmowanej przez rodzinny ogród działkowy lub jego część oraz wydanie tej nieruchomości przez stowarzyszenie ogrodowe".

¹¹⁷⁵ Zob. przedstawioną w tym względzie argumentację - K. Królikowska, w: *Ustawa o spółdzielniach...*, art. 17¹⁸, teza 32-33.

Powoływaniu się na przykłady dotyczące towarzystw budownictwa społecznego oraz spółdzielni mieszkaniowych można przeciwstawić również stanowisko kwestionujące adekwatność takich odniesień wobec zasadniczo odmiennego statusu stowarzyszeń ogrodowych. Są one przecież stowarzyszeniami działającymi na podstawie Prawa o stowarzyszeniach, które jedynie obrały sobie wyznaczone przez ustawodawcę cele (i spełniły pozostałe warunki wymagane do uzyskania szczególnego statusu na gruncie ustawy z 2013 r.). Prawo nie zakazuje im zmiany tych celów, zatem mogą one m.in. zrezygnować ze statusu stowarzyszenia ogrodowego. Argument ten ma na celu zaakcentowanie, że charakter tych podmiotów w istocie nie różni się charakteru innych stowarzyszeń. Nie budziło dotąd wątpliwości, że stowarzyszenia mogą, w przypadku braku ustawowych zakazów, samodzielnie kształtować swoją działalność, w tym nabywać i zbywać nieruchomości w ramach przysługującej im autonomii. Dodatkowe wsparcie dla takiej tezy daje aktualnie art. 41a ust. 3 pkt 1 PrStow, który choć odnosi się do stowarzyszenia zwykłego, to potwierdza słuszność powyższego wniosku (skoro nabywać i zbywać nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego może stowarzyszenie zwykłe to tym bardziej może to czynić i stowarzyszenie rejestrowe). Swoboda decyzji stowarzyszeń w powyższym zakresie jest elementem realizacji przysługującej im wolności zrzeszania się.

Można podnieść też, że ustawodawca nie bez przyczyny umożliwił przekazywanie na rzecz stowarzyszeń ogrodowych zarówno prawa niezbywanego (użytkowania), jak i zbywalnego (uż. wieczystego).

Wskazać na koniec należy, że sam SN w uchwale dotyczącej TBS podkreślał, że próby zrekonstruowania zakazu zbywania nieruchomości „w drodze złożonych zabiegów interpretacyjnych powinny być dokonywane z dużą ostrożnością. Zakaz taki byłby istotnym ograniczeniem prawa własności, skoro do podstawowych atrybutów właściciela należy możliwość rozporządzania prawem”.

Mając na względzie wszystkie przytoczone wyżej argumenty, stwierdzić po pierwsze należy, że w sytuacji nie uregulowania w ustawie konsekwencji zmiany podmiotu prowadzącego ogród działkowy, czy szerzej – zbycia przez stowarzyszenie ogrodowe prawa użytkowania wieczystego lub prawa własności gruntu, na którym funkcjonuje ogród działkowy – czynność taka powinna być zakazana (w razie wykonania – dotknięta sankcją nieważności). Zarazem jednak *de lege lata* pogląd o nieważności umowy przenoszącej takie prawo na inny podmiot uznaję za zbyt ryzykowny. Istnieje bowiem szereg istotnych przytoczonych wyżej argumentów, które stoją na przeszkodzie wywodzeniu z przepisów ustawy z 2013 r. zakazu zbywania przysługujących stowarzyszeniom ogrodowym praw do

gruntów, mimo wadliwości takiego rozwiązania. Takie ostrożnościowe stanowisko jest dodatkowo uzasadnione naturą prowadzonych w niniejszej pracy rozważań. Dokonując bowiem oceny prawidłowości obowiązujących rozwiązań, należy zidentyfikować wszystkie ryzyka, które analizowane przepisy rodzą, tak aby formułowane postulaty *de lege ferenda* dawały szansę ich wyeliminowania. Przyjmowanie założenia, że ewentualne zbycie nieruchomości ROD zostałyby uznane przez sąd za nieważne, nie pozwalałoby zrealizować tych celów, a mogłoby też okazać się w praktyce nazbyt optymistyczne. Z tej przyczyny w toku dalszych rozważań przyjmować będą możliwość zbycia przez stowarzyszenie ogrodowe prawa użytkowania wieczystego gruntu ROD.

Należy wobec powyższego zbadać, jakie mogą być potencjalne skutki takiego zbycia. *De lege lata* można oceniać je różnie – tj. w zależności od tego, na czyją rzecz zbycie zostanie dokonane i w jaki sposób grunt będzie wykorzystywany. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przeznaczenie gruntu na cele nie związane z prowadzeniem ROD naruszałoby rażąco przewidziany w umowie sposób korzystania z nieruchomości i stanowić powinno przesłankę rozwiązania umowy na wniosek właściciela na podstawie art. 240 KC. Również podmiot nabywający prawo użytkowania takiego gruntu związany byłby treścią umowy zawartej przez właściciela gruntu ze stowarzyszeniem ogrodowym, która decyduje o sposobie korzystania z gruntu (prowadzenie ROD) oraz zakresie praw i obowiązków nabywcy¹¹⁷⁶. Niewypełnianie tych obowiązków dawałoby podstawę do rozwiązania umowy. Podobnie przesłankę rozwiązania umowy stanowiłoby samo przeniesienie prawa użytkowania wieczystego gruntu ROD na podmiot nie będący stowarzyszeniem ogrodowym – skoro bowiem rodzinny ogród działkowy prowadzić może wyłącznie stowarzyszenie ogrodowe (art. 9 oraz art. 11 ust. 1 RodzOgrU), a stowarzyszeniu temu musi przysługiwać prawo do gruntu, na którym ROD jest położony¹¹⁷⁷ i jedynie taki podmiot może zawierać umowy dzierżawy działkowej – to zbycie takie uniemożliwiłoby funkcjonowanie ROD na takiej nieruchomości (dotychczasowy podmiot prowadzący ROD nie mógłby kontynuować tej aktywności, a nowy podmiot nie mógłby jej przejąć). W obydwu opisanych przypadkach niewątpliwie spełniona byłaby przesłanka oczywistości określona w art. 240 KC¹¹⁷⁸.

¹¹⁷⁶ Zob. uzasadnienie uchw. SN (7) z 29.04.1985 r., III AZP 11/84, OSNCP 1985, Nr 11, poz. 167 oraz wyr. SN z 18.02.2015 r., I CSK 129/14, OSNC 2016/B/36, z 11.03.2011 r., II CSK 428/10, Legalis 427619 i z 6.06.2012 r., III CSK 289/11, Legalis 511978.

¹¹⁷⁷ Zob. uwagi wyrażone w rozdziale III.5.2 pracy.

¹¹⁷⁸ Za daleko idące byłoby natomiast stwierdzenie, że umowa przenosząca prawo użytkowania wieczystego na podmiot nie będący stowarzyszeniem ogrodowym jest nieważna (nie da się wywieść sprzeczności takiej czynności z ustawą z treści art. 9 RodzOgrU, który odnosi się jedynie do umowy ustanawiającej takie prawo przez Skarb Państwa lub j.s.t.). Ustawa o ROD nie wprowadza zakazu zbycia nieruchomości ROD, zatem zastosowanie musi znaleźć zasada ogólna dopuszczająca rozporządzanie przedmiotem użytkowania wieczystego. Również nie można mówić w tym przypadku o następczej niemożliwości świadczenia - zob. powyższe uwagi dotyczące przedmiotu zobowiązań użytkownika wieczystego.

Do rozważenia pozostaje to, jakie skutki rodziłoby przeniesienie przez stowarzyszenie ogrodowe użytkownika wieczystego gruntu ROD na inną organizację tożsamego rodzaju i czy mimo braku stosownej regulacji mogłaby ona przejąć prowadzenie znajdującego się na nieruchomości ogrodu. Przypomnieć należy, że w uchwale (zarządzeniu), o których mowa w art. 8 ustawy z 2013 r., określa się m.in. kryteria i sposób wyłonienia stowarzyszenia ogrodowego, z którym zostanie zawarta umowa o przekazaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste. To właściciel nieruchomości przeznaczonej na ROD dokonuje więc pośrednio wyboru podmiotu, który prowadzić będzie ROD, pomimo że przedmiotem umowy zawieranej ze stowarzyszeniem ogrodowym nie jest powierzenie stowarzyszeniu ogrodowemu prowadzenia ROD¹¹⁷⁹. Mając na względzie to, że ustawa z 2013 r. nie reguluje zasad przekazywania prowadzenia ROD innemu podmiotowi, właściciel tworzący ROD może twierdzić, że zbycie prawa użytkowania wieczystego gruntu, na którym położony jest ROD¹¹⁸⁰, przez stowarzyszenie, na rzecz którego ustanowił on prawo użytkowania wieczystego, ingerowałoby w wybór dokonany przez niego na podstawie art. 8 ust. 2 RodzOgrU. Z drugiej jednak strony, decydując się na przekazanie stowarzyszeniu użytkowania wieczystego, właściciel akceptuje nabycie przez ten podmiot prawa rozporządzalnego. Różnic pomiędzy użytkowaniem a użytkowaniem wieczystym nie należy zacierać, a jedną z nich jest właśnie zbywalność tego drugiego prawa. Gdyby zatem właściciel oczekiwał, że ROD prowadzony będzie jedynie przez wybrane przez niego stowarzyszenie ogrodowe, wówczas wyposażyłby je w użytkowanie. Przekazując mu użytkowanie wieczyste, właściciel akceptować musiał potencjalną możliwość transferu tego prawa na inny podmiot. Przy takim założeniu jedyną istotną z perspektywy właściciela okolicznością byłoby to, czy jest na nieruchomości realizowany cel określony w umowie, a nie to jaki podmiot prowadzi ROD. Trzeba zarazem przyznać, że argumentacja ta całkowicie pomija, że znaczna większość umów o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste na cele ogrodów działkowych została zawarta przed uchwaleniem obowiązującej ustawy, w warunkach obowiązywania przepisów nakładających na właścicieli obowiązek nieodpłatnego przekazania gruntów pracowniczych ogrodów działkowych, co podważa wszelkie tezy odnoszące się do wyboru przez właściciela tego rodzaju prawa.

Niedopuszczalność zmiany stowarzyszenia prowadzącego ROD wydaje się jednak wynikać pośrednio z innych przepisów ustawy. Wniosek taki płynie m.in. z art. 2 pkt 11 RodzOgrU, który określa co należy rozumieć przez „likwidację ROD”. Przepis ten wymienia

¹¹⁷⁹ Jak wskazywano wcześniej, nałożony na stowarzyszenie ogrodowe obowiązek prowadzenia ROD wynika z ustawy, a nie umowy.

¹¹⁸⁰ Musiałoby być ono połączone ze zbyciem całego zorganizowanego zespołu składników materialnych i niematerialnych (którego elementem jest prawo użytkowania wieczystego) składającego się na ROD (art. 235 w zw. z art. 237 KC w zw. z art. 11 ust. 3 RodzOgrU).

pośród zdarzeń utożsamianych z likwidacją ROD „zbycie praw przysługujących stowarzyszeniu ogrodowemu do nieruchomości zajmowanej przez ROD”. Literalna wykładnia tego przepisu każe uznać, że każdy przypadek zbycia lub wygaśnięcia praw do gruntu, na którym położony jest ROD, równoznaczny jest z jego likwidacją¹¹⁸¹. To, że formalne przekazanie prowadzenia ROD nie jest możliwe, potwierdza też analiza art. 19 ust. 2 RodzOgrU określającego warunki szczególnego trybu likwidacji ROD, gdy prawo do nieruchomości ROD zostało nabyte przez stowarzyszenie ogrodowe nieodpłatnie. Prowadzi ona do wniosku, że przepis ten nie dopuszcza sytuacji, w której prawo do nieruchomości ROD przysługiwałoby innemu stowarzyszeniu niż to, które nabyło to prawo bezpośrednio od właściciela¹¹⁸². Również analiza przebiegu procesu legislacyjnego w Sejmie każe dojść do wniosku, że ustawodawca świadomie nie przewidział w ustawie przepisów umożliwiających zmianę podmiotu prowadzącego ROD, przyjmując założenie, że status ten nie jest przenoszalny (zob. uwagi na ten temat w rozdziale III.5.3 pracy). Wszystkie te argumenty prowadzą do wniosku, że również zbycie prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości ROD na rzecz innego stowarzyszenia działkowego – mimo że skuteczne – prowadzi do likwidacji ROD, a w konsekwencji wyklucza dalsze korzystanie z gruntu w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i stanowić może podstawę rozwiązania umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste.

Odrębną kwestią jest wpływ zbycia prawa użytkowania wieczystego przez stowarzyszenie ogrodowe (lub przymusowej jego sprzedaży w razie egzekucji, upadłości lub likwidacji) na prawa przysługujące działkowcom. Zostanie jednak ona omówiona w rozdziale VII pracy.

Zauważyć też należy, że użytkownik wieczysty może również nabyć własność użytkowanej przez niego nieruchomości (art. 32 ust. 1 GospNU), nie będzie to miało jednak

¹¹⁸¹ W konsekwencji, przepisy rozdziału 3 ustawy z 2013 r. chronią działkowców jedynie przed likwidacją wywołaną przyczynami zewnętrznymi wobec stowarzyszenia, w szczególności potrzebami właściciela.

¹¹⁸² Zgodnie z pierwszym zdaniem art. 19 ust. 2 RodzOgrU: "w przypadku, gdy prawo do nieruchomości, na której znajduje się ROD, zostało nabyte przez stowarzyszenie ogrodowe nieodpłatnie, właściciel nieruchomości może zgłosić do stowarzyszenia ogrodowego żądanie likwidacji ROD, o ile funkcjonowanie ROD jest sprzeczne z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obejmującym tę nieruchomość" (podkr. JL). Przepis ten stanowiąc o stowarzyszeniu ogrodowym, do którego kierowane jest żądanie likwidacji ROD, odnosi się niewątpliwie do stowarzyszenia prowadzącego ROD. Potwierdza to szereg kolejnych przepisów ustawy, które stowarzyszeniu temu przyznają odszkodowanie za składniki majątkowe pozostawione w likwidowanym ROD, a niepodlegające odtworzeniu oraz gwarantują mu nabycie praw do nieruchomości zamiennej, na której założony zostanie nowy ROD. Warunkiem zastosowania tego trybu likwidacji ogrodu jest nieodpłatne nabycie prawa do nieruchomości, na której znajduje się ROD, "przez stowarzyszenie ogrodowe". Trudno byłoby przyjąć, że mowa tu o dwóch różnych stowarzyszeniach ogrodowych (co potwierdzać by mogło dopuszczalność przeniesienia prowadzenia ROD na inne stowarzyszenie), albowiem ustawodawca w takim przypadku z pewnością odróżniłby je w tekście ustawy odpowiednim doprecyzowaniem. Zarazem przyjęcie, że ustawodawca dopuszcza zmianę podmiotu prowadzącego ROD, skutkowałoby uzależnieniem trybu likwidacji ROD nie od tego, czy pierwotne nabycie prawa użytkowania wieczystego nastąpiło nieodpłatnie, a od tego, czy stowarzyszenie przejmujące prowadzenie ogrodu zapłaciło stowarzyszeniu zbywającemu prawo użytkowania wieczystego stosowne wynagrodzenie. Z pewnością nie taka była intencja ustawodawcy, a interpretacja taka umożliwiałaby w łatwy sposób wyłączenie możliwości zastosowania omawianego przepisu ze szkodą dla interesów właściciela (zbycie prawa użytkowania wieczystego na inne stowarzyszenie za niewielkim wynagrodzeniem).

negatywnych skutków dla praw działkowców. Samo prawo użytkowania wieczystego naturalnie wygaśnie na skutek konfuzji¹¹⁸³, podobnie wygaśnie odrębna własność infrastruktury ogrodowej. Art. 32 ust. 2 GospNU modyfikuje z kolei standardowe skutki wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego, wyłączając zastosowanie w tym przypadku art. 241 KC stwierdzającego wygaśnięcie obciążeń ustanowionych na użytkowaniu wieczystym (kontrowersje związane ze stosowaniem tego przepisu omówiono w rozdziale III.10). Nie wychodząc poza ramy prowadzonego wywodu, przychylić się należy do poglądu przedstawionego przez Z. Truskiewicza, zgodnie z którym „niestosowanie art. 241 KC oznacza, że ciężące na użytkowaniu wieczystym w chwili jego wygaśnięcia ograniczone prawa rzeczowe nadal obciążają – z mocy prawa – nabyte przez użytkownika wieczystego prawo własności nieruchomości”¹¹⁸⁴. Podobnie dzieje się z prawami obligacyjnymi, których – jak wyjaśniano w rozdziale III.5.3 – art. 241 KC co do zasady nie dotyczy¹¹⁸⁵.

VI.3.3.7. Wnioski

Prawo użytkowania wieczystego jest dogodnym dla stowarzyszenia ogrodowego instrumentem organizacji ROD, dającym dużą swobodę kształtowania stosunków prawnych na przekazanym mu z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie ROD gruncie. Swobodę tę ograniczają postanowienia umowy z właścicielem, która powinna korespondować z wyznaczonymi przez ustawę z 2013 r. zasadami zakładania i prowadzenia ogrodów. Paradoksalnie, w przypadku użytkowania wieczystego właściciel dysponuje większą niż przy użytkowaniu możliwością egzekwowania realizacji przez stowarzyszenie ogrodowe celów, dla których przekazał mu nieruchomość. Podstawowym instrumentem służącym takiemu oddziaływaniu jest, prócz możliwości nałożenia dodatkowych opłat, przysługująca właścicielowi możliwość wystąpienia o rozwiązanie umowy z uwagi na oczywiście sprzeczne z przeznaczeniem korzystanie z gruntu. Podobnie jak w przypadku użytkowania, przyznanie stowarzyszeniu ogrodowemu użytkowania wieczystego nieruchomości ogrodu działkowego, stanowi gwarancję trwałego przeznaczenia gruntu na cele ROD i przez to wzmacnia pośrednio uprawnienia obligacyjne działkowców. Zarazem uzależnia to ich sytuację prawną od jego działań. Możliwość rozporządzenia prawem użytkowania wieczystego stwarza ryzyko naruszenia interesów działkowców¹¹⁸⁶. Ryzyko to nabiera doniosłości, jeśli uwzględni się

¹¹⁸³ Uchw. SN (7) z 29.10.2002 r., III CZP 47/2002, OSNC 2003, Nr 7-8, poz. 93. Zob. Z. Truskiewicz, w: *SPP t. 4, Prawo rzeczowe*, s. 84.

¹¹⁸⁴ Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, 624-625.

¹¹⁸⁵ Wygaśnięcie użytkowania wieczystego mogłoby wpływać na los stosunku obligacyjnego jedynie wówczas, gdyby strony takiego stosunku przewidziały to w umowie.

¹¹⁸⁶ Na niebezpieczeństwo takie wskazywał TK podając przykładowo, że "PZD planując np. zbycie prawa użytkowania wieczystego może nazbyt często korzystać ze statutowych uprawnień dotyczących pozbawiania członkostwa, a przez to

przyjęte w ustawie z 2013 r. zasady tworzenia i funkcjonowania stowarzyszeń ogrodowych nie gwarantują działkowcom wpływu na decyzje tych podmiotów oraz nie wprowadzają innych instrumentów zabezpieczających ich przed niekorzystnymi działaniami stowarzyszeń, o czym mowa będzie w kolejnych rozdziałach.

VI.4. Rodzinne ogrody działkowe na nieruchomościach stanowiących własność stowarzyszenia ogrodowego

Art. 7 ustawy z 2013 r. przesądza o tym, że ROD zakładane być mogą również na gruntach stanowiących własność stowarzyszenia ogrodowego¹¹⁸⁷. Koresponduje z tym art. 9 ustawy, w którym przewidziano możliwość sprzedaży na rzecz stowarzyszenia ogrodowego (w trybie określonym w ustawie o gospodarce nieruchomościami) nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie ROD¹¹⁸⁸. Przypadki takie mają charakter absolutnie wyjątkowy¹¹⁸⁹.

W razie nabycia przez stowarzyszenie ogrodowe własności nieruchomości¹¹⁹⁰, wskazanie w art. 9 RodzOgrU, że sprzedaż następuje z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie ROD, nie wpływa bezpośrednio na zakres uprawnień nowego właściciela i swobodę korzystania z przedmiotu jego własności, a także rozporządzania nim¹¹⁹¹. Doprecyzowanie to może mieć z kolei znaczenie w przypadku udzielenia stowarzyszeniu bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 3 GospNU – jeśli bowiem stowarzyszenie dokona zbycia takiej nieruchomości lub wykorzysta ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty (celem tym jest w omawianym przypadku założenie i prowadzenie ROD) przed upływem 10 lat od daty nabycia, wówczas będzie zobowiązane do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji (zwrot następuje na żądanie właściwego organu).

Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. pozostawia problematykę funkcjonowania ROD na nieruchomości należącej do stowarzyszenia ogrodowego w zasadzie nieunormowaną.

możliwości korzystania z działki" (uzasadnienie wyr. TK z dnia 20.02.2002 r., K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4). Aktualnie pozbawienie członkostwa nie wpływa na możliwość korzystania z działki, jednak stowarzyszenia ogrodowe dysponują w praktyce innymi środkami oddziaływana na działkowców, a w tym prowadzącymi do rozwiązania umowy dzierżawy działkowej.

¹¹⁸⁷ Niewątpliwie w praktyce sytuacja taka dotyczy to tylko znikomej części istniejących ogrodów. O przypadkach takich wspomina sporządzona przez Najwyższą Izbę Kontroli *Informacja o wynikach kontroli ...*, s. 25-26.

¹¹⁸⁸ Dodatkowo, nieruchomość oddana w użytkowanie wieczyste stowarzyszeniu ogrodowemu może być na jego rzecz sprzedana na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, o czym wspomniano już powyżej.

¹¹⁸⁹ Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 25-26.

¹¹⁹⁰ Zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, stowarzyszenie ogrodowe może uzyskać bonifikatę w cenie nieruchomości nabywanej "z przeznaczeniem na rodzinne ogrody działkowe".

¹¹⁹¹ Patrz jednak wcześniejsze uwagi dotyczące koncepcji ograniczenia zdolności prawnej niektórych osób prawnych, takich jak TBS czy spółdzielnie mieszkaniowe, z uwagi na ściśle określony przedmiot ich działalności.

Niejasny jest już sam przebieg procesu powstawania ROD na takim gruncie. Była już o tym mowa w rozdziale V.3.3 pracy. Nie budzi jednak wątpliwości, że szereg przepisów przedmiotowej ustawy określających relacje pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym a działkowcami będzie mogło mieć bezpośrednie zastosowanie, a fakt przysługiwania własności gruntu stowarzyszeniu, nie będzie wpływał na treść i zakres uprawnień działkowca (np. co do odrębnej własności części naniesień na działkę, ochrony trwałości dzierżawy działkowej, rozszerzonej jej skuteczności, czy możliwości zaskarżania wybranych decyzji stowarzyszenia dotyczących prowadzenia ogrodu lub prawa do działki).

Oczywiście brak tu miejsca na przedstawianie charakterystyki prawa własności. Wystarczy uwzględnić, że stowarzyszenie ogrodowe w tym przypadku może korzystać z nieruchomości bez ograniczeń, które wynikają w przypadku prawa użytkowania – z natury i treści tego prawa (ograniczenie do używania i do pobierania pożytków), a w przypadku użytkowania wieczystego – z umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, określającej sposób korzystania z gruntu. Jedyne ograniczenia właściciela wynikają z ustaw oraz zasad współżycia społecznego, przy czym korzystanie z rzeczy musi zawsze być zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa własności (art. 140 KC). Ustawowe granice korzystania z nieruchomości, na której stowarzyszenie ogrodowe założyło ROD, wyznaczają m.in. przepisy ustawy z 2013 r. określające uprawnienia działkowców i zasady organizacji ROD. Należy przy tym uwzględnić, że zgodnie z dyrektywą zawartą w art. 64 ust. 3 Konstytucji, wprowadzane ustawą ograniczenia dopuszczalne są tylko w zakresie, w jakim nie naruszają istoty prawa własności. Ustawa o ROD, wyznaczając szczególny reżim prawny funkcjonowania ROD, w istotnym zakresie ingeruje w prawo własności przysługujące stowarzyszeniu, ustanawiając m.in. odrębną od własności gruntu własność naniesień wykonanych i sfinansowanych przez działkowca, nakazując udostępnienie terenu ogólnego wszystkim działkowcom oraz zaopatrzenie go w niezbędną infrastrukturę, nakazując właścicielowi zrehabilitowanie i zmeliorowanie gruntu przeznaczonego na ROD czy nakładając na niego obowiązki w związku z likwidacją ROD. Ograniczenia te są jednak usprawiedliwione po pierwsze autonomiczną zgodą właściciela na poddanie się reżimowi ustawy z 2013 r. – wyrażającą się w założeniu ROD, a po drugie prawami innych osób – działkowców¹¹⁹². Nie pozostaje przy tym bez znaczenia, że stowarzyszenia ogrodowe powoływane są właśnie w celu zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych (art. 2 pkt 6 RodzOgrU). Jak już sygnalizowano, w przypadku prowadzenia ROD na gruncie

¹¹⁹² Por. dyskusje dotyczące uzasadnienia ingerencji w prawa właścicieli (również prywatnych) gruntów na których prowadzone są działki w Niemczech - L. Mainczyk, *Regeln des Bundeskleingartengesetzes...*, s. 17-19 oraz P. Nessler, *Verwaltung und Abwicklung...*, s. 9 - 10, a także argumenty przedstawiane w uzasadnieniach rozstrzygnięć niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht - FTK*): wyr. FTK z 12.06.1979 r. (BVerfGE 52,1 - 1 BvL 19/76), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv052001.html> [dostęp:28.12.2018]), wyr. FTK z 23.09.1992 r. (BVerfGE 87,114 - BvL 15/85 oraz 36/87), <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv087114.html> [dostęp:28.12.2018].

stanowiącym własność stowarzyszenia ogrodowego, nie mogą mieć zastosowania przepisy dotyczące odrębnej własności infrastruktury ogrodowej, w tym bowiem przypadku własność gruntu i tej infrastruktury pozostaje „w jednym ręku”.

Nabycie własności gruntu ROD stanowi niewątpliwie najpełniejszą gwarancję wyeliminowania oddziaływania osób trzecich na sposób wykorzystania tej nieruchomości, a zatem również zapewnienia trwałości istnienia ogrodu działkowego. Nie są w takiej sytuacji w pełni adekwatne uwagi dotyczące zabezpieczenia przez prawo przyznanie stowarzyszeniu ogrodowemu praw i interesów działkowców przed ewentualnymi niekorzystnymi działaniami właściciela gruntu. Wszak właścicielem jest w tym przypadku podmiot, który reprezentować ma ich interesy. Zarazem jednak dostrzec można, że wraz z poszerzeniem uprawnień stowarzyszenia ogrodowego jeszcze bardziej aktualne stają się spostrzeżenia dotyczące potrzeby zapewnienia, że beneficjentami tych uprawnień będą działkowcy korzystający z działek położonych na nieruchomości stanowiącej własność stowarzyszenia. Ustawa przyznaje co prawda działkowcom roszczenie o nabycie członkostwa, jednak – jak będzie to wykazane – nie jest to wystarczające rozwiązanie.

VI.5. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że różnice pomiędzy prawem użytkownika a użytkowaniem wieczystym w zakresie sposobu wykorzystywania gruntów ROD, w świetle jednolitej regulacji tej kwestii na gruncie ustawy niezależnie od tytułu prawnego przysługującego stowarzyszeniu ogrodowemu, nie odgrywają istotnej roli. Tożsame są bowiem zasady zakładania i prowadzenia ROD, które kształtują wymagania prawidłowej gospodarki – w przypadku gruntu stanowiącego przedmiot użytkownika oraz sposób korzystania z gruntu – w przypadku użytkownika wieczystego. Pomimo, że zakres ochrony wynikający z obydwu tych praw jest różny¹¹⁹³, to w swej istocie obydwie te prawa gwarantują stowarzyszeniom ogrodowym wystarczający poziom ochrony, co podkreślał Trybunał Konstytucyjny kwestionując w świetle kryteriów proporcjonalności argumenty uzasadniające przekazanie użytkownika wieczystego gruntów POD na rzecz PZD potrzebą ochrony ogrodów działkowych. Trybunał podkreślał, że również użytkownik zapewnia

¹¹⁹³ Użytkownikowi, podobnie jak użytkownikowi wieczystemu, przysługuje ochrona jego prawa przeciwko każdemu, kto je narusza - w tym także przeciwko właścicielowi. W przypadku użytkownika - w odróżnieniu od użytkownika wieczystego - zakres tej ochrony jest jednak ograniczony zakresem przysługującego użytkownikowi prawa. Użytkownik może przeciwstawić się zamierzonym zmianom, jakie co do nieruchomości pragnie wprowadzić właściciel, jednakże tylko o tyle, o ile zmiany te naruszałyby lub ograniczały jego prawa (por. orz. SN z 18.06.1976 r., III CRN 89/76, OSNCP 3/77, poz. 49)

„ochronę przed nieuzasadnionymi szczególnymi potrzebami społecznymi lub gospodarczymi, zakusami gmin na integralność pracowniczych ogrodów działkowych”¹¹⁹⁴.

Prawa ustanawiane na rzecz stowarzyszeń ogrodowych na gruncie ustawy z 2013 r. z pewnością są korzystnymi dla tych organizacji (a pośrednio i działkowców) tytułami prawnymi do nieruchomości ROD. Przeznaczenie do prowadzenia ROD nieruchomości stanowiących własność bądź będących w użytkowaniu lub użytkowaniu wieczystym stowarzyszenia ogrodowego, umożliwia z pewnością realizację założeń dotyczących trwałości istnienia ogrodów, usprawnia ich organizację i gwarantuje odpowiednie instrumenty ochrony ROD przez naruszeniami. Ponieważ prawa te przysługują stowarzyszeniom ogrodowym, to od ich działań zależy, czy w należyty sposób będą realizowane cele ROD, a także uwzględniane interesy samych działkowców. Równoległym skutkiem przyznania ww. praw do nieruchomości stowarzyszeniom ogrodowym jest bowiem to, że sami działkowcy nie mogą uzyskać praw równie mocnych i trwałych. Prawa do działki są chronione w sposób szczególny przez ustawę, jednak w praktyce, działkowcy zależni są od sposobu wykonywania prawa użytkowania lub użytkowania wieczystego przez stowarzyszenie ogrodowe, a nawet mogą swoje prawa utracić, jeśli stowarzyszenie prowadzące ROD ulegnie likwidacji lub przeniesienie przysługujące mu prawo na inny podmiot (dotyczy to użytkowania wieczystego). Z tego względu podkreślono już konieczność zapewnienia działkowcom dostatecznego wpływu na funkcjonowanie stowarzyszeń ogrodowych. Powinien on eliminować ryzyko działań dla nich niekorzystnych – nie tylko takich, które godziłyby w prawa wynikające z umowy dzierżawy działkowej, lecz także tych związanych z szerszym pojęciem wypełnianiem zadań związanych z prowadzeniem ROD.

Specyfika omawianych praw powoduje też, że sam właściciel nieruchomości, nawet jeśli stowarzyszenie ogrodowe nieprawidłowo wykonuje swoje funkcje, nie ma możliwości rozwiązania umowy i odzyskania gruntu (w przypadku oddania go w użytkowanie) lub możliwości te są bardzo ograniczone (użytkowanie wieczyste). Nie można uznać, że adekwatnym w tym zakresie narzędziem są przepisy dotyczące likwidacji ROD – mogą być one bowiem stosowane przy spełnieniu szczególnych przesłanek, mają też one całkowicie inną funkcję. W efekcie właściciel nie ma realnej możliwości oddziaływania na stowarzyszenie ogrodowe prowadzące ogród, w szczególności możliwości jego zmiany, gdyby niewłaściwie wypełniało ono swoje obowiązki.

Istotne praktyczne znaczenie dla działkowców może mieć różnica pomiędzy omawianymi prawami w zakresie ich zbywalności. Niezbywalność prawa użytkowania

¹¹⁹⁴ Tak zarówno TK w orz. TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50), jak i wyr. z 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4).

blokuje formalnie dopuszczalność zmiany podmiotu prowadzącego ROD, daje jednak gwarancję, że prawo nie zostanie zbyt ze szkodą dla działkowców. Z kolei możliwość rozporządzania prawem użytkowania wieczystego stwarza niebezpieczeństwo likwidacji ROD z pominięciem przepisów rozdziału 3 RodzOgrU chroniących działkowców przed utratą działek. Jak wskazywano, przepisów ustawy z 2013 r. nie skorelowano z możliwością rozporządzania prawem użytkowania wieczystego, co nastęrcza szereg wątpliwości co do możliwości i skutków zbycia nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na zakładanie i prowadzenie ROD.

Nie można przy tym nie wspomnieć o toczącej się dyskusji o potrzebie zasadniczej przebudowy lub wyeliminowania z systemu prawnego użytkowania wieczystego, co rodziłyby pytanie dotyczące tego, jaki rodzaj prawa do rzeczy miałyby to prawo zastąpić¹¹⁹⁵. Nie ma tu oczywiście miejsca na analizę tego, jaki z punktu widzenia działkowców rodzaj prawa mógłby zastąpić użytkowanie wieczyste. Jednak należy zwrócić uwagę na to, że rozważana konstrukcja prawa zabudowy dedykowana ma być przede wszystkim celom budownictwa. Na terenie ROD wykonywana jest oczywiście budowa infrastruktury ogrodowej, a także wznoszone są altany, jednak może budzić wątpliwość, czy ogrodnicze wykorzystywanie takich terenów nie będzie stać w sprzeczności z przyszłymi celami takiego nowego prawa. Zasadne też byłoby rozważenie, zgodnie z postulatami stopniowego a nie rewolucyjnego, eliminowania prawa użytkowania wieczystego z polskiego systemu prawnego, utrzymanie istniejących praw użytkowania wieczystego gruntów ROD do czasu ich wygaśnięcia po upływie okresu, na który prawa te zostały ustanowione.

Z przedstawionych rozważań wynika też, że mając na względzie aktualnie obowiązujące rozwiązania, można stwierdzić, że nie wszystkie cechy prawa użytkowania odpowiadają potrzebom identyfikowanym w toku analizy przepisów ustawy z 2013 r. Niezbywalność tego prawa (w kontekście ustanawiania go na rzecz osób prawnych o teoretycznie nieograniczonym czasie istnienia) ogranicza możliwości egzekwowania właściwego wypełniania przez stowarzyszenia ogrodowe obowiązków podmiotu prowadzącego ROD. Przy zachowaniu obecnego modelu stosunków pomiędzy stowarzyszeniami ogrodowymi a działkowcami (brak związania prawa do działki z członkostwem w stowarzyszeniu prowadzącym ROD) zasada ta wymagałaby korekty

¹¹⁹⁵ J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda*, *Studia Iuridica* 1994, t. XXI, s. 119-127, H. Cioch, *Prawo wieczystego użytkowania...*, s.13-20, G. Bieniek, *W sprawie przyszłości użytkowania wieczystego*, w: *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 53 i nast., G. Bieniek, *W sprawie podmiotowych praw rzeczowych w nowym kodeksie cywilnym*, *Rejent* Nr 2(202)/2008, s. 41-42 i 50; K. Zaradkiewicz, *Prawo zabudowy w pracach...*, s. 761 - 781, Z. Truszkiewicz, w: *SPP t. 4, Prawo rzeczowe*, s. 100-103, oraz Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 654 - 724, E. Gniewek, *O przyszłości użytkowania wieczystego*, *Rejent* 1999, Nr 2, s. 11-30, E. Gniewek, *O przyszłości użytkowania wieczystego – dyskusji ciąg dalszy*, *Studia Iuridica Agraria* 2005, t. 5, s. 49-59, K. Lalowicz, *Prawo zabudowy*, *Ius Novum* 4/2016, s. 237-248, C. Woźniak, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 256-279.

umożliwiającej przekazanie tego prawa na rzecz innego stowarzyszenia ogrodowego, które mogłoby przejąć prowadzenie ROD (więcej na ten temat patrz rozdział VIII.3.2 pracy).

Przyznanie stowarzyszeniom ogrodowym prawa użytkowania lub użytkowania wieczystego nieruchomości ROD wykracza swoim znaczeniem poza samo zapewnienie temu podmiotowi podstaw prowadzonej na zasadzie wyłączności działalności w zakresie „zakładania i prowadzenia ROD” (art. 2 pkt 6 RodzOgrU). Ze względu na prawnorzeczową naturę tych praw, są one również instrumentem zapewnienia działkowcom, poprzez reprezentującą ich interesy organizację, trwałego władztwa nad nieruchomością i stabilności korzystania z działek w ogrodzie. Specyfika zasad korzystania z gruntów stanowiących przedmiot użytkowania lub użytkowania wieczystego wyraża się bowiem w tym, że ustanowienie tych praw prowadzić ma docelowo do zaspokojenia potrzeb nie samego stowarzyszenia, lecz poszczególnych użytkowników działek w ROD prowadzonym przez to stowarzyszenie. Do samego założenia i prowadzenia ROD wystarczyłoby przecież powierzenie stowarzyszeniom ogrodowym jedynie zarządzania ogrodami działkowymi¹¹⁹⁶, bez przekazywania im praw do gruntu¹¹⁹⁷. Takie jednak rozwiązanie nie wyposażałoby tej organizacji w możliwość samodzielnego dysponowania prawami do działki na rzecz działkowców oraz wyłączałoby ją z procesów likwidacji ogrodów działkowych, a także ograniczałoby jej działalność do czynności administrowania ogrodem i ewentualnie artykułowania potrzeb i postulatów działkowców. W takim przypadku ustawodawca, chcąc chronić prawa działkowców, musiałby wprowadzić inne mechanizmy służące temu celowi¹¹⁹⁸. Polski ustawodawca zdecydował jednak o oparciu funkcjonowania ogrodów działkowych na koncepcji ROD jako zorganizowanego zespołu składników majątkowych pozostającego w dyspozycji stowarzyszenia ogrodowego, która to organizacja stać ma na straży interesów działkowców. Aby założenie to było rzeczywiście realizowane, konieczne jest odpowiednie ukształtowanie relacji prawnych pomiędzy działkowcami a stowarzyszeniami ogrodowymi. Tej kwestii będzie poświęcony kolejny rozdział pracy.

¹¹⁹⁶ Co jest rozwiązaniem stosowanym niekiedy w Niemczech.

¹¹⁹⁷ Zob. też wnioski przedstawione w tym zakresie w uzasadnieniu wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4).

¹¹⁹⁸ Np. w miejsce przewidzianych w rozdziale 3 ustawy zasad likwidacji całego ROD (gdzie pierwszorzędą rolę odgrywa aktualnie stowarzyszenie ogrodowe), określić zasady ochrony (likwidacji) poszczególnych działek.

Rozdział VII. Regulacja stosunków prawnych między stowarzyszeniami ogrodowymi a działkowcami

VII.1. Uwagi ogólne

Oparcie organizacji rodzinnych ogrodów działkowych na działalności stowarzyszeń ogrodowych oraz dwuwarstwowej strukturze praw do gruntu ROD oznacza, że równolegle do stosunku prawnego pomiędzy właścicielem nieruchomości a stowarzyszeniem ogrodowym, kształtują się relacje prawne pomiędzy tym stowarzyszeniem a osobami korzystającymi z działek w danym ROD. Przypomnieć należy, że przed uchwaleniem aktualnej ustawy relacje TOD (później PZD) z działkowcami miały zawsze dwojaką naturę. Po pierwsze każdy użytkownik działki był członkiem towarzystwa działkowców prowadzącego ogród (Polskiego Związku Działkowców), wobec czego łączył go z tą organizacją stosunek członkowski. Po drugie w oparciu o ten stosunek członkowski przekazywane było działkowcowi prawo do korzystania z działki w ogrodzie na podstawie odrębnego stosunku zobowiązaniowego (po 1981 r. stosunek ten wynikał z przydziału działki przez PZD). Mimo różnego charakteru, te dwa stosunki były ze sobą związane, co opisano w rozdziale I pracy. Ów ścisły splot stosunku członkowskiego ze stosunkiem prawnym dotyczącym korzystania z działki, nie był wyłącznie cechą przepisów uchwalanych w okresie PRL. Występował on również w okresie swobodnego rozwoju działkowości, co potwierdza przeprowadzona analiza statutów tworzonych przez działkowców towarzystw ogrodowych w okresie II Rzeczypospolitej oraz tuż po wojnie. Zazwyczaj występuje on również w ogrodach działkowych funkcjonujących zagranicą.

Uchwalając aktualnie obowiązującą ustawę zdecydowano, że korzystanie z działki w ROD opierać się będzie jedynie na prawie do działki, a ewentualna przynależność do stowarzyszenia prowadzącego ogród będzie dla możliwości korzystania z działki irrelevantna (zob. uwagi zawarte w rozdziale III.6.1 pracy). Zrezygnowano zatem z koncepcji praw związanych, z których żadne nie może funkcjonować samoistnie - w oderwaniu od drugiego, jak opisywał zależność tę TK w wyroku z dnia 14 września 1999 r.¹¹⁹⁹. Nadal jednak prawo do działki może być ustanowione jedynie przez stowarzyszenia ogrodowe, a te mogą zrzekać co do zasady tylko działkowców. Co więcej stwierdzić należy, że to właśnie skład członkowski stowarzyszeń ogrodowych gwarantować ma, że będą one reprezentować interesy

¹¹⁹⁹ K 14/98, OTK 1999 Nr 6, poz. 115.

działkowców, oraz uzasadnia powierzenie tym organizacjom praw do gruntów przeznaczonych na ROD (więcej na ten temat poniżej). Pomimo zatem formalnego odseparowania członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym od prawa do działki, omawiając stosunki prawne pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym prowadzącym ROD a osobą korzystającą z działki w tymże ogrodzie, odnieść się należy od obydwu tych rodzajów relacji prawnej. Właściwe jest też omówienie tych zagadnień łącznie w niniejszym rozdziale, gdyż umożliwi to przedstawienie na jego końcu wniosków dotyczących tego, jakie są praktyczne skutki takiej regulacji.

Ze względu na ograniczenia wynikające z zakreślonego na wstępie przedmiotu niniejszej pracy, wskazane stosunki prawne omówione tu zostaną w takim zakresie, jaki jest niezbędny dla właściwego naświetlenia problematyki dotyczącej potrzeby wyodrębnienia podtypu stowarzyszeń, jakim są stowarzyszenia ogrodowe, z punktu widzenia zadań rodzinnych ogrodów działkowych oraz zasad korzystania z nieruchomości przez działkowców. Rozważania dotyczące stosunku członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym obejmować będą jedynie to, co wykracza poza uwagi już sformułowane w rozdziale IV oraz ma na celu uchwycenie jego specyfiki (rozdział VII.2). Poza nielicznymi odrębnościami, nie wpływającymi na naturę czy treść tego stosunku, stosunek ten ukształtowany jest aktualnie tak samo, jak w innych stowarzyszeniach. Mają tu zastosowanie formułowane w literaturze wnioski dotyczące stosunków członkowskich w stowarzyszeniu¹²⁰⁰. Również analiza prawa do działki ograniczona będzie do kwestii rzutujących na pozycję działkowców wobec stowarzyszenia ogrodowego, jako podmiotu mającego chronić ich prawa i realizować ich interesy. Poza zakresem rozważań pozostawione zostanie natomiast bezpłatne używanie działki, które stowarzyszenie ogrodowe może na podstawie art. 27 ust. 4 RodzOgrU przekazywać instytucjom prowadzącym działalność społeczną, oświatową, kulturalną, wychowawczą, rehabilitacyjną, dobroczynną lub opieki społecznej. Nie dotyczy ono relacji pomiędzy działkowcami a stowarzyszeniem ogrodowym, ma charakter marginalny i nie ma znaczenia dla zasad organizacji ustroju ogrodów działkowych.

Niezależnie od tego, czy działkowiec jest członkiem stowarzyszenia ogrodowego, czy nie, ustawa przyznaje mu szczególne uprawnienia w zakresie podważania przed Sądem wybranych decyzji tej organizacji. Regulacja taka jest m.in. wynikiem rezygnacji z ustawowego powiązania członkostwa wszystkich korzystających z działek w ROD i zapewniać ma im ochronę niezależnie od uprawnień członkowskich. Omówiona ona zostanie na końcu tego rozdziału (rozdział VII.4).

¹²⁰⁰ P. Suski, *Stowarzyszenie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2017, niepubl., *passim*.

VII.2. Członkostwo w stowarzyszeniu ogrodowym prowadzącym ROD

Mimo, iż działkowcy mogą korzystać z działek w ROD niezależnie od tego, czy są członkami stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ich ogród, ustawa z 2013 r. regulując status i przedmiot działalności stowarzyszeń ogrodowych, odnosi się również w pewnej mierze do członkostwa w tych organizacjach. Relacjom pomiędzy stowarzyszeniami a ich członkami poświęcone są jedynie trzy artykuły rozdziału 5 ustawy (zatytułowanego: Organizacje Działkowców) oraz kilka przepisów przejściowych (rozdział 7 ustawy) dotyczących skutków uchwalenia ustawy dla członkostwa w dotychczasowym PZD. Problematyka ta nabiera jednak dodatkowego znaczenia ze względu na to, że jednym z elementów charakteryzujących stowarzyszenia ogrodowe jest właśnie ich skład członkowski, a zrzekać się w nich mogą wyłącznie działkowcy lub osoby zainteresowane zawarciem umowy dzierżawy działkowej, a więc chcące zostać działkowcami (art. 45 ust. 1 RodzOgrU). Oznacza to, że ustawodawca przypisuje kwestiom członkostwa w stowarzyszeniach ogrodowych istotne znaczenie, uzasadniające – jak zostanie wykazane poniżej – przyznanie tym organizacjom określonych w ustawie przywilejów i szczególnych zadań¹²⁰¹. Z tego również względu należy uznać, że szczególna natura stosunku stowarzyszenia ogrodowego przejawia się m.in. w szczególnej charakterystyce podmiotowej jego członków.

Wskazywano już, że aktualne przepisy nie wymagają przynależności działkowców do stowarzyszenia ogrodowego – pośrednio, ale jednoznacznie, wynika to z art. 48 RodzOgrU, który odnosi się do przypadku ubiegania się o nabycie członkostwa przez osobę dysponującą już prawem do działki. Ustawa wprowadza jednak bardziej jednoznaczną regułę wykluczającą związek pomiędzy tymi stosunkami – zgodnie z art. 49 ustawy, wystąpienie ze stowarzyszenia ogrodowego nie może powodować jakichkolwiek ujemnych następstw dla działkowca, a w szczególności nie może stanowić podstawy do rozwiązania umowy dzierżawy działkowej. Przepis ten dotyczy wszystkich następstw - zarówno w sferze prawnej, jak i faktycznej. Wyklucza on zatem zarówno potencjalne wypowiedzenie umowy dzierżawy działkowej w razie wystąpienia ze stowarzyszenia, jak i np. obciążenie działkowca wyższymi opłatami działkowymi, czy adresowanie do takich osób odmiennych reguł zagospodarowania działki, korzystania z terenu ogólnego czy infrastruktury ogrodowej. W konsekwencji, działkowiec występując ze stowarzyszenia prowadzącego ROD, w którym użytkuje działkę, nadal związany będzie z tym stowarzyszeniem więzią obligacyjną wynikającą z umowy dzierżawy działkowej. Zobowiązany on będzie również na mocy przepisów ustawy oraz umowy dzierżawy działkowej do podporządkowania się ustalonym przez stowarzyszenie

¹²⁰¹ Przypomnieć należy, że również ustawodawstwo innych krajów - w tym Niemiec, Austrii, Słowacji, Francji i Danii - przypisuje szczególne zadania i uprawnienia organizacjom zrzeszającym wyłącznie działkowców (co opisano już w rozdziale III.3 pracy).

ogrodowe zasadom porządkowym zawartym w regulaminie ROD (art. 14 ust. 2, art. 28 ust. 1, art. 30 ust. 1, art. 31, art. 32 RodzOgrU), a nawet pośrednio normom statutowym, które zgodnie z art. 33 ust. 1 RodzOgrU określają zasady ustalania i uiszczania opłat ogrodowych. Niezależnie zatem od zerwania więzi korporacyjnej ze stowarzyszeniem, działkowiec korzystający z działki w ROD będzie podporządkowany zasadom wyznaczonym uchwałami tego podmiotu.

Mimo braku obowiązku przynależności działkowców do stowarzyszeń ogrodowych, ustawa wymaga jednak, by organizacje te formowane były właśnie przez działkowców lub osoby chcące zawrzeć umowę dzierżawy działkowej (art. 45 ust. 1 RodzOgrU). Tym samym wyklucza się inne osoby - "nie działkowców" - z grona potencjalnych członków stowarzyszeń ogrodowych. Za działkowca uznana jest jednak każda osoba dysponująca prawem do działki, w dowolnym ROD, a nie tylko w konkretnym ogrodzie prowadzonym przez dane stowarzyszenie. Natomiast kategoria "osób zainteresowanych zawarciem umowy dzierżawy działkowej" jest tak pojemna (a przynależność do tej grupy obiektywnie nieweryfikowalna)¹²⁰², że w praktyce art. 45 ust. 1 RodzOgrU nie stanowi istotnego ograniczenia swobody zrzeszania się w stowarzyszeniach ogrodowych.

Kolejną ustawową ingerencję w wolność zrzeszania się działkowców przewiduje art. 48 RodzOgrU, stanowiący że "stowarzyszenie ogrodowe nie może odmówić przyjęcia w poczet członków działkowca mającego prawo do działki w ROD prowadzonym przez to stowarzyszenie, jeżeli działkowiec odpowiada wymaganiom statutu". Postanowienie to stanowi refleks idei powiązania członkostwa w stowarzyszeniu i prawa do działki, jednak z uwagi na pozostałe ustawowe zasady dotyczące członkostwa (możliwość przystępowania do stowarzyszenia osób niekorzystających z działek w ROD oraz korzystania z działek przez "nie członków", brak utraty statusu członka wraz z utratą prawa do działki, niemożność wypowiedzenia umowy dzierżawy działkowej w razie wystąpienia ze stowarzyszenia), o związku takim na gruncie obowiązujących przepisów nie można mówić. Jak wskazywano już w rozdziale II.3 pracy, unormowanie to wkracza w samodzielność stowarzyszeń w zakresie określenia w statucie zasad przystępowania do stowarzyszenia oraz podejmowania decyzji o przyjęciu danej osoby w poczet członków (zob. art. 10 ust. 1 pkt 4, art. 6 ust. 2 PrStow), jest ono jednak w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji usprawiedliwione.

Art. 48 RodzOgrU przyznaje zatem określonej kategorii osób (działkowcom dysponującym prawem do działki w ROD prowadzonym przez konkretne stowarzyszenie

¹²⁰² Osobą zainteresowaną zawarciem umowy dzierżawy działkowej pozostawać można bezterminowo - brak tu jest normy analogicznej do tej zawartej np. w art. 3 ust. 9 SpMieszkU przewidującej ustanie członkostwa w przypadku nie ustanowienia na rzecz członka założyciela odpowiedniego prawa w terminie 3 lat od chwili powstania spółdzielni.

ogrodowe) uprawnienie nawiązania stosunku członkostwa, jeśli spełnione są warunki przewidziane w statucie. Nakaz ten nie ma bezwzględnego charakteru skoro uzależnia przyjęcie do stowarzyszenia od spełnienia wymagań statutowych, określanych samodzielnie przez tę organizację. Jak wiadomo art. 10 ust. 1 pkt 4 PrStow wymaga uregulowania w statucie stowarzyszenia ogrodowego warunków nabycia członkostwa. Warunki te nie powinny mieć charakteru arbitralnego, nie mogą też naruszać prawa lub zasad współzycia społecznego, np. odwoływać się do niedozwolonych w świetle Konstytucji kryteriów różnicujących o dyskryminacyjnym charakterze¹²⁰³. Należy przy tym pamiętać, że statut podlega podczas rejestracji w KRS kontroli sądu, który bada jego zgodność z prawem. Nie można jednak podzielić poglądu, że przewidziane przez statut wymagania mogą dotyczyć wyłącznie kwestii takich, jak złożenie deklaracji członkowskiej czy uiszczenie wpisowego i niedopuszczalne jest uzależnienie uzyskania przez działkowca członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym od np. warunku dysponowania odpowiednią wiedzą z zakresu ogrodnictwa, bliskością zamieszkania od ogrodu, czy warunku uprawiania działki w odpowiedni sposób lub przez określony czas¹²⁰⁴. Stanowisko takie nie znajduje przede wszystkim oparcia w tekście ustawy, która wprost stanowi o "wymaganiach statutu", nie ograniczając ich przy tym do złożenia deklaracji i uiszczenia wpisowego. Treść statutu oraz omawiane wymogi ustalają autonomicznie członkowie stowarzyszenia.

Na gruncie zbliżonego konstrukcyjnie art. 17¹ ust. 6 SpMieszkU¹²⁰⁵ w brzmieniu sprzed nowelizacji z września 2017 r. dotyczącego uzyskiwania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej¹²⁰⁶, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że "przyczyny uzasadniające odmowę muszą być dostatecznie ważne, jednak ich określenie pozostawione jest treści statutowej"¹²⁰⁷. Potwierdza to dopuszczalność wprowadzania takich dodatkowych warunków. Wprawdzie interwencja Trybunału wykluczyła możliwość określania w statutach spółdzielni wymogów innych niż złożenie deklaracji przystąpienia do spółdzielni, jednak dotyczyło to nabywców spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu¹²⁰⁸. Szczególne cechy tego prawa nakazują z dużą ostrożnością odwoływać się w powyższym zakresie do motywów tego rozstrzygnięcia. Prawo to jest ograniczonym prawem rzeczowym o zasadniczo różnym od

¹²⁰³ W post. z 18.03.1998 r. (I PKN 4/98, OSNAP 1999, Nr 5, poz. 170) SN wskazał, że "niezbędną przesłanką rejestracji stowarzyszenia jest zgodność statutu z całym porządkiem prawnym obowiązującym w Polsce, w tym także z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi". J. Broł, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 32.

¹²⁰⁴ Tak O. Kuc, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 47, teza 8. Autor nie uzasadnia jednak szerzej swojego poglądu.

¹²⁰⁵ T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1222.

¹²⁰⁶ Zgodnie z ówczesnym brzmieniem tego przepisu: "Spółdzielnia nie może odmówić przyjęcia w poczet członków nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, jeżeli odpowiada on wymaganiom statutu. Dotyczy to również spadkobiercy, zapisobiorcy i licytanta."

¹²⁰⁷ Pkt 2.2 uzasadnienia wyr. TK z 5.02.2015 r., K 60/13, OTK Seria A 2015 Nr 2, poz. 11.

¹²⁰⁸ W orzeczeniu tym stwierdzono m.in., że art. 17¹ ust. 6 SpMieszkU w zakresie, w jakim do powstania członkostwa spółdzielni nabywcy spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a także spadkobiercy, zapisobiorcy i licytanta wymagał spełnienia innych przesłanek niż złożenie przez te osoby deklaracji przystąpienia do spółdzielni, był niezgodny z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

prawa do działki charakterze, a także o specyficznych funkcjach - ma ono bowiem zaspakajać potrzeby mieszkaniowe obywateli. Uwzględnić trzeba również, że orzeczenia Trybunału dotyczące praw spółdzielczych uwzględniają szczególnie wymiar konstytucyjny tworzenia i działalności spółdzielni mieszkaniowych, które - zaspokajając potrzeby mieszkaniowe swoich członków i ich rodzin - pełnią również szczególną rolę w realizacji zadań państwa wskazanych w art. 75 ust. 1 Konstytucji¹²⁰⁹.

Działkowców i stowarzyszeń ogrodowych nie wiążą aż tak ścisłe zależności jak spółdzielni mieszkaniowych i ich członków, a prawo do działki ma charakter jedynie obligacyjny i - pomimo jego niewątpliwie ważnej roli - realizuje ono inne funkcje niż lokale mieszkalne. Z drugiej jednak strony, nie można pominąć, że na działce znajdują się nasadzenia, urządzenia i obiekty stanowiące własność działkowca, a od stowarzyszenia zależy, jak wykonywane będzie przysługujące mu prawo do gruntu ROD oraz jak prowadzony będzie ogród. Niewątpliwie więc działkowiec ma interes w tym, by być członkiem stowarzyszenia prowadzącego ogród, w którym ma działkę. Okoliczności te usprawiedliwiają przewidziane na gruncie art. 46 RodzOgrU ograniczenie autonomii stowarzyszenia ogrodowego w decydowaniu o członkostwie działkowca w stowarzyszeniu. *De lege lata* jednak, przepisy ustawy z 2013 r. nie wykluczają ustalenia przez stowarzyszenie szczególnych wymagań warunkujących uzyskanie członkostwa w stowarzyszeniu.

Omawiany przepis nie powoduje związania stosunku członkostwa z prawem do działki, bowiem członkostwo w stowarzyszeniu nie jest uzależnione od dysponowania prawem do działki (członkami mogą być osoby nie posiadające działki w ROD), brak jest też konieczności przystąpienia do stowarzyszenia. Można natomiast na jego podstawie mówić o ścisłej zależności pomiędzy prawem do działki a uprawnieniem do przyjęcia w poczet członków stowarzyszenia prowadzącego ROD, albowiem przysługiwanie tego prawa warunkuje możliwość skorzystania z roszczenia o członkostwo¹²¹⁰ tj. roszczenia o przyjęcie w poczet członków stowarzyszenia, dochodzonego na zasadach określonych w art. 50 RodzOgrU¹²¹¹. Nie ma tu znaczenia, że ustawa nie posługuje się sformułowaniem "roszczenie" gdyż - jak wskazuje na gruncie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych K. Pietrzykowski: "Ujęcie wspomnianego wyjątku od strony obowiązku bądź uprawnienia (roszczenia) wynika jedynie z wyboru przez ustawodawcę określonej techniki legislacyjnej, co nie ma zresztą większego znaczenia praktycznego, skoro korelatem roszczenia

¹²⁰⁹ Zob. wyr. TK z 29.05.2001 r., K 5/01, OTK 2001/4/87, wyr. TK z 20.04.2005 r., K 42/02, OTK ZU Nr 4/A/2005, poz. 38) wyr. TK z 17.12.2008 r., P 16/08, OTK ZU Nr 10/A/2008, poz. 181.

¹²¹⁰ Zob. na gruncie analogicznych przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych A. Doliwa, *Prawo mieszkaniowe...*, s. 456 i 522.

¹²¹¹ Por. uwagi dot. podstaw i warunków przysługiwania roszczenia o członkostwo w przypadku spółdzielni - K. Pietrzykowski, *Roszczenie o przyjęcie...*, s. 71-81.

przyznanego jednej osobie jest obowiązek stosownego zachowania się przez inną osobę"¹²¹². Art. 50 RodzOgrU wymaga wyczerpania postępowania wewnątrzorganizacyjnego, czyli uzyskania formalnej ostatecznej odmowy przyznania członkostwa w trybie określonym statutem stowarzyszenia, przed skierowaniem sprawy do sądu. Stowarzyszenie ogrodowe jest jednak zobligowane podjąć decyzję w sprawie nabycia członkostwa w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia pisemnego wniosku, przy czym "bezskuteczny upływ tego terminu jest równoznaczny z przyjęciem w poczet członków stowarzyszenia ogrodowego".

W razie odmowy przyznania członkostwa, działkowiec może wystąpić do sądu z powództwem o wydanie orzeczenia zastępującego uchwałę właściwego organu stowarzyszenia o przyjęciu go w poczet członków na podstawie art. 64 kc¹²¹³. Na skierowanie do sądu pozwu w tej sprawie zainteresowany działkowiec ma jedynie dość krótki termin 30 dni od dnia otrzymania uchwały organu stowarzyszenia ogrodowego. Jest to termin prekluzyjny, którego upływ powoduje wygaśnięcie ewentualnego roszczenia. Należy zwrócić uwagę, że omawiany przepis jest dla działkowców mniej korzystny niż obowiązujący na gruncie ustawy z 2005 r. artykuł 32, który przewidywał analogiczne roszczenie, nie ograniczone jednak jakimkolwiek terminem.

Powyższe uwagi dotyczące nabywania członkostwa uzupełnić należy spostrzeżeniem, że ustawa nie wyklucza możliwości zastrzeżenia w statucie, że członkostwo w stowarzyszeniu ogrodowym nabyć może jedynie osoba dysponująca prawem do działki w ogrodzie prowadzonym przez tą organizację. Taka regulacja statutowa daje działkowcom danego ogrodu gwarancję, że osoby nie związane z ogrodem (ogrodami) prowadzonymi przez to stowarzyszenie nie będą podejmować decyzji w sprawach dotyczących ich działek¹²¹⁴. Nie gwarantuje ona jednak w bardzo dużych stowarzyszeniach ogrodowych, że działkowcy danego ROD będą samodzielnie decydowali o jego sprawach.

Członek stowarzyszenia ogrodowego może wystąpić z roszczeniem z art. 50 ust. 1 RodzOgrU również w razie utraty członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym. Kwestionowanie decyzji władz stowarzyszenia w tym względzie realizować się będzie w drodze powództwa o ustalenie istnienia stosunku członkostwa¹²¹⁵. Również w tym przypadku zastrzeżony przez ustawę 30 dniowy termin na wystąpienie z pozwem limituje uprawnienia

¹²¹² K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe...*, art. 17¹, Nb 11.

¹²¹³ Analogicznie na gruncie podobnych roszczeń funkcjonujących przed 2017 r. w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych - A. Doliwa, *Prawo mieszkaniowe...*, s. 458, oraz K. Królikowska, w: *Ustawa o spółdzielniach...*, art. 3, teza 32. Zob. też wyr. SN z 9.12.2014 r., III CSK 6/14, Legalis 1180423).

¹²¹⁴ Rozwiązanie tego typu przyjęte jest np. w statucie Stowarzyszenia Ogrodowego Energetyk w Rybniku (§ 10 ust. 2 statutu), statucie Stowarzyszenia Ogrodowego Polski Związek Działkowców (§ 11 ust. 1 w zw. z § 5 ust. 1 pkt 2 statutu).

¹²¹⁵ O. Kuc, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 50, teza 1.

działkowca¹²¹⁶. W braku omawianego przepisu, zgodnie z dominującym poglądem, przysługiwałoby mu tożsame uprawnienie¹²¹⁷, jednak nie ograniczone jakimkolwiek terminem. Ustalanie terminu wystąpienia o rozstrzygnięcie sporu dotyczącego członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym jest jednak rozwiązaniem słusznym albowiem ogranicza w czasie stan niepewności związany z takim konfliktem, dotyczącym też prawa do działki i znajdujących się na niej naniesień.

Działkowcy będący zarazem członkami stowarzyszenia ogrodowego mogą wykorzystać przysługujące im instrumenty korporacyjne w celu wpłynięcia na sposób realizacji przez te organizacje zadań wyznaczonych ustawą z 2013 r. Przysługuje im przede wszystkim prawo wykonywania głosu podczas walnego zebrania członków, przez co uzyskują możliwość wpływania na programy działania i struktury organizacyjne oraz akty wewnętrzne określające zasady działalności stowarzyszenia, wybór władz oraz określanie treści statutu (w tym ustalenie zasad ustalania i uiszczania opłat ogrodowych - zob. art. 33 ust. 1 zd. 2 RodzOgrU), a także regulaminu ROD (jeśli statut przewiduje jego uchwalanie przez walne zebranie członków¹²¹⁸). W ramach walnego zebrania członków mogą oni również wykonywać uprawnienia kontrolne nad władzami stowarzyszenia. Wykonywanie uprawnień członkowskich w stowarzyszeniu, umożliwia zatem działkowcom pośredni nadzór i wpływanie m.in. na to: (i) w jaki sposób stowarzyszenie ogrodowe realizuje swoje obowiązki w zakresie zagospodarowania ROD i podziału gruntu na działki (art. 11 ust. 2 RodzOgrU), (ii) zgłaszania naruszeń w zakresie wielkości altan do właściwego organu administracji publicznej (art. 13 ust. 2 RodzOgrU), (iii) sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem regulaminu ROD (art. 14 ust. 3 RodzOgrU), (iv) utrzymywania porządku i czystości terenu ogólnego (art. 15 ust. 1 pkt 1 RodzOgrU), (v) zapewnienia zbierania odpadów komunalnych (art. 15 ust. 2 RodzOgrU), czy przedstawiania w odpowiedni sposób informacji odnośnie do kosztów funkcjonowania ROD i ustalanych opłat (art. 33 ust. 3 RodzOgrU). W razie nienależytego wykonywania przez zarząd obowiązków, które nakłada na stowarzyszenie

¹²¹⁶ Por. art. 249 § 1 i art. 251 KSH (dotyczące powództwa o uchylenie uchwały sprzecznej z umową spółki bądź dobrymi obyczajami i godzącej w interesy spółki lub mającej na celu pokrzywdzenie współnika wnoszonego w terminie miesiąca od dnia otrzymania wiadomości o uchwale, nie później jednak niż w terminie sześciu miesięcy od dnia powzięcia uchwały), art. 252 § 1 i 3 KSH (dotyczący powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały współników spółki z o.o. sprzecznej z ustawą, które powinno być wniesione w terminie sześciu miesięcy od dnia otrzymania wiadomości o uchwale, jednakże nie później niż z upływem trzech lat od dnia powzięcia uchwały), a także art. 24 § 6-9 oraz art. 42 § 3, 4 i 6 PrSpółdz (dotyczący zaskarżenia do sądu uchwały dotyczącej wykluczenia lub wykreślenia członka spółdzielni w terminie sześciu tygodni od dnia doręczenia członkowi uchwały rady nadzorczej z uzasadnieniem, a w przypadku uchwały walnego zgromadzenia - w ciągu sześciu tygodni od dnia odbycia walnego zgromadzenia, jeżeli zaś powództwo wnosi członek nieobecny na walnym zgromadzeniu na skutek jego wadliwego zwołania - w ciągu sześciu tygodni od dnia powzięcia wiadomości przez tego członka o uchwale, nie później jednak niż przed upływem roku od dnia odbycia walnego zgromadzenia).

¹²¹⁷ Uchw. SN z 6.01.2005 r., III CZP 75/04, OSNC 2005 Nr 11, poz. 188, str. 43; uchw. SN (7) z 20.10.2015 r., III CZP 27/15, OSNC 2016 Nr 3, poz. 31, str. 27; zob. też P. Suski, *Stowarzyszenie w polskim...*, s. 341-346.

¹²¹⁸ Ustawa nie precyzuje, który organ stowarzyszenia ogrodowego powinien uchwalać regulamin ROD i statut stowarzyszenia może tę kwestię przekazać do kompetencji dowolnego organu np. zarządu (zob. art. 47 pkt 2 RodzOgrU) - tak też O. Kuc, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 14, teza 1.

ogrodowe ustawa z 2013 r., jego członkowie mogą dokonać zmian składu osobowego tego organu, doprowadzając w ten sposób do niezbędnych korekt sposobu prowadzenia ROD. Realizując przysługujące każdemu członkowi prawo kandydowania do władz stowarzyszenia, działkowcy mogą też w sposób bezpośredni kierować działalnością stowarzyszenia, bądź nadzorować zarząd. Nie ulega więc wątpliwości, że uprawnienia wynikające z członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym stanowią jeden z najpoważniejszych instrumentów oddziaływania na sposób funkcjonowania tego podmiotu.

Z woli ustawodawcy, nawet w przypadku, gdy działkowiec nie jest związany stosunkiem członkostwa ze stowarzyszeniem prowadzącym ROD, w ograniczonym zakresie mają do niego, na podstawie przepisów ustawy z 2013 r., zastosowanie postanowienia statutu tej organizacji. Art. 33 ust. 1 tej ustawy wymaga bowiem, by zasady ustalania i uiszczania opłat ogrodowych określone były w statucie stowarzyszenia ogrodowego, a działkowiec musi się im podporządkować, niezależnie od tego czy jest członkiem tego stowarzyszenia, czy nie. Może on natomiast zakwestionować dokonaną na podstawie postanowień statutu podwyżkę opłat ogrodowych, wytaczając powództwo o ustalenie, że podwyżka jest niezasadna albo jest zasadna, lecz w innej wysokości zgodnie z art. 34 ust. 2 RodzOgrU. Działkowiec nie będący członkiem stowarzyszenia ogrodowego może również w razie potrzeby skorzystać z postępowania pojednawczego przed komisją rozjemczą stowarzyszenia ogrodowego, którego tryb określa statut stowarzyszenia ogrodowego. W żadnym wypadku wszczęcie postępowania pojednawczego nie może być jednak warunkiem dochodzenia roszczeń przed sądem powszechnym (art. 44 RodzOgrU).

O konsekwencjach rezygnacji z konstrukcji powiązania członkostwa z prawem do działki, w kontekście celów stawianych stowarzyszeniom ogrodowym oraz oparcia ROD na dwuwarstwowej strukturze praw do gruntu ROD, będzie mowa jeszcze w podsumowaniu niniejszego rozdziału.

VII.3. Podstawy korzystania z nieruchomości ROD przez działkowców

VII.3.1 Uwagi ogólne

Temu, jakie prawa do działki mogą przysługiwać działkowcom oraz jakie są ich wspólne cechy został poświęcony rozdział III.6.2 pracy. Przypomnieć tu można, że ustawodawca oparł zasady korzystania z działki na dwóch założeniach. Po pierwsze przesądził, że ustanawiane na gruncie ustawy z 2013 r. prawa do działki będą mieć wyłącznie charakter obligacyjny. Zrezygnowano więc z wprowadzonego w 1995 r. zróżnicowania

rodzajów praw przysługujących działkowcom na prawo o charakterze obligacyjnym oraz ograniczone prawo rzeczowe (które mogło być ustanawiane wówczas, gdy PZD dysponował prawem użytkowania wieczystego)¹²¹⁹. Dzierżawa działkowa jest podstawą korzystania z działki przez działkowca niezależnie od tego, jakim tytułem prawnym do gruntu dysponuje stowarzyszenie ogrodowe. Po drugie regulacja zasad korzystania z działki na gruncie ustawy z 2013 r. ma charakter samodzielny, kształtuje ona bowiem odrębny rodzaj umowy nazwanej (dzierżawy działkowej) określającej relacje pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym a działkowcem. Ponieważ jednak w wielu ogrodach nadal część działek jest przedmiotem kodeksowego użytkowania działki, ustanowionego przed wejściem w życie ustawy z 2013 r., poniżej omówić należy obydwie współistniejące rodzaje umów zawartych z działkowcami. Każda z nich służy korzystaniu z działki w ROD w sposób zgodny z zasadami określonymi w ustawie z 2013 r. (zob. rozdział III.4.2-III.4.4 pracy) i stanowi prawo wtórne w dwuwarstwowej strukturze praw do gruntu ROD, zawdzięczając dodatkową ochronę przed naruszeniami osób trzecich trwałości praw przysługujących samemu stowarzyszeniu ogrodowemu.

VII.3.2. Dzierżawa działkowa

VII.3.2.1. Charakter prawny umowy dzierżawy działkowej

Polski ustawodawca regulując zasady korzystania z działek w ROD zrezygnował z nieczytelnego, krytykowanego podziału na dwa prawa przysługujące działkowcom (patrz rozdział I.4.3 pracy), wprowadzając nowy jednolity typ umowy obligacyjnej regulującej tą kwestię, nazwanej umową dzierżawy działkowej. Mimo, iż schemat stosunku dzierżawy działkowej pokrywa się ze schematem dzierżawy uregulowanej przepisami Kodeksu cywilnego (dalej nazywanej również dzierżawą kodeksową albo zwykłą), pełni ona zasadniczo inne funkcje, a ustawa z 2013 r. specyficznie kształtuje wymagania co do stron umowy, jak i jej przedmiot, a także prawa i obowiązki stron. Uzasadnia to uznanie umowy dzierżawy działkowej za całkowicie odrębny typ umowy, pomimo istniejących podobieństw do modelu kodeksowego¹²²⁰. Do dzierżawy działkowej stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dzierżawy jedynie odpowiednio (art. 28 ust. 5 RodzOgrU), w zakresie nieuregulowanym w ustawie z 2013 r. Z uwagi na istotne różnice pomiędzy funkcjami obydwu tych praw, a także w zakresie ich *essentialia negotii*, znaczna część regulacji dotyczącej dzierżawy kodeksowej nie znajdzie zastosowania w stosunkach pomiędzy

¹²¹⁹ Z uwagi na potrzebę ochrony praw nabytych, prawa te zachowały swój byt pod rządami aktualnie obowiązującej ustawy, ale ze względu na nieprzenoszalny charakter prawa użytkowania stopniowo będą one zanikać.

¹²²⁰ Tak też A. Sylwestrzak, *Dzierżawa działkowa...*, s. 1320.

stowarzyszeniami ogrodowymi a działkowcami lub wymagać będzie istotnego dostosowania¹²²¹. Umowa dzierżawy działkowej jest zatem pozakodeksową umową nazwaną, na podstawie której "stowarzyszenie ogrodowe zobowiązuje się oddać działkowcowi działkę na czas nieoznaczony do używania i pobierania z niej pożytków, a działkowiec zobowiązuje się używać działkę zgodnie z jej przeznaczeniem, przestrzegać regulaminu oraz uiszczać opłaty ogrodowe" (art. 28 ust. 1 RodzOgrU). Umowa powinna zostać zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności (art. 28 ust. 3 RodzOgrU). W przypadku, gdy działkowiec zamierza skorzystać z przysługującego mu prawa do ujawnienia prawa do działki w księdze wieczystej (art. 28 ust. 4 RodzOgrU), konieczne jest co najmniej zastosowanie formy pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym (art. 31 ust. 1 KWU). Poniżej zostaną przedstawione najistotniejsze cechy omawianej umowy.

VII.3.2.2. Funkcje dzierżawy działkowej

Punktem wyjścia dla opisu umowy dzierżawy działkowej jest identyfikacja celów, którym ona służy. Istotnie różnią się one od celów dzierżawy zwykłej, które mają charakter w głównej mierze gospodarczy. Podstawowe funkcje kodeksowego typu tej umowy w obrocie cywilnoprawnym wyznacza uprawnienie dzierżawcy do pobierania pożytków. Pozwala ono postrzegać dzierżawę jako instrument korzystania z rzeczy, prowadzenia działalności gospodarczej i czerpania zysków¹²²². Uprawnienie to wymaga często dokonywania określonych inwestycji, które powinny się zamortyzować, co kształtuje też treść umowy np. w zakresie czasu używania przedmiotu dzierżawy¹²²³. Mimo, iż dzierżawa działkowa służy do korzystania z nieruchomości, w tym pobierania pożytków, i też ukształtowana jest jako prawo długoterminowe, nie pełni ona funkcji gospodarczych, lecz konsumpcyjno-alimentacyjne. Odpowiednie zastosowanie mają tutaj uwagi przedstawione już przy analizie celów, którym służą prawa do gruntu przyznawane stowarzyszeniom ogrodowym, odzwierciedlają one bowiem funkcje praw udzielanych działkowcom, służąc przede wszystkim dalszemu udostępnianiu działek na rzecz działkowców na podstawie stosunków obligacyjnych¹²²⁴. Funkcje dzierżawy działkowej wyrażają się zatem w "zaspokajaniu potrzeb działkowca i jego rodziny w zakresie prowadzenia upraw ogrodniczych, wypoczynku i rekreacji" (art. 2 pkt 2 w zw. z pkt 4 RodzOgrU) i wiążą się z ogólnym przeznaczeniem ogrodów działkowych. Prawo do działki w ROD pośrednio gwarantuje więc "poprawę warunków socjalnych członków

¹²²¹ Zob. na ten temat A. Sylwestrzak, *Dzierżawa działkowa...*, s. 1322.

¹²²² K. Zaradkiewicz, *Kodeks cywilny. T II...*, art. 693, Nb 4.

¹²²³ M. Drela, w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 8* (red. E. Gniewek, P. Machnikowski), Warszawa 2017, art. 693, Nb 11.

¹²²⁴ Por. na gruncie wcześniejszych przepisów - A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 390-391 oraz E. Kremer, *Problematyka prawna...*, s. 154.

społeczności lokalnych", stanowi "pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej" oraz pozwala na "integrację wielopokoleniowej rodziny, wychowanie dzieci w zdrowych warunkach oraz zachowanie aktywności i zdrowia emerytów i rencistów" (art. 3 ustawy). Są to w głównej mierze potrzeby niegospodarcze, nie nastawione na zysk¹²²⁵. Działka nie może przecież służyć prowadzeniu działalności gospodarczej lub innej działalności zarobkowej, przeznaczona jest na własne potrzeby (art. 12 w. zw. z art. 2 pkt 2 ustawy z 2013 r.). Potwierdza to również wyłączenie obowiązku zapłaty przez działkowców czynszu przewyższającego koszty funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego (o czym niżej). Jak już podkreślano, nie jest elementem stosunku dzierżawy działkowej szczególny charakter występującej między stronami więzi, zrezygnowano bowiem z wiązania możliwości korzystania z działki z członkostwem w stowarzyszeniu prowadzącym ROD.

VII.3.2.3. Przedmiot dzierżawy działkowej

Funkcje omawianej umowy rzutują na przedmiot stosunku dzierżawy działkowej. Umowa ta jest typem umowy regulującej korzystanie z rzeczy. Nie może być nią jednak dowolna rzecz, a jedynie działka tj. "podstawowa jednostka przestrzenna rodzinnego ogrodu działkowego, której powierzchnia nie może przekraczać 500 m²" służącą wyżej określonym celom, czyli nieruchomości i to o szczególnym statusie, bowiem stanowiąca element ROD. Umowa ta dotyczy zatem wyłącznie korzystania z gruntu znajdującego się na terenie rodzinnego ogrodu działkowego i będącego elementem ROD w rozumieniu przedmiotowo-funkcjonalnym. Nie może być natomiast przedmiotem dzierżawy działkowej grunt położony poza rodzinnym ogrodem działkowym. Zawarcie umowy nazwanej umową dzierżawy działkowej i odpowiadającej jej postanowieniom, mimo iż jej przedmiotem byłby grunt położony poza ROD, należałoby oceniać w świetle przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących dzierżawy zwykłej (w szczególności art. 708 KC jeśli strony nie zastrzegły czynszu) oraz zasady swobody umów, dopuszczającej przyjęcie przez strony na siebie zobowiązań i przyznanie uprawnień analogicznych do wynikających ze stosunku dzierżawy działkowej, o ile nie jest to sprzeczne z przepisami bezwzględnie obowiązującymi.

Ponieważ działka indywidualizowana jest w toku podziału gruntu, na którym położony jest ROD, na teren ogólny i działki (art. 11 ust. 2 RodzOgrU), a najczęściej cała ta

¹²²⁵ A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 391. To samo podkreślali, jeszcze w latach 60-tych XX wieku, tj. pod rządami ustawy z 1949 r., J. Rozkosz i W. Lenkiewicz. Autorzy wskazywali na znaczenie ogrodów działkowych dla rozwijania więzi społecznych pomiędzy działkowcami oraz na pierwszeństwo celów zdrowotnych i wypoczynkowych nad produkcyjnymi - działalność ogrodnicza miała być środkiem do realizacji tychże podstawowych celów - zob. J. Rozkosz, W. Lenkiewicz, *Pracownice ogrody...*, s. 24 i 30-31.

nieruchomość stanowi jedną rzecz¹²²⁶, formalnie przedmiotem dzierżawy działkowej będzie część nieruchomości¹²²⁷ (inaczej jest w przypadku użytkowania "kodeksowego" które obejmuje całą nieruchomość ROD, jednak jego wykonywanie ograniczone jest do wyznaczonej jej części). Dzierżawa działkowa nie będzie rozciągać się na całą nieruchomość ROD, tj. inne działki i teren ogólny, który również nie jest przedmiotem dzierżawy. Uprawnienie do korzystania z tej części ogrodu działkowego wynika jednak bezpośrednio z art. 31 ustawy z 2013 r.¹²²⁸

VII.3.2.4. Strony stosunku dzierżawy działkowej

W związku z tak określonym przedmiotem stosunku dzierżawy działkowej, ustawa limituje również to, jakie podmioty mogą być stronami tego stosunku prawnego. Ponieważ ROD prowadzić może wyłącznie stowarzyszenie ogrodowe i jedynie taki podmiot dysponuje prawem użytkowania lub użytkowania wieczystego nieruchomości ROD, tylko więc stowarzyszenie ogrodowe może być wdzierżawiającym w umowie dzierżawy działkowej. Dodatkowo, zgodnie z art. 11 ust. 1 RodzOgrU, ROD prowadzony może być tylko przez jedno stowarzyszenie ogrodowe, zatem po stronie wdzierżawiającego występować będzie zawsze tylko jeden taki podmiot. Umowy takiej nie może zawrzeć, jako wdzierżawiający, nie tylko inny podmiot prywatny, ale nawet gmina, która chciałaby na swoim terenie prowadzić rodzinny ogród działkowy.

Ustawa ogranicza podmiotowo również drugą stronę umowy. Po pierwsze dzierżawcą może być tylko pełnoletnia osoba fizyczna - status działkowca jest, z uwagi na alimentacyjno-konsumpcyjne funkcje prawa do działki, zarezerwowany dla osób fizycznych¹²²⁹. Po drugie, z uwagi na przyjętą na gruncie ustawy zasadę jednopodmiotowości prawa do działki (zob. rozdział III.13 pracy), prawo to może przysługiwać tylko pojedynczej osobie, chyba, że na

¹²²⁶ Zob. uwagi na temat kwalifikacji nieruchomości jako rzeczy, decydującej roli księgi wieczystej w wyodrębnieniu nieruchomości oraz znaczenia podziałów geodezyjnych - Ł. Żelechowski, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda) Warszawa 2019 r., art. 46, tezy 1-5.

¹²²⁷ Na temat dzierżawy części dobra majątkowego - K. Zaradkiewicz, *Kodeks cywilny. T II...*, art. 693, Nb. 29.

¹²²⁸ A. Sylwestrzak wskazuje, że uprawnienie to współkształtuje treść umowy dzierżawy działkowej - zob. A. Sylwestrzak, *Dzierżawa działkowa...*, s. 1321.

¹²²⁹ Instytucje prowadzące działalność społeczną, oświatową, kulturalną, wychowawczą, rehabilitacyjną, dobroczynną lub opieki społecznej, o których mowa w art. 27 ust. 4 ustawy z 2013 r. nie są stroną umowy dzierżawy działkowej, lecz umowy przewidującej oddanie działki w bezpłatne używanie. A. Jakowlew kwalifikuje tą umowę, jako umowę "użyczenia" określając ją mianem użyczenia działkowego (A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 27, teza 2. Tak samo zdaje się kwalifikować tą umowę A. Sylwestrzak, która jednak nieprawidłowo określa ww. instytucję mianem działkowca, mimo przesądzenia w art. 2 pkt 2 ustawy z 2013 r., że może być nim jedynie osoba fizyczna (A. Sylwestrzak, *Dzierżawa działkowa...*, s. 1320-1321).

żądanie działkowca, umowa zostanie zawarta z obojgiem małżonków (art. 27 ust. 2 ustawy z 2013 r.)¹²³⁰.

W odróżnieniu do przepisów dotychczasowych, nie jest aktualnie warunkiem podpisania takiej umowy nabycie członkostwa w stowarzyszeniu prowadzącym ogród. Ustawa nie rozstrzyga zarazem, czy uzależnienie przez stowarzyszenie ogrodowe podpisania umowy dzierżawy działkowej od nabycia członkostwa jest dopuszczalne (nie może mieć tu zastosowania bezpośrednio art. 49 ustawy, bo dotyczy on wyłącznie wystąpienia ze stowarzyszenia). Wydaje się jednak, że zakaz wprowadzania takich warunków można wywodzić z całokształtu reguł ustanawiania i przenoszenia praw do działki, które w żaden sposób nie wiążą się z członkostwem.

Brak jest też obecnie określenia wymagań dotyczących warunków osobistych, jakie powinien spełniać dzierżawca w momencie zawarcia umowy (warunki takie określały ustawa z 1949 r. oraz 1981 r.¹²³¹). Jedynie w art. 27 ust. 3 ustawy sformułowano w sposób mało stanowczy kryteria, które stowarzyszenia ogrodowe powinny brać pod uwagę przy ustanawianiu praw do działek, tj. „ustawowe funkcje ROD i działki” oraz „miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o działkę”¹²³². Wydaje się, że ustawa powinna wymagać dookreślenia przez stowarzyszenie zasad przydzielania działek „wolnych” (jak również zasad przedstawiania chętnym osobom propozycji nabycia praw do działki zgodnie z art. 41 ust. 5 RodzOgrU) i powinna wymagać by miały one charakter jawny i niedyskryminacyjny¹²³³.

¹²³⁰ W literaturze zgłaszane są wątpliwości co do możliwości zawarcia umowy jednocześnie z obojgiem małżonków. Wskazuje się, że konieczne jest zawarcie takiej umowy najpierw z jednym, a następnie (dopiero po uzyskaniu statusu działkowca przez pierwszą osobę) z drugim współmałżonkiem (A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 27, teza 17, A. Sylwestrzak, *Dzierżawa działkowa...*, s. 1319). Nie można jednak podzielić tego poglądu - mimo mało starannego ujęcia tej kwestii w art. 27 ust. 2 RodzOgrU, przepisu tego - nawet na gruncie wykładni językowej - nie trzeba wcale interpretować w sugerowany wyżej sposób. Interpretacja ta wychodzi zarazem z błędnego założenia, że ustawodawca posługując się sformułowaniem *działkowiec* odnosi się do osoby, na której rzecz zostało już ustanowione prawo do działki. Tak bynajmniej nie jest, o czym świadczy posługiwanie się przez ustawę określeniem "działkowiec" na określenie zarówno osoby przed zawarciem umowy dzierżawy działkowej (art. 29, art. 28 ust. 1, art. 50 ust. 2, art. 27 ust. 2 zd. 2 ustawy), jak i po jej wygaśnięciu (art. 42 ust. 1 ustawy). Jak zauważają przywołani wyżej autorzy, rozbieżność aktu zawarcia takiej umowy przez małżonków na dwa etapy jest też bezcelowe, co dodatkowo skłania do wniosku, że interpretacja taka jest wadliwa również w świetle wykładni funkcjonalnej art. 27 ust. 3 RodzOgrU.

¹²³¹ Art. 1 ust. 3 ustawy z 1949 r. uprawniał do korzystania z pracowniczych ogrodów działkowych jedynie "pracowników, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub stosunku służbowego, osoby pobierające z tytułu takiego stosunku bądź innego szczególnego tytułu zaopatrzenie z ubezpieczenia społecznego, z funduszy Skarbu Państwa bądź z innych funduszy publicznych oraz przez osoby korzystające ze świadczeń społecznych". Zgodnie natomiast z art. 25 ust. 2 PracOgrU działka w pracowniczym ogrodzie działkowym mogła być przydzielona "osobie pozostającej w stosunku pracy, a także osobie prowadzącej zakład rzemieślniczy lub usługowy, osobie wykonującej pracę nakładczą oraz osobie pobierającej emeryturę lub rentę albo korzystającej z pomocy społecznej". Ustawa z 2005 r. nie zawierała już takich ograniczeń.

¹²³² A. Jakowlew twierdzi, że ze względu na mało stanowczy charakter art. 27 ust. 3 RodzOgrU oraz brak środków weryfikacji podporządkowania się im, mają one niewiązący charakter - patrz A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 27, teza 18-19. A. Sylwestrzak natomiast kwalifikuje art. 27 ust. 2 RodzOgrU, jako normę ograniczającą wybór kontrahenta stowarzyszenia ogrodowego, wprowadzającą wymogi co do osoby działkowca (A. Sylwestrzak, *Dzierżawa działkowa...*, s. 1319).

¹²³³ Por. rozwiązania zawarte w § 8a i 8b OgrDzU duń. wymagające przydziału działek na podstawie publicznie dostępnych list oczekujących. Byłoby to ograniczeniem swobody kontraktowania stowarzyszenia, ale z pewnością usprawiedliwionym zarówno realizowanymi funkcjami, korzystaniem z nieruchomości j.s.t. oraz Skarbu Państwa i przyznanymi ustawą

Zgodność tych zasad z regułami wyznaczonymi ustawą powinna podlegać kontroli sądowej - co najmniej w trybie nadzoru nad działalnością stowarzyszeń, można byłoby też dopuścić możliwość ich kwestionowania przez każdego zainteresowanego.

VII.3.2.5. Treść stosunku dzierżawy działkowej

Treścią umowy dzierżawy działkowej jest z jednej strony zobowiązanie stowarzyszenia ogrodowego do oddania działkowcowi działki na czas nieoznaczony do używania i pobierania z niej pożytków, a z drugiej strony zobowiązanie działkowca do używania działki zgodnie z jej przeznaczeniem, przestrzegania regulaminu oraz uiszczania opłat ogrodowych, kreujące zarazem odpowiednie wzajemne uprawnienia stron. Umowa ta jest więc umową dwustronnie zobowiązującą¹²³⁴, konsensualną. Mimo, iż zgodnie z art. 28 ust. 2 RodzOgrU, czynsz jest jedynie fakultatywnym elementem umowy (dopuszczalnym wówczas, gdy stowarzyszenie ogrodowe jest zobowiązane do uiszczania na rzecz właściciela gruntu opłat z tytułu użytkowania albo użytkowania wieczystego nieruchomości zajmowanej przez ROD), to umowa ta pozostaje umową odpłatną, z uwagi na obowiązek uiszczania opłat ogrodowych. Należy też przyjąć, że z uwagi na stałe i wyłączne zajmowanie się działalnością związaną z prowadzeniem ogrodów działkowych i wydzierżawianiem w nich działek, stowarzyszenia ogrodowe należy uznać za profesjonalistów, a umowy dzierżawy działkowej za umowy jednostronnie profesjonalne (mają one zresztą również charakter adhezyjny - co wynika m.in. z praktyki stosowania wzorów takich umów¹²³⁵). Daje to podstawę dla powoływania się przez działkowców, w razie sporów wynikłych w związku z treścią takich umów, do przepisów chroniących słabszą stronę stosunku umownego¹²³⁶.

Tym, co łączy umowę dzierżawy działkowej z dzierżawą kodeksową, jest obowiązek wydzierżawiającego do oddania przedmiotu dzierżawy do używania i pobierania z niego pożytków. Stowarzyszenie ogrodowe powinno wydać działkowcowi przedmiot dzierżawy (działkę) w stanie przydatnym do umówionego sposobu korzystania, czyli prowadzenia upraw

przywilejami - por. na temat warunków zaspakajania roszczeń wynikających z prawa członka do świadczeń spółdzielni - P. Zakrzewski, *Status prawny członka...*, s. 64-65.

¹²³⁴ Mając na uwadze spór dotyczący tego, czy pojęcie rozporządzenia obejmuje jedynie obciążenie prawa podmiotowe uprawnieniami o charakterze bezwzględnym (W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania, zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 132) zwrócić należy uwagę, że gdyby przyjąć, że prawo podmiotowe można "obciążyć" również uprawnieniem względnym, wówczas umowa dzierżawy (w tym działkowej) wywoływałaby także skutek rozporządzający (właśnie w postaci obciążenia) - zob. J. Grykiel, A. Olejniczak, Z. Radwański, w: *SPP t. 2. Prawo cywilne...*, s. 261-262.

¹²³⁵ Zob. np. umowa stosowana przez stowarzyszenie ogrodowe PZD <http://pzd.pl/artykuly/12089/92/Umowa-dzierzawy-dzialkowej.html> [dostęp 13.04.2019], czy umowa stosowana przez Stowarzyszenie Rodzinnego Ogrodu Działkowego im. Marii Curie Skłodowskiej w Elblągu <http://rod.elblag.pl/druki/> [dostęp 13.04.2019].

¹²³⁶ Zob. A. Brzozowski, P. Machnikowski w: E. Łętowska (red.), *SPP t. 5, Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2013, s. 496-499.

ogrodniczych i wypoczynku (odpowiednio stosowany art. 662 § 1 w zw. z art. 694 KC)¹²³⁷. Zobowiązane jest ono też do utrzymywania działki w takim stanie w trakcie trwania dzierżawy działkowej, co ma ścisły związek z koniecznością właściwego wykonywania zadań związanych z prowadzeniem ROD - nie jest bowiem możliwe niezakłócone korzystanie z działki bez właściwego funkcjonowania infrastruktury ogrodowej i odpowiedniego urządzenia terenu ogólnego. Daje to prawo domagania się od stowarzyszenia ogrodowego należytego dostosowania działki do wykorzystywania w celach działkowych. Uprawnienie to w ograniczonym jedynie zakresie może wpływać na sposób prowadzenia ROD przez stowarzyszenie, gdyż wymóg oddania przedmiotu dzierżawy w stanie przydatnym do umówionego użytku dotyczy samej działki, a nie terenu ogólnego. Jedynie drastyczne zaniedbania w zakresie przystosowania terenu ogólnego do korzystania przez dzierżawcę (np. powodujące uniemożliwienie dostępu do działki) mogłyby stanowić podstawę roszczeń, których zasadniczym celem będzie jednak umożliwienie realizacji praw indywidualnego działkowca, a nie ogólny sposób prowadzenia ROD, czy tym bardziej dokonywania na terenie ogrodu jakichś inwestycji.

Do istotnych obowiązków umownych stowarzyszenia ogrodowego, wynikających z przepisów ogólnych o dzierżawie, a wpisujących się w koncepcję stowarzyszeń ogrodowych jako podmiotów strzegących interesów działkowców, należy obowiązek zapewnienia dzierżawcy (działkowcom) spokojnego posiadania przedmiotu dzierżawy w zakresie umożliwiającym umówione korzystanie. "Wydzierżawiający powinien zapewnić dzierżawcy odpowiednią petytoryjną ochronę prawną na wypadek dochodzenia przez osoby trzecie praw dotyczących przedmiotu dzierżawy"¹²³⁸. W odróżnieniu jednak od dzierżawy kodeksowej, w przypadku dzierżawy działkowej również działkowcowi przysługują instrumenty ochrony przysługującego mu prawa przed naruszeniami osób trzecich - art. 28 ust. 6 RodzOgrU daje bowiem podstawę odpowiedniego stosowania do ochrony dzierżawy działkowej przepisów o ochronie własności (o czym więcej niżej)¹²³⁹.

Z obowiązkami stowarzyszenia ogrodowego skorelowane jest zobowiązanie działkowca do używania działki "zgodnie z jej przeznaczeniem". Interpretując zakres przedmiotowego obowiązku działkowca należy mieć na względzie, że mowa tu o przeznaczeniu "działki" - pojęcia zdefiniowanego na gruncie art. 2 pkt 2 RodzOgrU i ściśle związanego z pojęciami "działkowiec" oraz "rodzinny ogród działkowy". Oznacza to, że przeznaczenie działki determinowane jest całokształtem przepisów ustawy z 2013 r.

¹²³⁷ Zob. K. Zaradkiewicz, *Kodeks cywilny. T II...*, art. 693, Nb. 38.

¹²³⁸ A. Lichorowicz w: J. Panowicz-Lipska (red.), *SPP t. 8, Prawo zobowiązań - część szczegółowa*, Warszawa 2011, s. 208.

¹²³⁹ Objęcie podobną ochroną wszystkich dzierżawców postuluje A. Lichorowicz - A. Lichorowicz, w: *SPP t. 8, Prawo zobowiązań - część szczegółowa...*, s. 208.

wyznaczających omówione już funkcje działki oraz ROD. W szczególności mowa tu o wykorzystaniu działki dla zaspokajania potrzeb działkowca i jego rodziny w zakresie prowadzenia upraw ogrodnich, wypoczynku i rekreacji (art. 2 pkt 2 RodzOgrU), konieczności prowadzenia upraw wyłącznie na własne potrzeby (art. 4 RodzOgrU), zakazie zamieszkiwania oraz prowadzenia działalności gospodarczej lub innej działalności zarobkowej na działce (art. 12 RodzOgrU), obowiązku utrzymywania czystości na działce (art. 15 ust. 1 pkt 2 RodzOgrU). Odniesienie do "przeznaczenia działki" nie wyłącza wynikającego ze stosowanego odpowiednio art. 696 KC obowiązku wykonywania prawa przysługującego działkowcowi zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki, albowiem wymagania te ukształtowane są właśnie przez przepisy ustawy z 2013 r. precyzujące, jakie jest przeznaczenie działki. Ponieważ przeznaczenie działki określa precyzyjnie ustawa, działkowiec nie może go zmienić nawet za zgodą stowarzyszenia ogrodowego (art. 696 *in fine* nie znajdzie tu zastosowania¹²⁴⁰). Może on jednak dokonywać zmian w samej działce - art. 30 RodzOgrU upoważnia go bowiem do zagospodarowania działki i wyposażenia jej "w odpowiednie obiekty i urządzenia zgodnie z przepisami ustawy oraz regulaminem".¹²⁴¹ Prawo zabudowania działki jest dodatkowo ograniczone poprzez określenie dopuszczalnych wymiarów posadowionej na działce altany działkowej i obiektów gospodarczych (art. 13 ust. 1 RodzOgrU). Na dzierżawcy ciąży generalny obowiązek sprawowania pieczy nad przedmiotem dzierżawy, co w przypadku działkowców znajduje potwierdzenie również w art. 32 RodzOgrU nakazującym utrzymywanie przez działkowca działki w należytych stanie. Przewidziany w art. 697 KC obowiązek dokonywania napraw niezbędnych do zachowania przedmiotu dzierżawy w stanie niepogorszonym przez dzierżawcę, musi w przypadku działkowców uwzględniać, że nie dotyczy on stanowiących ich własność urządzeń i obiektów, choć nakaz utrzymywania tych naniesień w należytych stanie wynika samoistnie z art. 30 ust. 1 w zw. z art. 32 RodzOgrU.

Mimo, iż zasadniczym celem dzierżawy działkowej jest pobieranie pożytków z działki, nie jest to problematyka pozbawiona kontrowersji. Są one związane ze szczególnym statusem prawnym nasadzeń poczynionych lub nabytych ze środków finansowych działkowca (o charakterze i statusie naniesień działkowców patrz rozdział III.4.4 pracy). Stanowiąc przedmiot odrębnej własności działkowca, nasadzenia te nie są formalnie częściami składowymi nieruchomości, mimo iż w tej nieruchomości wznoszą i czerpią z niej niezbędne dla swojego wzrostu składniki, co mogłoby je kwalifikować, po odłączeniu, jako jej plody, w

¹²⁴⁰ Tak też A. Sylwestrzak, *Dzierżawa działkowa...*, s. 1322.

¹²⁴¹ W tym zakresie nakaz odpowiedniego jedynie stosowania przepisów o dzierżawie (art. 28 ust. 5 RodzOgrU) wyłącza zastosowanie art. 667 § 1 KC w zw. z art. 694 KC (przepis ten może być natomiast, z pewnymi odmiennosciami, stosowany do dzierżawy (zob. uchw. SN z 4.9.2009 r., III CZP 62/09, OSNC 2010, Nr 3, poz. 39 i wyr. SN z 28.6.2007 r., IV CNP 47/07, Legalis 177387).

potocznym tego słowa znaczeniu. Pojęcie pożytków naturalnych formalnie związane jest jednak z konstrukcją odłączenia się części składowej od rzeczy, co stoi na przeszkodzie uznaniu za takie pożytki nasadzeń działkowca¹²⁴². Ponieważ jednak, treść umowy dzierżawy działkowej odnosi się do pożytków działki w ogólności, a nie jedynie nasadzeń dokonanych lub nabytych przez działkowca, uznać należy, że uprawnienie do ich pobierania dotyczy pozostałej roślinności znajdującej się na działce. Ustawa z 2013 r. ogranicza rodzaj pożytków, które mogą być przez działkowca pobierane, w ten sposób, że przewiduje wyłącznie osobiste i niekomercyjne wykorzystanie działki (art. 2 pkt 2, art. 4, art. 12, art. 36 ust. 3 pkt 3 RodzOgrU). Wyłączona jest zatem możliwość pobierania pożytków cywilnych z działki.

Dodatkowe, charakterystyczne wyłącznie dla dzierżawy działkowej, obowiązki działkowca dotyczą zobowiązania do przestrzegania regulaminu ROD oraz uiszczania opłat ogrodowych. Dostrzec można, że niezależnie od postanowień umowy nakaz przestrzegania regulaminu ROD obciąża działkowca (oraz wszystkie inne osoby przebywające na obszarze ROD) na podstawie art. 14 ust. 2 RodzOgrU. Uwzględnienie tego zobowiązania w treści umowy dzierżawy działkowej, oprócz funkcji podkreślenia jego znaczenia dla korzystania z działki zgodnie z jej przeznaczeniem, daje jednak stowarzyszeniu ogrodowemu bezpośrednią legitymację do wyciągania wobec działkowca konsekwencji za naruszenia regulaminu, jako formy nienależytego wykonywania zobowiązań umownych, która skutkować może wypowiedzeniem umowy dzierżawy działkowej (art. 36 ust. 3 pkt 1 RodzOgrU). Należy przypomnieć, że pod pojęciem regulamin ROD należy rozumieć "obowiązujące na terenie rodzinnego ogrodu działkowego przepisy określające szczegółowe zasady zagospodarowania i korzystania z działki oraz funkcjonowania i zagospodarowania rodzinnego ogrodu działkowego, a także zasady korzystania z terenu ogólnego i infrastruktury ogrodowej" (art. 2 pkt 7 RodzOgrU), a uchwała go i nadzoruje jego przestrzeganie stowarzyszenie ogrodowe (art. 14 ust. 1 i 3 RodzOgrU). Regulamin musi być zgodny z ustawą i może w zasadzie doprecyzowywać jej przepisy (art. 14 ust. 4 RodzOgrU), jest zatem istotnym czynnikiem oceny wykorzystywania działki zgodnie z jej przeznaczeniem.

Określenie czynszu stanowi *essentiale negotii* dzierżawy kodeksowej. Treść art. 28 ust. 2 RodzOgrU wydaje się sugerować, że inaczej jest w przypadku umowy dzierżawy działkowej. Zgodnie z tym przepisem działkowiec zobowiązany jest jedynie do uiszczania opłat ogrodowych, natomiast możliwość pobierania czynszu od działkowców dopuszczona

¹²⁴² Uwagę na ów specyficzny charakter nasadzeń na działce zwracał R. Waśniewski, wskazując, że co do zasady działkowiec nie będzie realizował uprawnienia do czerpania pożytków naturalnych z działki, lecz wykonywał uprawnienia wynikające z przysługującego mu prawa własności - zob. R. Waśniewski, *Glosa do wyroku...*, s. 130-131.

jest w kolejnym ustępie art. 28 tylko w ściśle określonych przypadkach¹²⁴³. Trzeba jednak uwzględnić istotną różnicę w ujęciu pojęcia czynszu na gruncie omawianej ustawy, która związana jest z wydzieleniem specyficznej kategorii opłat działkowych. Są one definiowane jako opłaty wynikające z uczestnictwa w pokrywaniu kosztów funkcjonowania ROD, a w szczególności związane z zarządzaniem, utrzymaniem terenu ogólnego i infrastruktury ogrodowej. A. Sylwestrzak wyraziła pogląd, że opłaty te nie są ekwiwalentem możliwości używania działki i pobierania z niej pożytków¹²⁴⁴, a jedynie mają na celu utrzymanie nieruchomości obejmującej działkę, a zwłaszcza terenu ogólnego i istniejącej na nim infrastruktury oraz pokrycie kosztów zarządu. Zdaniem autorki, z tego względu - w przypadkach, gdy na działkowcach ciąży wyłącznie opłaty ogrodowe - prawo do działki wykazuje podobieństwo do tzw. beczynszowego użytkowania gruntu z art. 708 kc¹²⁴⁵, nazywanego też dzierżawą beczynszową lub użytkowaniem beczynszowym¹²⁴⁶. Poglądu tego nie można jednak w pełni podzielić, choć rzeczywiście uregulowania zawarte w ustawie z 2013 r. odbiegają w zakresie pobierania przez wydzierżawiającego czynszu od konstrukcji typowej dla stosunku dzierżawy z uwagi na konsumpcyjno-alimentacyjny charakter prawa do działki. Utożsamienie jednak opłat ogrodowych z ciężarami związanymi z własnością lub z posiadaniem gruntu, o których mowa w art. 708 KC, jest pewnym uproszczeniem. A. Lichorowicz do ciężarów tego typu zalicza np. podatek rolny oraz opłaty związane z własnością i posiadaniem gruntu np. wynikające z ubezpieczeń obowiązkowych, czy nakładanych na właścicieli w okresie PRL zobowiązań związanych z realizacją dostaw obowiązkowych z gruntów, wiążąc je generalnie z nałożeniem na dzierżawcę obowiązku ponoszenia danin publicznych obciążających nieruchomość¹²⁴⁷. A. Suchoń, utożsamia takie ciężary ze wszystkimi zwykłymi świadczeniami należnymi za usługi ściśle związane z użytkowaniem nieruchomości i możliwością wykorzystania jej potencjału, takimi jak opłaty za wodę, gaz, energię elektryczną, odprowadzanie ścieków czy wywóz śmieci, wskazując, że

¹²⁴³ Może to nastąpić wyłącznie w przypadku "gdy stowarzyszenie ogrodowe jest zobowiązane do uiszczania na rzecz właściciela gruntu opłat z tytułu użytkowania albo użytkowania wieczystego nieruchomości zajmowanej przez ROD" (art. 28 ust. 2 RodzOgrU).

¹²⁴⁴ Funkcją czynszu jest uzyskanie przez wydzierżawiającego odpowiedniego ekwiwalentu ekonomicznego za prawo do używania przez dzierżawcę z rzeczy i prawo pobierania pożytków (wyr. SN z 30.06.2017 r., I CSK 643/16, Legalis 1715219). Na znaczenie ekwiwalentności czynszu w stosunku do przychodów z przedmiotu dzierżawy, m.in. dla rozkładu ryzyka związanego z pozyskiwaniem pożytków z przedmiotu dzierżawy, wskazuje również A. Lichorowicz (A. Lichorowicz, w: *SPP t. 8, Prawo zobowiązań - część szczegółowa...*, s. 200 i nast.) oraz J. Górecki, G. Matusik, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 693, teza 15; także K. Zaradkiewicz, *Kodeks cywilny. T II...*, art. 693, Nb 56.

¹²⁴⁵ A. Sylwestrzak, *Dzierżawa działkowa...*, s. 1322. Podobnie wskazywał odnosząc się do "użytkowania" przysługującego działkowcom na gruncie ustawy z 1981 r. M. Iżykowski (*Glosa do uchwały...*, s. 293) - należy jednak zauważyć, że ustawa ta nie zawierała odniesienia do opłat ogrodowych i nakładała na działkowców jedynie obowiązek ponoszenia kosztów z tytułu założenia i utrzymania urządzeń znajdujących się na terenie poszczególnych działek (art. 13 ust. 3 PracOgrU).

¹²⁴⁶ Termin "dzierżawa beczynszowa" stosuje np. M. Dreła (M. Dreła, w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 708, Nb 1), natomiast "używanie beczynszowe" postuluje w ślad za A. Lichorowiczem - J. Górecki, G. Matusik, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 708, teza 1.

¹²⁴⁷ A. Lichorowicz, w: *SPP t. 8, Prawo zobowiązań - część szczegółowa...*, s. 251-253.

koszty takie są ściśle związane z przedmiotem umowy dzierżawy¹²⁴⁸. Bardziej szczegółowe stanowisko prezentują J. Górecki i G. Matusik, wskazując, że inne ciężary, to w pierwszym rzędzie ciężary publiczne - obowiązki nakładane na jednostki w interesie publicznym np. opłaty melioracyjne i opłaty adiacenckie, jak i obowiązki realizacji świadczeń publicznych w postaci określonego działania (np. odśnieżanie przyległej do nieruchomości części drogi publicznej, obowiązki związane z utylizacją odpadów, zanieczyszczeń). Ciężarami takimi mogą być również ciężary wynikające z przepisów prawa prywatnego, np. związane z utrzymaniem urządzeń granicznych (murów, płotów, miedz, rowów i innych podobnych urządzeń), czy ubezpieczeniem nieruchomości. Wszystkie takie obciążenia muszą być jednak związane z posiadaniem lub własnością przedmiotu dzierżawy i nie można do nich zaliczyć wydatków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej¹²⁴⁹. Według M. Salamonowicz, pojęcie ciężary używane jest, aby najszerzej ująć sferę wszelkich obowiązków o charakterze fiskalnym¹²⁵⁰. Również K. Zaradkiewicz zdaje się utożsamiać ciężary, o których tu mowa, ze świadczeniami o charakterze publicznoprawnym¹²⁵¹. Podsumowując te poglądy, stwierdzić można że o tzw. używaniu beczynszowym mówić można niewątpliwie wówczas, gdy uprawniony do korzystania z nieruchomości ponosić ma wydatki związane z realizacją obowiązków publicznoprawnych, w szczególności podatków. Dodatkowo, zdaniem części autorów, stosunek taki dotyczy także przypadków, gdy osobę taką obciążają również związane ściśle z posiadaniem lub własnością nieruchomości ciężary wynikające z przepisów prawa prywatnego. Najdalej idący jest pogląd prezentowany przez A. Suchoń utożsamiający takie ciężary również z innymi wydatkami na pokrycie kosztów związanych z używaniem nieruchomości i wykorzystywaniem jej potencjału (w szczególności tzw. wydatkami na media). Powyższe należy zestawić z treścią art. 33 ust. 2 RodzOgrU, który wyszczególnia, jakie rodzaje kosztów funkcjonowania ROD uwzględniane są przy ustalaniu wysokości opłat ogrodowych. Ustawa zalicza do nich nie tylko ubezpieczenia, podatki i inne opłaty publicznoprawne, ale również:

- opłaty za dostawę energii elektrycznej i ciepłej, gazu i wody, w części dotyczącej terenu ogólnego i infrastruktury ogrodowej,
- wydatki na utrzymanie porządku i czystości,
- wydatki na inwestycje, remonty i bieżącą konserwację infrastruktury ogrodowej,

¹²⁴⁸ Zob. A. Suchoń, w: *Kodeks cywilny. t. III. Komentarz. Art. 627–1088. Wyd. 2* (red. M. Gutowski), Warszawa 2019, art. 702, Nb 1.

¹²⁴⁹ J. Górecki, G. Matusik, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 702, teza 1. por. M. Litwińska, *Dzierżawa i użytkowanie przedsiębiorstwa w świetle art. 552 k.c.*, PPH 1994, Nr 3, s. 14.

¹²⁵⁰ M. Salamonowicz, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. M. Załucki), Warszawa 2019, art. 702, Nb 1.

¹²⁵¹ K. Zaradkiewicz, w: *Kodeks cywilny. T II. Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające* (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018, art. 702, Nb 1.

- a nawet wydatki związane z zarządzaniem ROD.

Bezsprzecznie zakres wydatków ujętych w opłatach ogrodowych wykracza poza najszerszej nawet ujętą definicję ciężarów związanych z własnością lub z posiadaniem gruntu, o których mowa w art. 708 KC. W powyższym świetle trudno uznać, że pobierane przez stowarzyszenie ogrodowe opłaty (nawet przy założeniu, że nie jest pobierany zgodnie z art. 28 ust. 2 RodzOgrU dodatkowy czynsz), nie stanowią ekwiwalentu za możliwość korzystania z dzierżawionej działki. Nawet jeśli opłaty te mają jedynie finansować inwestycje i działania stowarzyszenia służące wszystkim działkowcom (zarządzanie ROD), to istotnie wykraczają one poza to, co można byłoby uznać za same ciężary związane z nieruchomością.

Należy zarazem przyjąć, że pojęcie czynszu sformułowane na gruncie art. 28 ust. 2 RodzOgrU - z uwagi na wyodrębnienie w ustawie również opłat ogrodowych - ma charakter autonomiczny i nie jest w pełni tożsame z pojęciem czynszu, o którym mówią przepisy kodeksu cywilnego. Normalnie, znaczna część kosztów, które zaliczone zostały przez ustawodawcę do opłat ogrodowych (np. wydatki ponoszone na inwestycje, czy zarządzanie otoczeniem wydzierżawianej działki), stanowi ekonomiczny składnik czynszu pobieranego od dzierżawcy. Czynsz w ujęciu ustawy z 2013 r. jest natomiast równoważny tej części czynszu "kodeksowego", która wykracza poza wszystkie ujęte w definicji opłat ogrodowych szeroko pojęte wydatki, związane z utrzymaniem danej nieruchomości oraz prowadzeniem na niej określonej działalności. W konsekwencji na gruncie omawianej ustawy funkcje czynszu (jako elementu koniecznego umowy dzierżawy) pełnią w określonym wyżej zakresie opłaty ogrodowe.

Zarazem ustawa wyraźnie uniemożliwia uzyskiwanie przez stowarzyszenia ogrodowe na podstawie umowy dzierżawy działkowej wpływów, które przewyższałyby sumę opłat ogrodowych i wydatków związanych z wynagrodzeniem, które musi stowarzyszenie uiszczać na rzecz właściciela gruntu. Nie oznacza to jednak, że dzierżawa działkowa - nawet w sytuacji gdy nie są spełnione warunki do pobierania czynszu - jest umową nieodpłatną. Na gruncie kodeksu odpłatność dzierżawy co do zasady rzeczywiście wiązana jest z czynszem¹²⁵², jednak w świetle powyższych uwag nie można tożsamej kategoryzacji zastosować na gruncie ustawy z 2013 r. Wydaje się, że co najmniej obowiązek pokrywania przez działkowców kosztów inwestycji dokonywanych przez stowarzyszenie ogrodowe oraz finansowania jego wydatków związanych z zarządzaniem ogrodem, uzasadnia pogląd o odpłatności wiążącego ich ze stowarzyszeniem stosunku prawnego. Pojęcie odpłatności nie powinno bowiem być utożsamiane z zyskiem wydzierżawiającego, który przecież zależy od

¹²⁵² Tak np. M. Dreła, w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 693, Nb 32-35, K. Zaradkiewicz, *Kodeks cywilny. T. II...*, art. 693, Nb. 56-64. M. Salamonowicz, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. M. Załucki). Warszawa 2019, art. 693, Nb 20-22.

wielu czynników, niezależnych od stron umowy. Nawet na gruncie art. 708 KC, wyrażany jest pogląd, że w sensie gospodarczym samo "uiszczenie przez dzierżawcę podatków i innych ciężarów stanowi uzupełniający element odpłatności za wziętą w dzierżawę rzecz"¹²⁵³. Prowadzi to do konkluzji, że umowa dzierżawy działkowej jest również umową odpłatną i wzajemną, do której mogą być stosowane przepisy o wykonaniu i niewykonaniu zobowiązań z umów wzajemnych. Umożliwia to np. zastosowanie do umowy dzierżawy działkowej przepisów regulujących skutki niemożliwości jednego ze świadczeń (np. w przypadku braku możliwości udostępnienia działki w ROD), czy skutki zwłoki w wykonaniu zobowiązania z umowy wzajemnej.

Omawiając prawa i obowiązki stron umowy dzierżawy działkowej należy zwrócić uwagę na to, że niezależnie od samej treści umowy ustawa z 2013 r. nakłada na działkowców dodatkowe zobowiązania oraz przyznaje im wykraczające poza zakres umowny uprawnienia. Przepisy te kształtując zasady korzystania z działki (dotyczące dzierżawcy działkowego, użytkownika, a nawet instytucji, o której mowa w art. 27 ust. 4 RodzOgrU) uzupełniają treść samej umowy w związku z nakazem używania działki "zgodnie z jej przeznaczeniem" (art. 28 ust. 1 RodzOgrU). Wyznaczają one także ogólną treść regulaminu ROD, który na podstawie ww. przepisu, staje się elementem umowy pomiędzy stowarzyszeniem a działkowcem. W ten zatem sposób ogólne postanowienia ustawy dotyczące przeznaczenia działki determinują dopuszczalny i należyty sposób wykonywania zobowiązań działkowca. Mowa tu o przepisach odnoszących się do np. prawa do zagospodarowania działki oraz wyposażenia jej w obiekty i urządzenia zgodne z przepisami oraz regulaminem ROD (art. 30 ust. 1 RodzOgrU), obowiązku utrzymania działki w porządku i czystości (art. 15 ust. 1 pkt 2 RodzOgrU), zakazu zamieszkiwania na działce (art. 12 RodzOgrU), czy też prawa do korzystania z terenu ogólnego (art. 31 RodzOgrU). Zasady te obowiązują jednak niezależnie od samej umowy dzierżawy działkowej, bowiem mają one zastosowanie również do działkowców, którzy nie zawarli ze stowarzyszeniem ogrodowym umowy dzierżawy działkowej tj. użytkowników działki.

Ustawa przewiduje dodatkowo szereg uprawnień działkowców nie dotyczących bezpośrednio korzystania z działek. Tytułem przykładu przytoczyć można uprawnienia działkowca do zaskarzania czynności stowarzyszenia ogrodowego mających wpływ na przysługujące mu prawo do działki (art. 14 ust. 4, art. 37 ust. 1 RodzOgrU) oraz zawarte w art. 48 RodzOgrU uprawnienie do przystąpienia do stowarzyszenia ogrodowego, "jeśli

¹²⁵³ Zdaniem A. Lichorowicza, beczynszowego używania nie można traktować jako czynności nieodpłatnej, bowiem samo zwolnienie właściciela z podatku rolnego oraz opłat związanych z własnością i posiadaniem stanowi już istotne przysporzenie majątkowe (A. Lichorowicz, w: *SPP t. 8, Prawo zobowiązań - część szczegółowa...*, s. 220 oraz 252). Podobnie M. Salamonowicz, w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 708, Nb 1, oraz J. Górecki, G. Matusik, *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 708, teza 2; odmiennie Z. Radwański, w: *System PrCyw*, t. III, cz. 2, s. 355, 358.

działkowiec odpowiada wymaganiom statutu". Niekiedy wszystkie te uprawnienia, o różnym przecież charakterze, traktowane są jako jednorodnjowe elementy stosunku umownego łączącego stowarzyszenie ogrodowe i działkowca, co nie jest prawidłowe¹²⁵⁴.

VII.3.2.6. Okres trwania dzierżawy działkowej

Zobowiązanie stowarzyszenia ogrodowego do oddania działkowcowi działki do używania i pobierania pożytków, jest zobowiązaniem bezterminowym o charakterze ciągłym. W odróżnieniu bowiem od pozostawionego swobodzie stron okresu trwania dzierżawy kodeksowej, dzierżawa działkowa może być ustanowiona jedynie na czas nieoznaczony¹²⁵⁵. Radykalnie też ograniczone zostały możliwości rozwiązania umowy przez stowarzyszenie ogrodowe. Art. 36 ust. 3 RodzOgrU dopuszcza wypowiedzenie umowy przez stowarzyszenie ogrodowe jedynie w przypadku istotnych uchybień po stronie działkowca, tj. gdy działkowiec:

- 1) pomimo pisemnego upomnienia nadal korzysta z działki lub altany w sposób sprzeczny z przepisami ustawy lub regulaminem, niszczy infrastrukturę ogrodową albo wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi ogrodowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych działek lub
- 2) jest w zwłoce z zapłatą opłat ogrodowych lub opłat związanych z utrzymaniem działki na rzecz stowarzyszenia ogrodowego za korzystanie z działki, co najmniej przez 6 miesięcy pomimo uprzedzenia go na piśmie o zamiarze wypowiedzenia umowy i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności, lub
- 3) oddał działkę lub jej część osobie trzeciej do płatnego lub bezpłatnego używania.

Działkowiec może wytoczyć powództwo o uznanie wypowiedzenia umowy za bezskuteczne albo o przywrócenie prawa do działki na poprzednich warunkach (art. 37 ust. 1 RodzOgrU). Przepis ten wprowadza szczególny mechanizm weryfikacji skuteczności jednostronnej czynności prawnej mającej na celu zakończenie stosunku prawnego wynikającego z prawa do działki¹²⁵⁶. Ustawa z 2013 r. określa 30 dniowy termin wystąpienia z takim pozwem, liczony od dnia doręczenia pisma wypowiedającego umowę. W razie ustalenia, że wypowiedzenie umowy nastąpiło z naruszeniem przepisów ustawy, sąd orzeka o

¹²⁵⁴ Zob. A. Sylwestrzak, *Dzierżawa działkowa...*, s. 1321-1322.

¹²⁵⁵ Pojęcie zobowiązania bezterminowego jest równoważne pojęciu stosunku prawnego zawartego na czas nieoznaczony w rozumieniu przepisów KC - W. Borysiak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 365¹, teza 12.

¹²⁵⁶ Ł. Węgrzynowski, *Wypowiedzenie umowy dzierżawy...*, s. 181.

bezskuteczności wypowiedzenia, a jeżeli umowa uległa już rozwiązaniu - o przywróceniu prawa do działki na poprzednich warunkach¹²⁵⁷. Wniesienie przez działkowca na podstawie art. 37 ust. 1 RodzOgrU powództwa o uznanie za bezskuteczne wypowiedzenie umowy dzierżawy działkowej nie ma jednak wpływu na wygaśnięcie prawa do działki z upływem terminu wypowiedzenia¹²⁵⁸.

VII.3.2.7. Zbycie praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy działkowej oraz ich dziedziczność

Ustawa wprowadza szczególne zasady przenoszenia praw do działki wynikających z umowy dzierżawy działkowej, opisane już w rozdziale III.6.3 pracy. Jak tam wskazywano, przepisy te w istocie ograniczają swobodę stowarzyszenia ogrodowego w decydowaniu o możliwości przeniesienia praw i obowiązków wynikających z prawa do działki na osobę trzecią, zapewniając działkowcom możliwość rezygnacji z korzystania z działki w ROD i odzyskania środków wyłożonych na dokonanie inwestycji na działce. W odróżnieniu natomiast od dzierżawy kodeksowej dziedziczność praw wynikających z prawa do działki jest bardzo ograniczona, co również szczegółowo opisano w rozdziale III.6.3 pracy.

VII.3.2.8. Ochrona dzierżawy działkowej

Jak już zasygnalizowano powyżej, działkowcy, w odróżnieniu od zwykłych dzierżawców, korzystają jako posiadacze zależni nie tylko z ochrony posesoryjnej, lecz uzyskali bardzo szeroki zakres ochrony wynikający z odpowiedniego stosowania przepisów o ochronie własności (art. 28 ust. 6 RodzOgrU). W braku takiej ochrony, w przypadku ingerencji innych osób (w tym właściciela) w uprawnienia przysługujące działkowcowi, podmiotem legitymowanym do przedsięwzięcia działań ochronnych (uwaga ta nie dotyczy roszczeń posesoryjnych) byłoby jedynie stowarzyszenie ogrodowe, korzystające z przysługujących mu uprawnień wynikających z użytkowania lub użytkowania wieczystego nieruchomości¹²⁵⁹. Szczególne uregulowania ustawy z 2013 r., wzmocniają jednak pozycję prawną działkowców. Prócz tego, że "do ochrony dzierżawy działkowej stosuje się

¹²⁵⁷ Na temat skutków upływu 30-dniowego terminu przed rozstrzygnięciem powództwa o orzeczenie bezskuteczności wypowiedzenia przez sąd (co następować będzie z pewnością w 99% przypadków) i ewentualnej dopuszczalności orzeczenia przez sąd w takiej sytuacji przywrócenia prawa do działki, mimo nie zmodyfikowania treści pozwu przez działkowca w kontekście procesowego zakazu orzekania ponad żądanie - patrz Ł. Węgrzynowski, *Wypowiedzenie umowy dzierżawy...*, s. 183-187.

¹²⁵⁸ Zob. uchw. SN z 7.04.2016 r., III CZP 2/16, OSNC 2017/3, poz. 28.

¹²⁵⁹ Por. K. Zaradkiewicz, w: *Kodeks cywilny. T. I...* art. 254, Nb 10.

odpowiednio przepisy o ochronie własności", dodatkowo "na wniosek działkowca, dzierżawa działkowa podlega ujawnieniu w księdze wieczystej" (art. 28 ust. 4 i 6 RodzOgrU). Nie należy także tracić z pola widzenia, że działkowcom przysługuje prawo własności części nanieśń na działce, do których przepisy o ochronie własności stosowane być muszą wprost.

Odpowiednie zastosowanie przepisów o ochronie własności oznacza, że działkowiec posiada legitymację do czynnego występowania przed sądem na podstawie przepisów kodeksu cywilnego regulujących zasady ochrony własności (art. 222-231 KC) w sprawach związanych z używaniem działki¹²⁶⁰. Działkowiec może więc w razie zajęcia jego działki przez osobę trzecią wystąpić o jej wydanie, może też domagać się zaniechania działań naruszających jego prawo oraz przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Odpowiednie zastosowanie do praw wynikających z dzierżawy działkowej mogą mieć również przepisy regulujące skutki naruszenia praw właściciela przez posiadacza w dobrej lub złej wierze, w szczególności dotyczące odpowiedzialności za zużycie przedmiotu dzierżawy, jego pogorszenie lub utratę, a także zwrotu pobranych pożytków oraz wartość pożytków zużytych. Należy zarazem zastrzec, że zasady te nie odnoszą się do tych nasadzeń, które stanowią, zarówno przed odłączeniem się od nieruchomości, jak i po odłączeniu, przedmiot odrębnej własności działkowca, albowiem - ze względu na swój szczególny status - nie mogą być one traktowane jako pożytki gruntu będącego przedmiotem dzierżawy działkowej. Zarówno te nasadzenia, jak i urządzenia i obiekty wykonane lub nabyte przez działkowca, podlegają ochronie na podstawie przepisów art. 222-231 KC stosowanych nie odpowiednio, lecz wprost.

Wzmocniona ochrona dzierżawy działkowej wynikać ma również z ujawnienia tego prawa w księdze wieczystej. Jak wskazano już w rozdziale III.5.3 pracy (przy omawianiu skutków ewentualnego rozwiązania użytkowania wieczystego przez sąd), wpis taki powoduje przekształcenie się ujawnionego w księdze prawa z prawa podmiotowego względnego w prawo podmiotowe skuteczne wobec każdego właściciela nieruchomości¹²⁶¹. Podkreśla się jednak, że ujawnienie prawa najmu (i dzierżawy) w księdze wieczystej służy przeważnie celom informacyjnym, albowiem (dalej idące) skutki zbycia nieruchomości stanowiącej przedmiot najmu/dzierżawy określono dostatecznie w ww. normie kodeksowej tj. w art. 678 KC przewidującym wstąpienie nabywcy nieruchomości w stosunek najmu na

¹²⁶⁰ Zob. uwagi dotyczące wzmoczonej ochrony spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego - K. Królikowska, w: *Ustawa o spółdzielniach...*, art. 9, teza 32.

¹²⁶¹ Zob. E. Gniewek w: *SPP, t. 3, Prawo rzeczowe...*, s. 214 oraz S. Kostecki, w: *Ustawa o księgach wieczystych...*, art. 17, teza 9. Faktu rozszerzonej skuteczności dzierżawy działkowej na mocy art. 28 ust. 6 oraz 4 RodzOgrU nie można traktować, jako nadania temu prawu charakteru bezwzględnego - zob. M. Pyziak-Szafnicka, w: *SPP t. 1, Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 840. Rozszerzona skuteczność przysługuje m.in. również spółdzielczemu lokatorskiemu prawu do lokalu - art. 9 ust. 6 SpMieszkU.

miejsce zbywcy¹²⁶². Nie ulega wątpliwości, że art. 678 KC może mieć zastosowanie do dzierżawy (i dzierżawy działkowej) ustanowionej przez użytkownika wieczystego w przypadku zbycia prawa wieczystego użytkowania nieruchomości¹²⁶³. Na podstawie tego przepisu nabywca prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, której część jest przedmiotem umowy dzierżawy działkowej wstępuje zatem w taki stosunek (pomijamy tutaj kwestię naruszenia przez takie zbycie zasad prowadzenia ROD przez stowarzyszenie ogrodowe oraz brak możliwości realizacji przez inne niż stowarzyszenie ogrodowe podmioty zobowiązania do oddania działkowcowi do używania działki w ROD). Zasadniczo ujawnienie prawa najmu/dzierżawy w księdze wieczystej wyłącza przewidzianą w art. 678 § 1 KC możliwość wypowiedzenia umowy przez nabywcę z zachowaniem ustawowych terminów wypowiedzenia¹²⁶⁴. Wydaje się zarazem, że w przypadku dzierżawy działkowej, do której przepisy Kodeksu cywilnego stosować należy odpowiednio, omawiana możliwość wypowiedzenia umowy przez nabywcę nie miałaby zastosowania również wówczas, gdy prawo to nie zostałoby ujawnione w księdze wieczystej (i w razie niespełnienia przesłanek z art. 678 § 2 KC). Przepisy ustawy z 2013 r. przewidują przecież enumeratywne przypadki wypowiedzenia umowy dzierżawy działkowej (ogólne przepisy kodeksu cywilnego o wypowiedzeniach nie mają tu zastosowania) i również nabywca użytkowania wieczystego gruntu ROD wstępując w stosunek prawny regulowany przepisami tej ustawy musi się do tych reguł stosować. Dzięki ujawnieniu w księdze wieczystej prawa dzierżawy działkowej uzyskuje ono skuteczność względem później nabywanych przez osoby trzecie ograniczonych praw rzeczowych¹²⁶⁵, choć jak wskazywano wyżej, ustanowienie takich praw naruszałoby zasady funkcjonowania ROD wyznaczone przez przepisy RodzOgrU.

Odnosnie do ujawnienia prawa dzierżawy działkowej w księdze wieczystej w przypadku, gdy stowarzyszenie ogrodowe jest użytkownikiem nieruchomości, wskazać należy na wyrażoną w piśmiennictwie wątpliwość, czy w ogóle przyznane najemcy lub dzierżawcy uprawnienie do wykonywania użytkowania może być ujawnione w księdze wieczystej. Zdaniem K. Zaradkiewicza skutek takiego ujawnienia uprawnienia pochodnego użytkowaniu byłby sprzeczny z celem i naturą wskazanego uprawnienia¹²⁶⁶. P. Księżak nie wyklucza ujawnienia najmu lub dzierżawy w księdze wieczystej, jednak kwestionuje

¹²⁶² Ł. Przyborowski, w: *Księgi wieczyste i hipoteka, Komentarz* (red. J. Pisuliński), Warszawa 2014, art. 17, s. 376. Zob. przegląd poglądów dotyczących relacji pomiędzy art. 17 KWU a art. 678 KC w: E. Gniewek, *Księgi wieczyste...*, art. 17, Nb. 49.

¹²⁶³ O możliwości stosowania art. 678 KC do zbycia prawa wieczystego użytkowania nieruchomości, która jest objęta najmem - J. Panowicz-Lipska, w: *Kodeks cywilny. t. III. Komentarz. Art. 627–1088* (red. M. Gutowski), Warszawa 2019, art. 678, Nb 2.

¹²⁶⁴ Zob. S. Kostecki, w: *Ustawa o księgach wieczystych...*, art. 17, teza 16, oraz E. Gniewek, w: *SPP, t. 3, Prawo rzeczowe...*, s. 214 oraz przedstawiona tam dyskusja na ten temat.

¹²⁶⁵ E. Gniewek, *Księgi wieczyste...*, art. 17, Nb. 49-50.

¹²⁶⁶ K. Zaradkiewicz, w: *Kodeks cywilny. T. I...* art. 254, Nb 12.

celowość takich działań. Zdaniem autora, ujawnienie nie mogłoby w tym wypadku prowadzić do skuteczności takiej umowy w stosunku do właściciela rzeczy, z kolei nie miałyby też innego znaczenia ze względu na niezbywalność użytkowania¹²⁶⁷. Możliwość ujawnienia dzierżawy działkowej w księdze wieczystej, również wówczas gdy nieruchomości jest przedmiotem użytkowania, wobec jednoznacznego brzmienia art. 28 ust. 4 ustawy z 2013 r., nie budzi wątpliwości, natomiast - wobec niezbywalności tego prawa - podzielić należy pogląd, że działanie takie miałyby praktycznie ograniczone znaczenie.

Analizując uprawnienia działkowców wynikające z rozszerzonej skuteczności dzierżawy działkowej nie można zarazem zapominać, że - z uwagi na oparcie organizacji ogrodów na koncepcji dwuwarstwowej struktury praw do gruntu ROD - dzierżawa ta jest zwykle prawem "wtórnym" mającym oparcie w prawie użytkowania lub użytkowania wieczystego przysługującego stowarzyszeniu ogrodowemu. Ma to określone konsekwencje w przypadku wygaśnięcia takiego prawa pierwotnego na skutek np. zrzeczenia się użytkowania lub rozwiązania umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, a także jego zbycia (dotyczy to użytkowania wieczystego) - w drodze czynności prawnej lub sprzedaży w toku egzekucji lub postępowania upadłościowego. Ustawodawca nie określił na gruncie ustawy z 2013 r. skutków takich zdarzeń, nie odniósł się też w jakikolwiek sposób do samej możliwości zbycia prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości ROD, o czym była mowa w rozdziale VI pracy.

W doktrynie wskazuje się, że w przypadku wygaśnięcia prawa użytkowania regulacje o tzw. rozszerzonej skuteczności najmu lub dzierżawy nie mogą znaleźć zastosowania, albowiem "z perspektywy właściciela istnienie prawa obligacyjnego nie ma znaczenia, nie wiąże go"¹²⁶⁸. Słusznie podkreśla się przy tym, że art. 678 KC (mający odpowiednie zastosowanie do dzierżawy działkowej) odnosi się wyłącznie do pochodnego nabycia prawa, jako że jest w nim mowa o zbywcy i nabywcy, wobec czego właściciel, odzyskujący pełnię uprawnień właścicielskich, które dotąd nie mogły być wykonywane, nie może wstąpić w miejsce wydzierżawiającego w umowie dzierżawy działkowej (tj. dotychczasowego użytkownika)¹²⁶⁹. Dzierżawca działkowy, podobnie jak najemca lokalu mieszkalnego, nie może powoływać się na swoje uprawnienia wynikające z art. 690 KC w zw. z art. 222 KC przeciwko osobie, której przysługuje skuteczne względem niego uprawnienie do odzyskania przedmiotu dzierżawy (najmu)¹²⁷⁰, a osobą taką jest właściciel nieruchomości, któremu - wobec wygaśnięcia prawa użytkowania i utraty przez użytkownika możliwości przekazania

¹²⁶⁷ P. Księżak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 254, teza 15.

¹²⁶⁸ K. Zaradkiewicz, w: *Kodeks cywilny. T. I...* art. 254, Nb 10.

¹²⁶⁹ A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 566.

¹²⁷⁰ Wyr. SN z 2.10.1986 r. (III CZP 69/86, OSNC Nr 10/1987 r., poz. 153).

uprawnienia do wykonywania tego prawa na działkowca - przysługuje uprawnienie do odzyskania przedmiotu użytkowania. Art. 28 ust. 5 RodzOgrU wzmacnia ochronę dzierżawy działkowej, jednak w przypadku gdy dzierżawca nie może legitymować się skutecznym bezpośrednio wobec właściciela uprawnieniem do wykonywania użytkowania, jego prawo nie może stać na przeszkodzie odzyskania przez niego gruntu. W przypadku wygaśnięcia użytkowania wieczystego, do bytu i skuteczności dzierżawy działkowej zastosowanie będą miały analogiczne mechanizmy. Przysługująca dzierżawcy działkowemu ochrona trwa bowiem w stosunku do właściciela tak długo, jak długo związany jest on stosunkiem prawnym stanowiącym podstawę przekazania gruntu, stanowiącego zarazem przedmiot dzierżawy, użytkownikowi wieczystemu, a pośrednio dzierżawy. Dzierżawca działkowy utraci zatem ochronę w przypadku wygaśnięcia użytkowania lub użytkowania wieczystego (zob. przywołane w rozdziale III.5.3 poglądy dotyczące skutków wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego dla bytu stosunków obligacyjnych, w tym tych ujawnionych w księdze wieczystej w kontekście obowiązywania art. 241 KC).

W razie ewentualnego zbycia użytkowania wieczystego nieruchomości ROD w drodze zwykłej czynności prawnej - niezależnie od tego, jaki podmiot będzie nabywcą użytkowania wieczystego (czy inne stowarzyszenie ogrodowe czy podmiot, któremu taki status nie przysługuje), do umowy dzierżawy działkowej będą miały zastosowanie art. 678 § 1 w zw. z art. 694 KC w zw. z art. 28 ust. 5 RodzOgrU zapewniające wstąpienie nowego użytkownika wieczystego w miejsce zbywcy w stosunek wynikający z umowy dzierżawy działkowej¹²⁷¹. Jak wskazywano powyżej, przysługujące nabywcy na podstawie art. 678 § 1 KC prawo wypowiedzenia najmu z zachowaniem ustawowych terminów wypowiedzenia, nie będzie miało w przypadku dzierżawy działkowej zastosowania. W sytuacji sprzedaży użytkowania wieczystego przysługującego stowarzyszeniu ogrodowemu w toku egzekucji odwołać się należy natomiast do art. 1002 KPC, przewidującego wstąpienie nabywcy egzekucyjnego w prawo najmu i prawo dzierżawy. Również w takim wypadku, przewidziane w tym przepisie prawo wypowiedzenia stosunku dzierżawy nie będzie miało zastosowania. Ponieważ jednak zbycie takie prowadziłoby zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 2 pkt 11 RodzOgrU) do likwidacji ogrodu, dalsze korzystanie z prawa do działki będzie istotnie utrudnione, jeśli nie niemożliwe. Zarówno bowiem teren, na którym ogród się znajduje, utraci status ROD, jak i przedmiotem dzierżawy nie będzie już *działka* w rozumieniu ustawy z 2013 r. Nawet więc gdyby nabywca prawa użytkowania wieczystego respektował prawa działkowców wynikające z umów dzierżawy działkowej, to utracą oni korzyści związane ze szczególnym statusem działki w ROD.

¹²⁷¹ Por. dotyczący zastosowania do dzierżawy art. 678 § 1 KC wyr. NSA z 28.06.2001 r., III SA 1601/00, Legalis 120387.

Wątpliwość budzi w tym kontekście status wykonanych lub nabytych przez działkowca nasadzeń, urządzeń i obiektów na działce. Jak wskazywano w rozdziale III.4.4 prawo własności tych naniesień ściśle związane jest z przysługującym działkowcowi prawem do działki, a możliwość dysponowania takim prawem zależy od ulokowania działki na terenie ROD. Wydaje się jednak, że brak jest podstaw do uznania, że sama utrata przez nieruchomość statusu rodzinnego ogrodu działkowego powodować będzie wygaśnięcie takiej własności. Ustawa owszem uzależnia możliwość nabycia takiej własności od wykonania nasadzeń, urządzeń i obiektów na terenie ROD, jednak wiąże tę własność z samym prawem do działki. Zachowanie tego szczególnego statusu zależy będzie zatem od tego, czy stwierdzimy, że w omawianej sytuacji działkowcowi nadal przysługuje dzierżawa działkowa, czy też uznamy, że - z uwagi na utratę przez przedmiot takiej umowy cech *działki* - przekształca się ona w zwykłą dzierżawę. W tym drugim przypadku, należałoby przyjąć, że odrębna własność ww. naniesień wygasa, a działkowcowi przysługuje jedynie zwrot ich wartości. W zbliżonej sytuacji zbycia nieruchomości przez spółdzielnię mieszkaniową, postuluje się zastosowanie - dla określenia losów praw spółdzielczych w budynku położonym na takiej nieruchomości - przepisów dotyczących sprzedaży nieruchomości spółdzielczej w toku egzekucji, likwidacji lub postępowania upadłościowego, przewidujących przekształcenie się spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu w prawo najmu¹²⁷². Jednak na gruncie ustawy z 2013 r. brak jest podobnego przepisu, który można byłoby zastosować choćby przez analogię. Uwzględniając wszystkie powyższe argumenty, skłaniam się do uznania, że przejście użytkownika wieczystego gruntu na podmiot, który nie prowadzi ROD, nie powoduje ani wygaśnięcia, ani zmiany treści i natury umowy dzierżawy działkowej, a podmiot ten staje się jej stroną. W konsekwencji akceptować on musi też skutki prawne obowiązywania takiej umowy i dokonania na gruncie naniesień, w okresie kiedy stanowił on działkę w rodzinnym ogrodzie działkowym. Dopóki zatem umowa taka będzie obowiązywać, a (byłemu) działkowcowi przysługiwać będzie prawo do gruntu stanowiącego (przed zbyciem) działkę, dopóty trwać będzie odrębna własność ww. naniesień. Należy zarazem podkreślić, że ponieważ przedmiotem umowy dzierżawy działkowej jest oddanie działkowcowi do używania i pobierania pożytków *działki* (art. 28 ust. 1 RodzOgrU), a działką jest jedynie "podstawowa jednostka przestrzenna rodzinnego ogrodu działkowego" (art. 2 pkt 2 RodzOgrU), a nie grunt leżący na terenie zlikwidowanego ROD, sytuacja taka będzie dawać działkowcowi podstawę do zastosowania środków prawnych wynikających z art. 493 KC, albowiem zaistniały stan należy kwalifikować jako następczą niemożliwość świadczenia. Działanie takie będzie zatem rodzić istotne konsekwencje odszkodowawcze, a ze względu na

¹²⁷² Por. uwagi formułowane na gruncie tej problematyki - A. Jedliński, *Prawa do lokali...*, s. 13-14 oraz K. Królikowska, w: *Ustawa o spółdzielniach...*, art. 16, teza 20.

swoją sprzeczność z celami stowarzyszeń ogrodowych oraz potencjalnie statutem stowarzyszenia (por. cele i zadania stowarzyszeń ogrodowych wskazane w art. 45 ust. 1 oraz 46 RodzOgrU) również narażać stowarzyszenie na sankcje nadzorcze przewidziane w art. 29 ust. 1-3 w zw. z art. 28 PrStow.

VII.3.3. Prawo użytkowania działki w ROD

Aktualnie jedynym alternatywnym wobec dzierżawy działkowej, tytułem prawnym do działki, który może przysługiwać działkowcom, jest prawo użytkowania, o którym mowa w art. 252 i następnych Kodeksu cywilnego, ustanawiane pod rządami wcześniejszych ustaw. Prawo to było przekazywane członkom PZD dla dodatkowego wzmocnienia ich praw, a jego stosowanie przyjęto z uwagi na alimentacyjno-konsumpcyjny jego charakter, odpowiadający w znacznym stopniu celom korzystania z działki¹²⁷³.

Treść tego prawa, została już omówiona w rozdziale poświęconym użytkowaniu całości gruntów ogrodu przez stowarzyszenia ogrodowe. Mając na względzie, że działki były oddawane działkowcom w użytkowanie wówczas, gdy PZD przysługiwało prawo użytkowania wieczystego gruntu, należy zaaprobować wyrażany w doktrynie pogląd, że „Użytkownik wieczysty winien ustanawiać użytkowanie zwykłe na nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania wieczystego, a nie na prawie użytkowania wieczystego”¹²⁷⁴. Przedmiotem użytkowania działkowca będzie zatem w omawianym przypadku grunt ROD, a nie prawo przysługujące stowarzyszeniu. Użytkowanie obciąża całą nieruchomość ROD, jednak jego wykonywanie ograniczone jest do wydzielonej na terenie ogrodu indywidualnej działki. Działkowiec jest w omawianym przypadku podmiotem bezpośrednio i samodzielnie wykonującym uprawnienia wynikające z ustanowionego na jego rzecz prawa.

Ustawa z 2013 r. kształtując w specyficzny sposób to, w jaki sposób działkowcy mogą korzystać ze swoich działek, określa niewątpliwie charakterystyczne dla prawa użytkowania działki wymagania prawidłowej gospodarki, o których mowa w art. 256 KC. Niestety, obowiązująca ustawa w żadnym miejscu nie odnosi się do działkowców – użytkowników, co rodzi wątpliwość co do tego, które jej przepisy mogą, a które nie mogą, mieć zastosowania do przysługującego im prawa. Kwestia ta bezpośrednio wiąże się z zagadnieniem możliwości traktowania użytkowania, jako *prawa do działki* w rozumieniu ustawy z 2013 r. Zawarta w art. 2 pkt 4 RodzOgrU definicja prawa do działki stanowi o tytule prawnym ustanowionym

¹²⁷³ A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 85.

¹²⁷⁴ Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 258 i 530-531. Pogląd ten podziela E. Gniewek, w: *SPP, t. 4, Prawo rzeczowe...*, s. 148.

"zgodnie z ustawą" i "uprawnającego do korzystania z działki". Przywołanego odniesienia do "ustawy" nie należy ograniczać jedynie do aktualnie obowiązującego aktu prawnego, albowiem również wcześniejsze tytuły prawne do działek w pracowniczych oraz rodzinnych ogrodach działkowych (których ustawodawca nie przekształcił w prawo do działki ustanawiane na gruncie obowiązujących przepisów, ale które zachowały swój byt) były „ustanowione zgodnie z ustawą”. Niewątpliwie przyznają one działkowcom prawo do korzystania z działki. Działkowcy – użytkownicy są niewątpliwie w związku z treścią art. 67 ust. 1 pkt 1 RodzOgrU „działkowcami” w rozumieniu tej ustawy, a działkowcem jest przecież osoba uprawniona do korzystania z działki w ROD na podstawie właśnie „prawa do działki” - art. 2 pkt 1 RodzOgrU).

Zasadność zastosowania do działkowców dysponujących kodeksowym prawem użytkowania działki szeregu przepisów ustawy (adresowanych do osób, którym przysługuje ogólnie „prawo do działki”) wydaje się nie budzić istotnych wątpliwości. Dotyczy to np. art. 22 ust. 1 pkt 1 RodzOgrU – stanowiącego o prawie do wypłaty odszkodowania za prawo do działki w przypadku likwidacji ROD, art. 48 RodzOgrU – mówiącego o obowiązku przyjęcia w poczet członków stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ogród działkowca mającego prawo do działki w ROD, art. 39 RodzOgrU – przyznającego uprawnienie do działki zamiennej w razie wygaśnięcia prawa do działki w związku z likwidacją ROD, czy art. 38 ust. 2-4 RodzOgrU – przyznającego osobom najbliższym działkowca roszczenie o ustanowienie prawa do działki w przypadku wygaśnięcia prawa do działki na skutek jego śmierci. Bezsprzecznie do takiego działkowca powinna mieć również zastosowanie reguła, że nie może on przekazać uprawnienia do wykonywania swojego prawa na inne osoby (poza rodziną - co dopuszcza art. 2 pkt 2 RodzOgrU).

Gdyby przyjąć, że postanowienia obowiązującej ustawy nie dotyczą użytkowników działek, możliwość egzekwowania zasad wynikających z ustawy i doprecyzowanych w Regulaminie ROD byłaby iluzoryczna, a w ogrodach współistniałyby też dwie całkowicie różne kategorie działkowców, o istotnie różnych prawach i obowiązkach. Różnicowanie statusu działkowców, w zależności od tego, jaki rodzaj prawa im przysługuje, nie tylko podważałoby zasady, na których opiera się ruch działkowy, ale też budziłoby wątpliwości w świetle konstytucyjnego nakazu równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji)¹²⁷⁵. Mimo

¹²⁷⁵ Ustawodawca ma co prawda prawo różnicować sytuację prawną podmiotów, które nie są podmiotami podobnymi, a pomiędzy dzierżawą działkową i użytkowaniem zachodzą istotne różnice, jednak w zakresie przytoczonych uprawnień wynikających z zasad korzystania z działek w ROD, rodzaj przysługujących działkowcom praw nie wydaje się być istotny. Z wyrażonej w art. 32 Konstytucji zasady równości wynika "nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii)" (zob. wyr. TK z 18.4.2000 r., K 23/99, OTK 2000, Nr 3, poz. 89). Prawodawca powinien kształtować w sposób jednakowy (podobny) sytuację prawną podmiotów, które uznaje się za podobne według kryteriów przyjętych przez prawodawcę. Równość w stanowieniu prawa oznacza zatem wyróżnianie poszczególnych klas (kategorii) podobnych podmiotów prawa w treści norm prawnych" (tak wyr. TK z 15.7.2010 r., K 63/07, OTK-A 2010, Nr 6, poz. 60).

przyznania użytkownikom – w odróżnieniu od pozostałych działkowców – prawa rzeczowego, co mogłoby być teoretycznie kryterium usprawiedliwiającym zróżnicowanie, należy bronić poglądu, iż cecha ta nie ma charakteru relewantnego dla np. możliwości uzyskania odszkodowania po likwidacji ogrodu, czy zakazu stałego zamieszkiwania na działce. Wydaje się, że zamiar wprowadzania tego typu różnicowań nie przyświecał ustawodawcy ani w 1995 r., kiedy to po raz pierwszy wprowadzono możliwość nabycia użytkownika, ani w 2005 r. kiedy ponownie przyjęto to rozwiązanie w uchwalonej wówczas ustawie¹²⁷⁶. Również statut PZD oraz kolejne uchwalane przez tę organizację regulaminy ROD jednakowo traktowały wszystkich działkowców, co nie budziło jak się wydaje jakichkolwiek wątpliwości¹²⁷⁷. Brak wyraźnego odróżnienia dwóch typów użytkownika działki sygnalizował też Trybunał Konstytucyjny¹²⁷⁸. Trudno byłoby zatem również zakładać, że intencją prawodawcy w 2013 r. było wprowadzenie takiego zróżnicowania¹²⁷⁹. Wniosek ten potwierdza również treść przywoływanego wyżej art. 2 pkt 4 RodzOgrU w zw. z art. 12¹ ust. 2 PracOgrU oraz art. 14 ust. 2 RodzOgrU z 2005 r., albowiem odnosi się on do wszelkich praw uprawniających do korzystania z działki ustanawianych ustawą (a nie jedynie do praw ustanowionych na podstawie ustawy z 2013 r.). Mimo zatem braku jednoznacznej regulacji ustawowej, przyjąć należy, że również prawo użytkownika ustanowione przed 2013 r. należy kwalifikować jako prawo do działki w rozumieniu aktualnej RodzOgrU¹²⁸⁰.

Powyższe ustalenie nie eliminuje jednak wszystkich problemów związanych z funkcjonowaniem użytkownika działki w obecnym stanie prawnym, nie w każdym bowiem wypadku, zastosowanie do użytkownika przepisów odnoszących się do prawa do działki, jest oczywiste. Z punktu widzenia charakteru tego prawa wyjątkowo trudno jest zaakceptować jego podleganie tym rozwiązaniom ustawy z 2013 r., które przewidują możliwość:

- a) wygaśnięcia prawa do działki z chwilą upływu terminu wypowiedzenia (art. 35 pkt 1 w zw. z art. 36 ust. 3 RodzOgrU) oraz
- b) przeniesienia praw i obowiązków wynikających z prawa do działki na inną osobę (art. 41 ust. 1 - 7 RodzOgrU),

¹²⁷⁶ Zob. uzasadnienie projektu ustawy uchwalonej w 2005 r., gdzie prócz wskazania, że działkowiec może nabyć użytkownika kodeksowe swojej działki, wszystkie uprawnienia i obowiązki działkowców traktuje się jednolicie-
[http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3905/\\$file/3905.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3905/$file/3905.pdf) [dostęp 2.06.2019].

¹²⁷⁷ Brak jest orzecznictwa, które potwierdzałoby, że pojawiły się jakiegokolwiek spory dotyczące tej kwestii.

¹²⁷⁸ Było to zresztą przyczyną stwierdzenia naruszenia przez art. 14 ust. 1 i 2 RodzOgrU z 2005 r. zasady prawidłowej legislacji z art. 2 Konstytucji: pkt 13.4 uzasadnienia wyr. TK z 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK-A 2012/7/78).

¹²⁷⁹ Nie znajduje to odzwierciedlenia w dokumentach czy stenogramach prac komisji i podkomisji zajmujących się projektami ustaw wniesionymi do Sejmu po wyroku TK w sprawie K 8/10.

¹²⁸⁰ Takie stanowisko prezentują też O. Kuc, A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 2, teza 13.

c) wstąpienia w stosunek prawny wynikający z użytkowania przez małżonka zmarłego działkowca (art. 38 ust. 1 RodzOgrU - przewidujący w ograniczonym zakresie dziedziczenie tego prawa).

Postanowienia te stoją w sprzeczności z istotnymi cechami użytkowania, jako prawa niezbywalnego oraz niepodlegającego rozwiązaniu z woli ustanawiającego to prawo. Z drugiej strony, przyjęcie, że użytkowanie działki nie może zostać wypowiedziane i trwa nawet mimo zaistnienia okoliczności opisanych w art. 36 ust. 3 ustawy - np. korzystania z działki lub altany w sposób sprzeczny z przepisami ustawy lub regulaminem, niszczenia infrastruktury ogrodowej lub wykraczania w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi ogrodowemu, w sposób czyniący uciążliwym korzystanie z innych działek, czy pozostawiania w zwłocę z zapłatą na rzecz stowarzyszenia ogrodowego opłat ogrodowych lub opłat związanych z utrzymaniem działki ponad 6 miesięcy - może budzić wątpliwości, również w świetle zasady równego traktowania działkowców danego ogrodu, a także praw działkowców do niezakłóconego korzystania z działki. Zwrócić należy uwagę, że odpowiednie w tym względzie rozwiązanie, w dość zbliżonej sytuacji, tj. w razie wykraczania w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu przez lokatora będącego użytkownikiem, przewiduje ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹²⁸¹. Dopuszcza ona w takich przypadkach rozwiązanie prawa użytkowania przysługującego lokatorowi przez sąd (art. 13 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 1 OchrLokU)¹²⁸². Ustawa z 2013 r. nie przewiduje jednak analogicznego rozwiązania, bowiem art. 36 ust. 3 RodzOgrU dotyczy wypowiedzenia umowy, a nie orzeczenia przez sąd rozwiązania stosunku prawnego. Brak jest dobrego rozwiązana sygnalizowanego problemu, albowiem albo - dopuszczając zastosowanie ww. przepisów do prawa użytkowania - zrezygnuje się, dla celów pragmatycznych i bez wyraźnej podstawy prawnej, z istoty tego prawa, albo chroniąc jego konstrukcję dopuści się nierówne traktowanie działkowców i konieczność tolerowania trwania w ROD użytkowników działek rażąco naruszających zasady współkorzystania z ogrodu. Rozwiązanie pośrednie, tj. odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących prawa do działki do prawa użytkowania (co dawałoby możliwość wyłączenia zastosowania niektórych z nich w przypadkach ewidentnych lub dostosowania ich treści do cech prawa użytkowania), również nie ma wyraźnych podstaw w treści ustawy z 2013 r.

Ważąc powyższe racje opowiedzieć należy się za pierwszą z przedstawionych opcji, czyli niemożnością zastosowania art. 35 pkt 1 w zw. z art. 36 ust. 3 RodzOgrU, art. 38 ust. 1

¹²⁸¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1234 ze zm.

¹²⁸² A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 548-549, także J. Chaciński, *Ochrona praw lokatorów. Komentarz*. Warszawa 2019, art. 13, Nb. 5.

zd. 2 oraz art. 41 ust. 1 - 7 RodzOgrU do prawa użytkowania. Mimo pozornej sprzeczności tego stanowiska z wnioskiem o objęcie użytkowania zakresem pojęcia "prawo do działki", wydaje się ono jedynym do zaakceptowania. Te z omówionych wyżej postanowień ustawy z 2013 r., które uznano za mające zastosowanie do użytkowania działki, nie modyfikują treści samego prawa, a jedynie przyznają działkowcowi określone uprawnienia lub kształtują właściwe dla działki wymagania prawidłowej gospodarki. Żaden jednak z przepisów ustawy z 2013 r. nie daje podstaw do ingerencji w samą treść tego prawa rzeczowego, zmieniającej w istocie jego charakter. Niewystarczające jest w tym przypadku objęcie prawa użytkowania zakresem pojęcia „prawo do działki”. Skoro bowiem ustawodawca zdecydował o pozostawieniu wielości różnych „praw do działki” i objął je jedynie wspólnym, zbiorczym określeniem, to przepisy doń odnoszące się stosowane być winny z uwzględnieniem zachowanych przez ustawodawcę różnic pomiędzy tymi prawami, inaczej bowiem zostałyby one w znacznym stopniu zatarte. Różnice te wykluczają zarówno rozwiązanie przez stowarzyszenie ogrodowe umowy ustanawiającej użytkowanie na rzecz działkowca, jak i możliwość zbycia takiego prawa przez uprawnionego. Stwierdzić na marginesie należy, że omówione dylematy świadczą o nieadekwatności modelu prawa użytkowania do korzystania z działek w ROD i słuszności decyzji, by stosunek ten oprzeć na bardziej elastycznym prawie dzierżawy, z uwzględnieniem modyfikacji wprowadzonych ustawą z 2013 r.. Dowodzą one też na zaniedbania ustawodawcy, który pominął, jak widać konieczne, uregulowanie zasad stosowania przepisów ustawy do praw użytkowania, które zachowały swój byt.

Wykluczenie możliwości wstąpienia w prawo użytkowania małżonka zmarłego działkowca, nie oznacza jednak niedopuszczalności zastosowania wobec jego osób bliskich (do których zalicza się i małżonka) art. 38 ust. 2-4 RodzOgrU. W takim wypadku ustanowienie nowego prawa na rzecz osoby bliskiej następować będzie już w formie prawa właściwego dla ustawy z 2013 r. a więc dzierżawy działkowej.

W przypadku zbycia przez stowarzyszenie ogrodowe użytkowania wieczystego nieruchomości, na której ustanowione jest użytkowanie działki, prawo to - zgodnie ze swą naturą prawa rzeczowego - zachowa swój byt i będzie wiązać każdorazowego właściciela gruntu¹²⁸³. W konsekwencji, trwać będzie uzyskana przez działkowca dysponującego tym prawem odrębna własność nasadzeń, urządzeń i obiektów. Należy jednak zaznaczyć, że w razie sprzedaży użytkowania wieczystego w toku egzekucji, użytkowanie działki pozostanie w mocy jedynie wówczas, jeśli ujawnione zostało w księdze wieczystej przez wpis lub złożenie dokumentu do zbioru albo jeśli zostało zgłoszone najpóźniej na trzy dni przed

¹²⁸³ Gdyby jednak prawo użytkowania nie było ujawnione w księdze wieczystej, mógłby mieć w takim wypadku zastosowanie art. 5 KWU.

terminem licytacji i przysługuje mu pierwszeństwo przed wszystkimi hipotekami (lub jeżeli nieruchomość nie jest hipotekami obciążona) albo jeżeli wartość użytkowania znajduje pełne pokrycie w cenie nabycia (art. 1000 § 3 KPC).

Konkludując należy wskazać, że specyficzna sytuacja związana z przysługiwaniem niektórym działkowcom praw użytkowania działek w ROD ma charakter tymczasowy. Brak możliwości ustanawiania nowych praw tego typu oraz niemożność ich przenoszenia na inne osoby powodować będzie stopniowe zmniejszanie się ich liczby. Prawa te będą wygasać w przypadku nastąpienia zdarzeń, o których mowa w art. 35 RodzOgrU tj. śmierci działkowca, likwidacji ROD lub jego części, na której znajduje się działka, rozwiązania umowy za zgodą obu stron¹²⁸⁴ oraz w innych przypadkach przewidzianych w ustawie (np. wskutek niewykonywania przez lat dziesięć (art. 255 KC), bądź jednostronnego zrzeczenia się prawa przez użytkownika (art. 246 § 1 i 2 KC¹²⁸⁵). Prawa te będą jednak mogły funkcjonować w obrocie prawnym jeszcze przez wiele lat.

VII.4. Poddanie kontroli sądu wybranych stosunków związanych z korzystaniem z działki

Stosunek dzierżawy działkowej bądź użytkowania może stanowić podstawę domagania się przez działkowców należytego wykonywania zobowiązań przez stowarzyszenie ogrodowe, a zatem przede wszystkim - wydania im działek w stanie nadającym się do wykorzystania na cele działkowe oraz zapewnienia niezakłóconej możliwości ich używania. Nie przyznaje on jednak działkowcom efektywnych środków, którymi mogliby oni oddziaływać na sposób prowadzenia ROD przez stowarzyszenie ogrodowe. Nieliczne instrumenty tego typu przyznaje natomiast działkowcom ustawa z 2013 r., poddając kontroli sądowej te elementy zakresu działalności stowarzyszeń ogrodowych, które wiążą się z realizowaniem kompetencji mających bezpośredni wpływ na prawa i obowiązki działkowców.

Każdemu działkowcowi, niezależnie od jego przynależności do stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ROD, w którym korzysta on z działki, przysługuje na podstawie art. 14 ust. 4 RodzOgrU prawo do wytoczenia powództwa przeciwko stowarzyszeniu ogrodowemu o stwierdzenie nieważności regulaminu lub jego zmian w razie ich sprzeczności

¹²⁸⁴ Odnośnie do przewidzianego w art. 35 pkt 1) RodzOgrU rozwiązania umowy za zgodą obu stron wskazać należy, że niezależnie od tego, że w doktrynie kwestionuje się możliwość umownego rozwiązania użytkowania, to nic nie stoi na przeszkodzie, by oświadczenie użytkownika zawarte w takiej umowie traktować jako jednostronne zrzeczenie się przysługującego mu prawa.

¹²⁸⁵ Jeśli prawo użytkowania działki było ujawnione w księdze wieczystej, do jego wygaśnięcia potrzebne jest wykreślenie tego prawa z księgi wieczystej.

z ustawą. Prawo to może zostać zrealizowane w prekluzyjnym terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania przez działkowca wiadomości o uchwaleniu regulaminu lub jego zmianie, jednakże nie później niż z upływem 6 miesięcy od dnia uchwalenia regulaminu lub jego zmian. W ustawie brak jest jednak doprecyzowania zasad przekazywania działkowcom informacji o uchwaleniu lub zmianach regulaminu ROD, co jest istotnym uchybieniem, skoro data takiego doręczenia wyznacza termin na złożenie pozwu, a prawo do wytoczenia powództwa wygaśnie nawet w razie niedokonania zawiadomienia. Ustawa wyłącza w tym przypadku stosowanie art. 189 KPC, co zwalnia działkowców z obowiązku wykazania interesu prawnego w ustaleniu sprzeczności regulaminu z prawem. Wytoczenie powództwa nie zawiesza obowiązywania zaskarżonego regulaminu lub jego zmian. Jego uwzględnienie powoduje natomiast utratę mocy obowiązywania regulaminu lub zmiany nie tylko wobec powoda, ale w stosunku do wszystkich działkowców i osób obecnych na terenie ROD.

Jak wskazywano, na podstawie określonych w statucie stowarzyszenie ogrodowego zasad ustalania opłat ogrodowych, stowarzyszenie dokonuje zmian ich wysokości. Stowarzyszenie zobowiązane jest zawiadomić działkowców o zmianie wysokości opłat w sposób określony w statucie, co najmniej 14 dni przed upływem terminu do ichwniesienia, nie później jednak niż do końca miesiąca poprzedzającego ten termin. Ponieważ wysokość opłat ogrodowych bezpośrednio dotyka interesów działkowców, a ci z nich, którzy nie są członkami stowarzyszenia, nie mają nawet potencjalnej możliwości wpływania na decyzję o ich wysokości, ustawa przyznaje każdemu działkowcowi prawo zakwestionowania ich podwyżki, w drodze powództwa o ustalenie, że podwyżka jest niezasadna albo jest zasadna, lecz w innej wysokości¹²⁸⁶. Wyznaczono zarazem dwumiesięczny termin na złożenie pozwu w tym względzie, liczony od dnia zawiadomienia o zmianie wysokości opłat (uwagę zwraca, że w tym przypadku ustawa nakazuje określić w statucie sposób powiadamiania działkowców o zmianach wysokości opłat). W razie wniesienia pozwu, działkowiec uiszcza opłaty ogrodowe w dotychczasowej wysokości do dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu kończącego postępowanie w sprawie.

Możliwość skierowania sprawy do rozstrzygnięcia sądu przyznana została działkowcom również w przypadku odmowy zatwierdzenia przez stowarzyszenie przeniesienia praw do działki na inną osobę (oprócz działkowca również potencjalny nabywca uprawniony jest to wytoczenia powództwa w tej sprawie). Jak opisywano już w rozdziale III.6.3 pracy, odmowa zatwierdzenia przeniesienia praw do działki może nastąpić z ważnych

¹²⁸⁶ Podobny instrument przyznaje działkowcom ustawa austriacka - § 11a ust. 2 OgrDzU austr. Ustawa niemiecka nie zawiera przepisów szczególnych dotyczących możliwości kwestionowania podwyżki czynszu, reguluje jednak w § 5 OgrDzU niem. zasady ich dokonywania, a działkowcy mogą kwestionować ją na zasadach ogólnych jako sprzeczną z ustawą, w szczególności jeśli przekroczono maksymalną dopuszczalną przez ustawę kwotę czynszu dzierżawnego lub jeśli podwyżki dokonano przed upływem wymaganych terminów (każdą z podwyżek musi dzielić okres 3 lat).

powodów, ewentualnie w wypadku wskazania innej osoby, na rzecz której może nastąpić takie przeniesienie. Stowarzyszenie ogrodowe wyraża swoje oświadczenie w tym względzie w formie pisemnej pod rygorem nieważności i zobowiązane jest je uzasadnić. W razie wytoczenia przez którąś ze stron umowy przeniesienia praw do działki powództwa o ustalenie, że odmowa zatwierdzenia przeniesienia praw do działki jest bezpodstawną, uzasadnienie stanowiska stowarzyszenia daje sądowi podstawę do dokonania oceny, czy odmowa była usprawiedliwiona w świetle okoliczności danej sprawy i przepisów ustawy z 2013 r. Orzeczenie sądu o bezpodstawności odmowy zastępuje oświadczenie stowarzyszenia ogrodowego w przedmiocie zatwierdzenia zakwestionowanego przez stowarzyszenie ogrodowe przeniesienia praw do działki (art. 41 ust. 7 RodzOgrU).

Rozstrzygnięciu sądu poddane zostały także spory pomiędzy działkowcami a stowarzyszeniem ogrodowym mające za przedmiot rozliczenia z tytułu pozostawionych na działce po wygaśnięciu prawa do działki nasadzeń, urządzeń i obiektów stanowiących własność działkowca. Zasadniczo w takim przypadku działkowcowi przysługuje od stowarzyszenia ogrodowego wynagrodzenie, które powinno stanowić równowartość pozostawionych naniesień - wynagrodzenie nie przysługuje jedynie za te z nich, które wykonane zostały niezgodnie z prawem (art. 42 ust. 1 RodzOgrU). Jeśli nie uda się ustalić warunków zapłaty i wysokości tego wynagrodzenia w drodze porozumienia pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym i działkowcem, wówczas "stowarzyszenie ogrodowe może w trybie procesu żądać sprzedaży nasadzeń, urządzeń i obiektów w drodze licytacji. Przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego o uproszczonej egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio. Postanowienie sądu o przysądzeniu własności nasadzeń, urządzeń i obiektów jest równoznaczne z ustanowieniem prawa do działki przez stowarzyszenie ogrodowe"¹²⁸⁷. Przepis ten budzi liczne wątpliwości - co do braku uprawnienia samego działkowca do wszczęcia takiego postępowania, tego jakie przepisy miałyby być w takiej sprawie stosowane i czego miałyby właściwie dotyczyć żądanie pozwu, możliwości zastosowania tego przepisu do innych niż wypowiedzenie umowy przez stowarzyszenie przypadków wygaśnięcia prawa do działki - których jednak w tym miejscu nie trzeba rozstrzygać¹²⁸⁸. Dostrzeżenia natomiast wymaga, że przepis ten prawdopodobnie wzorowany jest na art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali¹²⁸⁹, dotyczącym przymusowej sprzedaży lokalu, w wypadkach gdy właściciel lokalu zalega długotrwale z zapłatą należnych od niego opłat lub wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo przez swoje

¹²⁸⁷ Przepis ten *de iure* odnosi się jedynie do przypadku wypowiedzenia umowy dzierżawy działkowej przez stowarzyszenie ogrodowe w przypadku naruszeń, o których mowa w art. 36 ust. 3 RodzOgrU.

¹²⁸⁸ Zob. szczegółowo na ten temat A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzimych...*, art. 42, teza 6-7.

¹²⁸⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 737 ze zm.

niewłaściwe zachowanie czyni korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym¹²⁹⁰ - a więc w sytuacjach podobnych do tych wymienionych w art. 36 ust. 3 RodzOgrU. Analogia pomiędzy tymi dwoma sytuacjami jest jednak nieuprawniona. Wynika to z faktu, że podczas gdy na gruncie WłLokU, naruszający interesy wspólnoty mieszkaniowej lokator do chwili wydania orzeczenia przez sąd pozostaje właścicielem lokalu, to zgodnie z art. 35 pkt 1 RodzOgrU prawo do działki wygasa na skutek wypowiedzenia umowy z chwilą upływu terminu wypowiedzenia. W tym pierwszym zatem przypadku wspólnota (w odróżnieniu od lokatora) ma interes w wystąpieniu do sądu z odpowiednim powództwem, które doprowadzi do sprzedaży lokalu. W przypadku rozwiązania umowy z działkowcem, stowarzyszenie ogrodowe osiągnęło już skutek w postaci przerwania stosunku prawnego wiążącego je z działkowcem i to działkowcowi bardziej może zależeć na odzyskaniu wartości pozostawionych na działce nasadzeń, urządzeń i obiektów (a jemu ustawa z 2013 r. roszczenia tego typu wprost nie przyznaje).

Sądowi powierzono też decydowanie o tym, na rzecz której z osób bliskich zmarłego działkowca, ustanowione zostanie prawo do działki (art. 38 ust. 3 RodzOgrU)¹²⁹¹. Sąd rozstrzygając tę kwestię w postępowaniu nieprocesowym bierze pod uwagę w szczególności okoliczność, która z chętnych osób korzystała z działki ze zmarłym. Ustawa nie precyzuje kto powinien wystąpić z odpowiednim wnioskiem do sądu, wydaje się jednak, że może to zrobić każdy z uprawnionych oraz samo stowarzyszenie. Nie jest też jasne, czy orzeczenie sądu będzie skutkować ustanowieniem prawa do działki na rzecz wybranej osoby, jednak w braku uregulowania analogicznego do treści art. 42 ust. 2 RodzOgrU, wydaje się że skutek taki nie nastąpi i będzie konieczne zawarcie umowy pomiędzy taką osobą a stowarzyszeniem w normalnym trybie¹²⁹².

VII.5. Prawa i interesy działkowców w świetle stosunków prawnych łączących ich ze stowarzyszeniami ogrodowymi

Mimo, iż ustawa z 2013 r. istotnie zmodyfikowała dotychczasowe relacje pomiędzy użytkownikami działek a zrzeszeniami działkowców, ustawa ta nadal wyznacza tym organizacjom pierwszorzędną rolę w procesie zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych i to im, a nie samym działkowcom, przyznaje trwałe prawo do gruntów ROD. W

¹²⁹⁰ Przywołany przepis w zakresie zagadnień procesowych również budzi pewne wątpliwości - zob. J. Zębala, w: *Ustawa o własności lokali. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019 r., art. 16, tezy 23 i 25.

¹²⁹¹ Należy zwrócić uwagę, że podobnej kompetencji sądu nie przewidziano w przypadku decyzji o tym, któremu z małżonków przysługiwać ma prawo do działki po ustaniu małżeństwa na skutek rozwodu albo unieważnienia małżeństwa. Decyzję taką podejmuje zatem samodzielnie stowarzyszenie ogrodowe (art. 40 ust. 3 RodzOgrU).

¹²⁹² Por. A. Jakowlew, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 38, teza 13.

powyższym kontekście kształt stosunków prawnych pomiędzy stowarzyszeniami ogrodowymi a działkowcami stanowić może podstawę oceny odnoszącej się do tego, czy obowiązujące przepisy - zgodnie z wytycznymi Trybunału Konstytucyjnego - dają prymat prawom i interesom działkowców nad prawami i interesami organizacji powołanych do ich reprezentowania i działania w ich imieniu. Istotne jest w szczególności to, jakie instrumenty prawne przyznane zostały działkowcom dla skutecznego oddziaływania na sposób realizowania zadań przez stowarzyszenia ogrodowe oraz ewentualnej obrony przed ich niekorzystnymi działaniami.

Należy przypomnieć, że w okresie przed uchwaleniem ustawy z 1949 r., gdy ogrody prowadzone były przez organizacje tworzone z inicjatywy działkowców, szczególna pozycja towarzystw ogrodów działkowych wynikała z woli działkowców oraz natury zrzeszeń - to sami zainteresowani decydowali bowiem o samoorganizacji w formie stowarzyszenia i powierzeniu mu zadań organizatorskich w zakresie tworzenia oraz prowadzenia ogrodu działkowego. Stowarzyszenia takie, ufundowane na zasadach demokracji wewnętrznej, w oczywisty sposób reprezentowały interesy zrzeszonych w nim działkowców oraz podporządkowane były podejmowanym przez nich w sposób kolejalny decyzjom. To z ich woli stowarzyszenia nabywały więc prawa do gruntów, na których zakładane były ogrody i zawierały umowy dotyczące indywidualnych działek z poszczególnymi działkowcami. W okresie kolejnym, w duchu panującej ówczesnie ideologii centralizacji, funkcja organizacji ogrodów działkowych została przejęta przez państwo, które realizowało ją za pośrednictwem wyznaczonych przez siebie instytucji - najpierw Zrzeszenia Pracowniczych Związków Zawodowych (Komisji Centralnej Związków Zawodowych), a następnie powołanego przez ustawę i wyznaczonego przez państwo do realizacji ww. zadań na zasadzie wyłączności Polskiego Związku Działkowców¹²⁹³. Przyjęte wówczas zasady ukształtowania relacji pomiędzy tymi instytucjami, a działkowcami abstrahowały od woli samych zainteresowanych, co wynikało z przyjętej przez ówczesne władze decyzji o wdrożeniu centralistycznego modelu organizacji stosunków społecznych, w tym w zakresie ogrodów działkowych.

W świetle opisanych w niniejszym rozdziale relacji pomiędzy działkowcami a stowarzyszeniami ogrodowymi należy zadać pytanie, co obecnie usprawiedliwia przyjęte

¹²⁹³ Wyrazem właśnie takiego postrzegania roli PZD, nawet w okresie po zasadniczych zmianach ustrojowych kraju, były wyrażane w zdaniach odrębnych do orzeczenia TK z 20.11.1996 r. (K. 27/95, OTK 1996/6/50) opinie przypisujące Polskiemu Związkowi Działkowców dwoistą naturę prawną - jako z mocy ustawy instytucji prawa publicznego (specyficznego podmiotu administracji publicznej) - wykonującej zadania administracji publicznej i dysponującej z tego tytułu uprawnieniami prawnopublicznymi, a zarazem reprezentanta praw osób w nim zrzeszonych, tj. działkowców - niekiedy kwalifikowanego jako samorząd działkowców (zob. zdania odrębne sędziego TK Wojciecha Sokolewicz, sędziego TK Stefana J. Jaworskiego, sędziego TK Janusza Trzczińskiego, sędziego TK Zdzisława Czeszejko-Sochackiego, sędziego TK Błażeja Wierzbowskiego).

przez ustawodawcę rozwiązania, jakie są ich skutki i jaki wpływ na ukształtowanie zasad funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych miało zerwanie związku pomiędzy członkostwem w stowarzyszeniu prowadzącym ROD a prawem do działki.

Ustawa z 2013 r. nadal wymaga by członkami organizacji działkowców byli wyłącznie działkowcy, ewentualnie również osoby zainteresowane zawarciem umowy dzierżawy działkowej (a więc chcące zostać działkowcami - art. 45 ust. 1 ustawy z 2013 r.). Wydaje się, że to właśnie skład członkowski stowarzyszeń ogrodowych gwarantować ma właściwą realizację celów tych organizacji, wyznaczonych przez art. 45 ust. 2 RodzOgrU jako zakładanie i prowadzenie ROD oraz obrona interesów i reprezentacja działkowców.

Warto przyjrzeć się zatem, jak w praktyce mogą kształtować się zależności pomiędzy działkowcami danego ROD a stowarzyszeniem, które go prowadzi. Wobec braku związku pomiędzy członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym, a prawem do działki, a także ze względu na dopuszczalność prowadzenia przez jedno stowarzyszenie wielu rodzinnych ogrodów działkowych, możliwe jest wystąpienie następujących podstawowych wariantów takich zależności:

- a) wszyscy korzystający z działek w ROD (bądź większość z nich) są członkami stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ogród, a stowarzyszenie to zrzesza głównie działkowców tego ROD,
- b) wszyscy korzystający z działek w ROD (bądź większość z nich) są członkami stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ogród, jednak pozostają oni w mniejszości w stosunku od ogólnej liczby członków tegoż stowarzyszenia (np. gdy zrzesza ono działkowców z więcej niż jednego ogrodu),
- c) żaden (lub niemal żaden) z korzystających z działek w ROD nie jest członkiem stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ogród, mimo że stowarzyszenie to zrzesza głównie działkowców tegoż ROD,
- d) żaden (lub niemal żaden) z korzystających z działek w ROD nie jest członkiem stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ogród, a stowarzyszenie to zrzesza działkowców spoza tego ROD¹²⁹⁴.

Jedynie w przypadku opisanym pod literą (a) interesy działkowców pokrywają się - poprzez pełną reprezentację w strukturach stowarzyszenia - z interesami członków

¹²⁹⁴ Por. tezy zawarte w wystąpieniu RPO do Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 czerwca 2014 r. w sprawie wykonania wyr. TK z 11.07.2012 r., gdzie podkreślono m.in. że na gruncie nowych przepisów PZD może prowadzić ROD mimo, iż żaden z działkowców nie będzie jego członkiem, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-miir-ws-wykonania-wyroku-tk-dotyczacego-przepisow-ustawy-o-rodziny-ogrodach> [dostęp: 11.04.2019]

stowarzyszenia, a przez to mogą znaleźć pełen wyraz w decyzjach organów tego podmiotu, w szczególności walnego zebrania członków.

Przypadek opisany w pkt (b) nie zapewnia działkowcom danego ogrodu możliwości samodzielnego decydowania o swoich sprawach, chyba że statut stowarzyszenia przekazuje część decyzji dotyczących konkretnego ROD do wyłącznej kompetencji wewnętrznej jednostki organizacyjnej tego stowarzyszenia uformowanej na bazie danego ROD (aktualna ustawa nie wprowadzania wymagań odnośnie statutu stowarzyszenia w powyższym zakresie)¹²⁹⁵. Również jednak w takich przypadkach decyzje działkowców dotyczące ich ogrodu nie są w pełni autonomiczne¹²⁹⁶, zwykle podporządkować się oni muszą rozstrzygnięciom zapadłym na wyższym szczeblu struktur stowarzyszenia¹²⁹⁷, a prowadzenie spraw ogrodu powierzone jest im w ograniczonym zakresie¹²⁹⁸. W praktyce im więcej rodzinnych ogrodów działkowych prowadzi jedno stowarzyszenie (im więcej osób zrzesza), tym mniejszy wpływ mają działkowcy danego ROD, będący jego członkami, na to jakie decyzje są podejmowane przez to stowarzyszenie.

W przypadku wskazanym w pkt (c), mimo braku reprezentacji większości działkowców na forum stowarzyszenia ogrodowego, zapewnione jest jednak, że decyzje w sprawie prowadzenia ROD podejmowane są przez osoby związane faktycznie z tymże ogrodem. Decyzje te nie są jednak podejmowane przez reprezentatywne dla całego ROD gremium.

¹²⁹⁵ Np. statut stowarzyszenia ogrodowego Polski Związek Działkowców, wyodrębnia organ w postaci walnego zebrania jednostki organizacyjnej PZD, którą jest "rodzinny ogród działkowy", do którego kompetencji przyznaje m.in. zatwierdzenie rocznego sprawozdania zarządu ROD oraz rocznego sprawozdania finansowego ROD, rozpatrzenie wniosków komisji rewizyjnej dotyczących działalności zarządu ROD, uchwalanie rocznych planów pracy i preliminarzy finansowych ROD, uchwalanie opłat ogrodowych oraz określanie terminu ich uiszczenia, podejmowanie uchwał w sprawie zadań inwestycyjnych lub remontowych w ROD (§ 64 statutu PZD uchwalonego przez XII Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Działkowców w dniu 2 lipca 2015 r.).

¹²⁹⁶ Na podstawie § 51 statutu PZD, organy wyższego stopnia PZD uprawnione są do stwierdzenia nieważności uchwały organu PZD sprzecznej z prawem, postanowieniami statutu, regulaminu ROD lub uchwałami nadrzędnych organów PZD. Organ wyższego stopnia może też odwołać organ PZD (np. zarząd ROD) lub jego członka "w razie stwierdzenia, że nie wykonuje przyjętych obowiązków lub działa na szkodę PZD" (§ 42 ust. 1 i 2 statutu PZD), a odwołani członkowie organów nie mogą do końca następnej kadencji wchodzić w skład organów PZD pochodzących z wyboru i pełnić funkcji w organach PZD. W uzasadnionych przypadkach właściwy organ PZD może przedłużyć ten zakaz o kolejną kadencję (§ 42 ust. 5 ustawy) - co umożliwi trwałe wyeliminowanie z władz danego ROD osób nieodpowiadających władzom zwierzchnim tego stowarzyszenia. W przypadku odwołania lub zawieszenia organu (np. zarządu ROD) organ wyższego stopnia powołuje organ komisaryczny dla jednostki organizacyjnej PZD np. dla danego ROD (§ 41 ust. 1 statutu) - co może prowadzić do pozbawienia działkowców jakiegokolwiek wpływu na konkretne decyzje, które w danym czasie są podejmowane w ich ogrodzie. Analogicznie możliwe jest zawieszenie organu PZD lub jego członka "w razie konieczności wyjaśnienia uzasadnionych wątpliwości co do ich działalności zgodnej z prawem lub interesem PZD" (§ 43 ust. 1 statutu PZD).

¹²⁹⁷ Zgodnie z § 47 ust. 1 statutu PZD, uchwały organów wyższego stopnia, podjęte zgodnie z postanowieniami statutu, są obowiązujące dla niższych organów i członków PZD.

¹²⁹⁸ Kompetencja zarządu ROD ograniczona jest do spraw zwykłego zarządu - w sprawach tych może on samodzielnie reprezentować PZD i zaciągać zobowiązania majątkowe w imieniu PZD (§ 73 ust. 1 statutu PZD).

Natomiast w sytuacji ujętej w pkt (d), co oczywiste, działkowcy danego ogrodu nie mają żadnej możliwości wewnętrznego tj. poprzez stosunki korporacyjne w stowarzyszeniu ogrodowym, oddziaływania na sposób funkcjonowania tego stowarzyszenia.

We wszystkich zatem przypadkach prócz pierwszego (pkt a), większość działkowców ROD nie ma bezpośredniego wpływu na sposób prowadzenia ich ogrodu, nie mogą oni też spowodować by ogród prowadziło inne stowarzyszenie ogrodowe (co dotyczy też pkt (a))¹²⁹⁹. Ich wpływ na funkcjonowanie ROD ogranicza się do możliwości skorzystania z instrumentów przyznanych przez ustawodawcę np. uprawnienia do kwestionowania decyzji stowarzyszenia ogrodowego dotyczących wysokości opłat ogrodowych czy zmian treści regulaminu ROD. Działkowcy mogą korzystać też ze środków prawnych wynikających z przysługujących im praw do działki, mają one jednak następczą (defensywną) naturę i przysługują co do zasady w przypadku dokonanej już ingerencji w prawa wynikające z dzierżawy działkowej. Nie mogą one natomiast służyć aktywnemu kształtowaniu zasad funkcjonowania ROD¹³⁰⁰.

Mimo więc, że ustawa z 2013 r. statuuje, że stowarzyszenia ogrodowe mają być powoływane m.in. w celu obrony interesów i reprezentacji działkowców (art. 45 ust. 1 RodzOgrU), w wielu przypadkach trudno może być mówić o silnej wspólnotie realnych interesów działkowców tworzących stowarzyszenie ogrodowe (a zatem kierujących jego działalnością) i interesów osób korzystających z działek w danym ROD. Ustawa nie gwarantuje, że zbiorowości te łączyć będą wspólne interesy faktyczne (wynikające z korzystania z działki w tym samym ogrodzie) lub prawne (wyrażające się w więziach członkowskich w stowarzyszeniu, czy oparciu przysługujących działkowcom praw do działki na tym samym pierwotnym prawie do gruntu przysługującym stowarzyszeniu ogrodowemu). Stowarzyszenie ogrodowe łączyć może z działkowcami konkretnego ogrodu w skrajnym wypadku tylko to, że utworzone jest ono przez osoby mające zbliżone zainteresowania (działkowe) i korzystające z działki, gdzieś w innym miejscu Polski. Interesy członków stowarzyszenia korzystających z działek w jednym ROD tracą również na znaczeniu w sytuacji, gdy zrzeszająca ich organizacja ma kilkanaście tysięcy członków. Nie wyklucza to

¹²⁹⁹ Powyższe nie oznacza, że w większości stowarzyszeń ogrodowych działkowcy danego ogrodu nie mają samodzielnego, decydującego wpływu na decyzje stowarzyszenia go prowadzącego - w większości stowarzyszeń utworzonych po 2013 r. jest zapewne przeciwnie, chociażby ze względu na treść 71 i 73 RodzOgrU, które przewidują utworzenie stowarzyszenia przez działkowców ROD wydzielającego się z PZD. Nie wpływa to jednak na ocenę, że obowiązujące przepisy nie gwarantują trwałości takiego stanu. Nie można też pomijać, że nadal ponad 95% ROD prowadzonych jest przez jedno stowarzyszenie, powstałe z przekształcenia się PZD, co wpisuje działkowców korzystających z działek prowadzonych przez ten podmiot w wariant ujęty w pkt (b) lub (d) powyżej.

¹³⁰⁰ Por. uwagi M. Bednarek dotyczące skutków rozerwania więzi pomiędzy prawami do lokali spółdzielczych (tj. spółdzielczego prawa własnościowego do lokalu oraz prawa własności lokalu), a członkostwem w spółdzielni. Autorka podkreślała m.in. możliwości zaistnienia sytuacji, w której ze wszystkich lokali spółdzielczych w danej spółdzielni korzystać będą jedynie nie-członkowie, lub w której decyzje w sprawach dotyczących nieruchomości spółdzielczej zamieszkałej przez nie-członków podejmować będą mieszkańcy innych nieruchomości spółdzielczych, bądź w której mniejszość podejmuje uchwały w sprawach dotyczących większości. W każdym z tych przypadków osoby korzystające z lokali spółdzielczych nie mają wpływu na decyzje zarządcze spółdzielni - M. Bednarek, *Ustawowy model...*, s. 944-947.

oczywiście rzeczywistego działania przez stowarzyszenia ogrodowe na rzecz i w interesie działkowców w nich niezrzeszonych, lub stanowiących jedynie ułamek ogólnej liczby członków, jednak zasadniczo zmienia to perspektywę postrzegania tych organizacji, jako podmiotów prowadzących ogrody działkowe i reprezentujących działkowców.

Dla porównania należy tutaj wskazać, że w przypadku spółdzielni mieszkaniowych, Trybunał Konstytucyjny uznał za niepożądany i niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji stan, w którym podmioty, którym nie przysługuje w danej spółdzielni spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu, wywierają - poprzez przysługujące im członkostwo - wpływ na jej decyzje i sprawy wewnętrzne¹³⁰¹. Uwzględniając wszystkie istotne różnice pomiędzy spółdzielniami a stowarzyszeniami, warte odnotowania są spostrzeżenia poczynione w powyższym kontekście przez Trybunał. Akcentował on potrzebę zapewnienia wpływu na zarządzanie spółdzielnią tych podmiotów, których potrzeby są przez nią zaspokajane. Trybunał podkreślał wadliwość rozwiązań umożliwiających wykonywanie praw korporacyjnych w spółdzielni przez podmioty nie mające interesu w realizacji ustawowych celów spółdzielni, bo osłabia to możliwość decydowania o sprawach spółdzielni mieszkaniowej przez tych jej członków, których potrzeby ma ona zaspokajać. Trybunał dokonał powyższej oceny w kontekście konstytucyjnych gwarancji własności i innych praw majątkowych, co nie może mieć bezpośredniego odniesienia do stowarzyszeń, które nie prowadzą w interesie swoich członków działalności gospodarczej, do których nie wnosi się udziałów ani wkładów, i których majątek - ani w sensie prawnym, ani ekonomicznym - nie przynależy do członków stowarzyszenia (por. art. 3 Prawa spółdzielczego) i nie może być nigdy przeznaczony do podziału między nich. Przedstawiona przez Trybunał argumentacja ma jednak charakter uniwersalny w kontekście zależności zachodzących pomiędzy członkostwem w organizacji typu zrzeszeniowego, a podejmowanymi przez nią decyzjami i realizowanymi interesami. Sytuacja stowarzyszeń ogrodowych jest też szczególna w tym sensie, że - mimo ich niezarobkowego charakteru - prowadzona działalność dotyka wprost nie tylko interesów, ale i praw majątkowych przysługujących działkowcom, wyrażających się zarówno w prawie do działki, jak i własności nasadzeń, urządzeń i obiektów wzniesionych na działce.

Oczywiście stowarzyszenia, w odróżnieniu od spółdzielni, mogą prowadzić (i bardzo często to robią) działalność nie na rzecz swoich członków, lecz na rzecz osób trzecich. Taki

¹³⁰¹ Wyr. TK z dnia 5 lutego 2015 r., K 60/13, OTK Seria A 2015 Nr 2, poz. 11. Zob. na ten temat oraz na temat skutków tego wyroku - M. Bajor-Stachańczyk, *Opinia prawna w sprawie skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 lutego 2015 r. (sygn. akt K 60/13) w odniesieniu do tzw. członków oczekujących spółdzielni mieszkaniowych*, Zeszyty Prawnicze BAS 2017, Nr 3(55), s. 139-148.

charakter w istocie ma aktualna działalność stowarzyszeń ogrodowych. Analiza ogółu przepisów ustawy prowadzi jednak do wniosku, że ustawodawca kształtując treść przyjętych w ustawie z 2013 r. rozwiązań nie uwzględnił tego, że stowarzyszenia ogrodowe będą wobec działkowców korzystających z działek w ROD podmiotami zewnętrznymi - zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak i w wymiarze identyfikowalnych interesów - realizującymi w istocie na ich rzecz szczególnie rodzaj usług obejmujących ogół działań związanych z prowadzeniem ROD. Przeciwnie - przyznanie stowarzyszeniom ogrodowym praw do nieruchomości, z których korzystają na podstawie prawa do działki działkowcy, świadczy o oparciu ustroju ogrodów działkowych na założeniu, że organizacje te realizują w sposób bezpośredni interesy użytkowników działek, które materializują się w decyzjach tych organizacji.

Wydaje się jednak, że brak zagwarantowania na gruncie ustawy związków formalnych i faktycznych pomiędzy działkowcami, a członkami stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ROD istotnie osłabia pierwotne argumenty uzasadniające powierzenie tego typu organizacjom praw do nieruchomości ROD i możliwości decydowania o przekazywaniu działek na rzecz indywidualnych działkowców. Silna nawet wspólnota zainteresowań, wiedzy czy ambicji, wydaje się być niedostatecznym powodem przekazania w ręce osób prowadzących stowarzyszenie ogrodowe możliwości decydowania o prawach majątkowych działkowców korzystających z działki w ROD. Należy podkreślić, że nieuprawnione byłoby analizowanie przepisów ustawy z 2013 r. jedynie z punktu widzenia zależności występujących pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym a działkowcami w przypadku opisanym w pkt (a) powyżej - tj. w sytuacji gdy pewne jest, że stowarzyszenie prowadzące dany ROD w pełni podlega kolegialnemu decyzyjnym osób korzystających z działek w tym ogrodzie, a ich interesy są w pełni uwzględniane przez decyzje stowarzyszenia ogrodowego. Pozostałe warianty relacji pomiędzy działkowcami, a organizacją prowadzącą ROD rodzą bowiem ryzyko, że w niektórych wypadkach interesy stowarzyszenia ogrodowego okażą się rozbieżne z interesami użytkowników działek¹³⁰². Obowiązująca ustawa tego nie uwzględnia.

Powyższe nie oznacza, że ustawodawca popełnił błąd powierzając zakładanie i prowadzenie ROD stowarzyszeniom działkowców. Dostrzeżenie jednak potencjalnych rozbieżności pomiędzy interesami użytkowników działek i zrzeczeń działkowców (co podkreślano było przez Trybunał Konstytucyjny na gruncie dotychczasowych przepisów¹³⁰³) powinno determinować kształt rozwiązań ustawowych określających relacje prawne

¹³⁰² M. Bednarek wskazywała w powyżej wspomnianym kontekście o ryzyku alienacji zarządów spółdzielni mieszkaniowych i związanej z tym biurokratyzacji stosunków spółdzielczych - M. Bednarek, *Ustawowy model...*, s. 947.

¹³⁰³ Zob. uzasadnienie wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4) oraz pkt 7.3 uzasadnienia wyr. TK z 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK-A 2012/7/78).

między działkowcami a stowarzyszeniami ogrodowymi. Mimo iż działkowcy nie muszą być obecnie członkami stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ROD, to wobec korzystania z działki położonej w ogrodzie prowadzonym przez to stowarzyszenie pozostają oni w ścisłej zależności zarówno prawnej, jak i faktycznej, od niego. Zależność ta nie wynika wyłącznie z treści umowy dzierżawy działkowej, ale wyraża się w konieczności poddania się działaniom (skutkom działań) stowarzyszenia ogrodowego, jako podmiotu prowadzącego ogród działkowy. W takiej sytuacji - jeśli przyjąć za punkt wyjściowy, wielokrotnie formułowany przez Trybunał Konstytucyjny, jak i deklarowany przez ustawodawcę, pogląd o primacie interesów działkowców nad interesami organizacji prowadzącej ogród - ustawa powinna przyznawać działkowcom instrumenty wpływania na działania stowarzyszenia ogrodowego oraz środki zabezpieczające przed naruszeniem ich praw przez to stowarzyszenie. Skoro ustawodawca zdecydował, że sprawy ogrodów działkowych należy powierzyć w ręce działkowców¹³⁰⁴, to uformowanie stowarzyszeń ogrodowych jako podmiotów zewnętrznych wobec działkowców, świadczących na ich rzecz i w ich interesie usługi zarządzania ogrodem, powinno prowadzić do przyznania działkowcom możliwości oceny sposobu wykonywania tej działalności i decydowania o tym, czy nadal chcą oni powierzać danemu stowarzyszeniu sprawę swojego ogrodu. Tak, jak członek związku zawodowego może ze swojego związku wystąpić i szukać ochrony w innej organizacji¹³⁰⁵, a osoba, której przysługują prawa autorskie lub prawa pokrewne lub tytuł prawny do przychodów z tych praw może przekazać zarządzanie prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi nowej organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi¹³⁰⁶, tak samo działkowcy danego ROD – jeśli uwzględni się wykreowany przez aktualnie obowiązującą ustawę układ stosunków i zależności pomiędzy działkowcami, stowarzyszeniami ogrodowymi i właścicielami gruntów – powinni być uprawnieni do zmiany stowarzyszenia prowadzącego ich ROD. W takiej sytuacji wątpliwość mogą budzić też obecne zasady przekazywania stowarzyszeniom ogrodowym praw do nieruchomości, forma użytkowania blokuje bowiem możliwość przekazania (z inicjatywy działkowców lub podmiotu, który utworzył ROD) prowadzenia ROD innemu podmiotowi, a użytkowanie wieczyste (bez dodatkowych ograniczeń) przyznaje im zbyt dużą swobodę rozporządzania gruntem¹³⁰⁷.

¹³⁰⁴ Możliwe też było inne rozwiązanie - powierzające odpowiedzialność za prowadzenie ROD wspólnocie samorządowej. Wówczas to właściwe organy j.s.t. powinny być odpowiedzialne za wybór (zmianę) organizacji prowadzącej ROD.

¹³⁰⁵ Zob. ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 263 ze zm.).

¹³⁰⁶ Zob. art. 32 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1293 ze zm.).

¹³⁰⁷ Jak wskazywał też TK na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów, "ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz PZD, do minimum sprowadza możliwość działania w interesie działkowców ze strony samego właściciela (konkretnej jednostki samorządu terytorialnego)" (zob. uzasadnienie wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4).

VII.6. Podsumowanie

Przeprowadzona dotąd analiza prowadzi do wniosku, że przyjęte rozwiązania nie uwzględniają dostatecznie, że stowarzyszenia ogrodowe mają do spełnienia jedynie funkcję służebną, polegającą na organizowaniu i zabezpieczaniu warunków służących realizacji potrzeb działkowców i nie mają one w odniesieniu do nieruchomości gruntowej, na której zlokalizowane są ogrody działkowe, żadnych własnych interesów¹³⁰⁸. Ze względu na "zewnętrzny" wobec działkowców charakter stowarzyszeń ogrodowych oraz nierozzerwalność powiązania ROD ze stowarzyszeniem ogrodowym, interesy tych podmiotów mogą oderwać się od interesów użytkowników prowadzonego przez nie ROD¹³⁰⁹. W przypadku, gdyby obecne rozwiązania dotyczące członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym były zachowane, konieczne byłoby silniejsze zabezpieczenie praw działkowców poprzez dopuszczenie zmiany stowarzyszenia prowadzącego ogród oraz wprowadzenie istotnych korekt przepisów określających podstawy dysponowania przez stowarzyszenia ogrodowe gruntami ROD. Alternatywą wobec powyższego jest jedynie ponowne zespolenie praw do działki z członkostwem w stowarzyszeniu prowadzącym ogród, takie rozwiązanie uzasadnia bowiem przekazanie tym organizacjom trwałych praw do gruntów rodzinnych ogrodów działkowych zgodnie z koncepcją dwuwarstwowej struktury praw do gruntu ROD. W obydwu tych wariantach organizacji rodzinnych ogrodów działkowych podstawową funkcję odgrywają stowarzyszenia ogrodowe, choć drugi z nich zdecydowanie mocniej uzasadnia potrzebę wyodrębnienia szczególnego podtypu stowarzyszeń w obowiązującej ustawie. Rozważaniom na ten temat poświęcony zostanie w znacznej części kolejny rozdział.

¹³⁰⁸ Wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4).

¹³⁰⁹ Jak natomiast wskazywał TK, "nieuprawnione jest (...) kształtowanie statusu tego typu organizacji (np. PZD) w taki sposób, który stwarzałyby podstawy do wyizolowywania się jej interesów prawnych i faktycznych w stosunku do celu, któremu organizacja ma służyć" (zob. uzasadnienie wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4).

Rozdział VIII. Ocena rozwiązań ustawowych oraz postulaty *de lege ferenda*

VIII.1. Uwagi ogólne

Przeprowadzone dotychczas rozważania dają podstawę do stwierdzenia, że rozwiązania przyjęte w obowiązującej ustawie nie są w pełni konsekwentne. Mimo iż mają one w założeniu służyć zabezpieczeniu praw działkowców, dopuszczają one jednak wyalienowanie interesów stowarzyszeń ogrodowych i nie przewidują efektywnych instrumentów korygowania ich działalności. Rozerwanie związku pomiędzy przynależnością do organizacji działkowców a korzystaniem z działki w ROD miało, według założeń prawodawcy, sprzyjać wolności zrzeszania się działkowców. Przy uwzględnieniu jednak innych zasad, na jakich opiera się obowiązująca ustawa, rozwiązanie to powodować może utratę przez działkowców danego ROD kontroli nad sposobem prowadzenia ogrodu oraz wykonywania przysługujących stowarzyszeniu praw do nieruchomości ROD.

Nie sposób zarazem uznać, że właściwym i wystarczającym byłoby w tym względzie odwoływanie się do administracyjnoprawnych środków nadzoru nad stowarzyszeniami. Nie umniejszając znaczenia tych środków, ich istnienie nie usprawiedliwia rezygnacji z właściwej regulacji stosunków pomiędzy ww. podmiotami na gruncie prawa cywilnego. Po pierwsze bowiem instrumenty cywilnoprawne przysługują bezpośrednio uprawnionym i mogą je oni wykonywać niezwłocznie i samodzielnie - bez potrzeby zabiegania o przedsięwzięcie odpowiednich działań przez organ państwa¹³¹⁰. Wzmacniają one zatem podmiotowość działkowców w relacjach ze stowarzyszeniami ogrodowymi oraz przyspieszają reakcję na potencjalne nieprawidłowości. Po drugie relacje prawne pomiędzy właścicielami gruntów, stowarzyszeniami ogrodowymi i działkowcami nie opierają się na regulacji prawa administracyjnego, lecz mają ze swej natury równorzędny, prywatnoprawny charakter i wynikają głównie z zawartych między tymi podmiotami umów, skutkujących powstaniem praw rzeczowych oraz obligacyjnych do nieruchomości. Po trzecie wzmiankowane w niniejszej pracy problemy w zapewnieniu zbieżności interesów działkowców i stowarzyszeń ogrodowych, wynikają przede wszystkim z niewłaściwego skorelowania stosunków prawnych określających zasady korzystania z nieruchomości ROD przez stowarzyszenia ogrodowe i

¹³¹⁰ Mowa tu ogólnie o wszelkich możliwych do realizacji na gruncie prawa cywilnego uprawnieniach, w tym wynikającej z członkostwa możliwości wpływania na działalność zrzeszenia. Zupełnie innym zagadnieniem jest nadal kontrowersyjna kwestia dopuszczalnego zakresu sądowego kwestionowania uchwał władz stowarzyszenia - zob. P. Suski, *Sytuacja prawna stowarzyszeń po...*, s. 33-35, czy E. Hadrowicz, *Żądanie przez członka...*, s. 47 i nast.

działkowców oraz stosunków członkowskich w stowarzyszeniu, i w związku z tym wymagają rozwiązania również na tej płaszczyźnie normatywnej. Trzeba wreszcie podkreślić, że odpowiedzi na pytanie, jak poprawnie uregulować status stowarzyszeń ogrodowych i ich relacje z właścicielami gruntów oraz działkowcami, należy poszukiwać w ramach stosunków cywilnoprawnych także z tego względu, że jak wynika z dotychczasowych analiz, szczególne cele stowarzyszeń ogrodowych, polegające na zakładaniu i prowadzeniu rodzinnych ogrodów działkowych, realizowane są wyłącznie w sferze stosunków prawa cywilnego i przy wykorzystaniu narzędzi tej dziedziny prawa. Będzie o tym mowa w dalszej części niniejszej pracy.

W niniejszym rozdziale podsumowane zostaną dotychczasowe spostrzeżenia dotyczące przyjętych na gruncie obowiązującej ustawy z 2013 r. rozwiązań, przedstawiona zostanie ich ocena, a także ewentualne propozycje zmian, które mogłyby niwelować dostrzeżone mankamenty ustawy. W tym kluczu omówione zostaną takie podstawowe z punktu widzenia konstrukcji prawnej stowarzyszeń ogrodowych zagadnienia, jak: potrzeba uregulowania funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych w ustawie szczególnej (rozdział VIII.2), zasadność wykreowania stowarzyszeń ogrodowych oraz przyznania im szczególnych zadań związanych z rodzinnymi ogrodami działkowymi (rozdział VIII.3.1), problematyka wyłączności tych zadań (rozdział VIII.3.2.2) oraz braku możliwości zmiany stowarzyszenia prowadzącego ROD na inne (rozdział VIII.3.3.3), zasadność przyznania stowarzyszeniom ogrodowym przewidzianych ustawą praw do nieruchomości ROD (rozdział VIII.3.3), prawidłowość uregulowań dotyczących prawa do działki (rozdział VIII.3.4). Odrębna część rozdziału poświęcona zostanie zagadnieniom związanym z relacjami pomiędzy przynależnością do stowarzyszenia ogrodowego a korzystaniem z działki. Najpierw przedstawiona zostanie ocena obowiązujących w tym zakresie rozwiązań (rozdział VIII.4.1), następnie argumenty przemawiające za zasadnością powiązania członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym z prawem do działki (rozdział VIII.4.2) oraz własna propozycja w tym zakresie (rozdział VIII.4.3 i VIII.4.4), zweryfikowana pod względem jej konstytucyjnej dopuszczalności (rozdział VIII.4.5). Ostatni podrozdział poświęcony będzie uzasadnieniu potrzeby ustawowego wyodrębnienia stowarzyszeń ogrodowych, jako podtypu ogólnej formy stowarzyszenia ((rozdział VIII.4.5).

Przedstawione w powyższym zakresie rozważania uwzględniać powinny, że wyznacznikiem prawidłowości rozwiązań ustawowych jest to, w jakim stopniu uwzględniają one i realizują interesy działkowców. Wynika to ze zidentyfikowanych przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach dotyczących przepisów o ogrodach działkowych zasad i wartości, które przepisy te mają chronić. Wartości, o których tu mowa, deklarowane są

również przez ustawodawcę w preambule i przepisach ogólnych ustawy z 2013 r. Z tej przyczyny *a priori* można założyć, że dla formułowanych poniżej ocen i propozycji podstawowe znaczenie mają: gwarancje trwałości korzystania z działek, gwarancje wpływu działkowców na sposób zarządzania ROD oraz wykorzystania nieruchomości ogrodu oraz zakres uprawnień wynikających z prawa do działki. Stabilność praw do działek zależy w omawianym wypadku nie tylko od rodzaju praw przysługujących samym działkowcom, ale jest również pochodną prawa do gruntu przysługującego podmiotowi prowadzącemu ROD i efektywności kontroli sprawowanej przez działkowców nad tym podmiotem. Z kolei wpływ działkowców na sposób zarządzania ROD zależy od rodzaju stosunków prawnych wiążących działkowców ze stowarzyszeniem prowadzącym ogród, ewentualnie od innych narzędzi prawnych przyznanych im ustawą. Zakres uprawnień działkowców wynikających z prawa do działki, kształtowany jest przez treść umowy dzierżawy działkowej (ewentualnie prawa użytkowania), regulamin ogrodu oraz ustawowych zasad korzystania z działki.

VIII.2. Uregulowanie zasad organizacji rodzinnych ogrodów działkowych w ustawie szczególnej

Po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 11 lipca 2012 r., z uwagi na wielość konstytucyjnych wad dotychczasowej ustawy, zachodziła konieczność zasadniczej przebudowy regulacji funkcjonowania ogrodów działkowych w Polsce. Nie ulegało wątpliwości, że dla zachowania dotychczasowych praw działkowców niezbędna jest daleko idąca ingerencja ustawodawcy, a z uwagi na liczbę działkowców zainteresowanych zachowaniem możliwości korzystania z działki oraz wielość istniejących ogrodów (obszar, jaki one zajmowały), była to kwestia istotna społecznie i politycznie. Jak bowiem zaznaczył Trybunał w uzasadnieniu swojego wyroku, w przypadku braku reakcji ustawodawcy, po upływie okresu, na jaki jego wykonanie zostało odroczone, „wygaśnie zarówno prawo użytkowania wieczystego, jak i prawo użytkowania gruntów przyznane PZD, a pełnia praw rzeczowych wróci do właścicieli gruntów, na których funkcjonują r.o.d.”¹³¹¹. Trybunał podkreślał zarazem, że uznaje za konieczne uchwalenie przez Sejm albo gruntownej nowelizacji ustawy z 2005 r., która dostosuje ją „do konstytucyjnych ram wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady równości, zasady ochrony własności oraz wolności zrzeszania się”, albo uchwalenie nowej ustawy regulującej kwestię funkcjonowania ogrodnictwa działkowego w Polsce. Brak reakcji ustawodawcy skutkowałby szeregiem negatywnych następstw o charakterze prawnym, społecznym i finansowym,

¹³¹¹ Zob. pkt 17.4. uzasadnienia wyr. TK z dnia 11.07.2012 r., K 8/10, OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78.

dotyczącym nie tylko majątku i praw PZD, ale przede wszystkim praw samych działkowców. Był to niewątpliwie istotny czynnik wpływający na podjęcie decyzji o uchwaleniu nowej ustawy działkowej.

Ustawodawca wskazówkami Trybunału w powyższym zakresie nie był jednak związany, co wynika też pośrednio z przywołanych wypowiedzi TK. Możliwe było np. ograniczenie uchwalonych przepisów do uregulowania losów majątku PZD i praw działkowców i pozostawienie decyzji o dalszym funkcjonowaniu ogrodów działkowych i sposobie zarządzania nimi w gestii właścicieli gruntów. Rezygnacja z ustawy szczególnej regulującej funkcjonowanie ogrodów działkowych nie byłaby w świetle doświadczeń innych krajów czymś nadzwyczajnym. Problem tego, czy i w jaki sposób, regulować działalność ogrodów działkowych oraz ewentualnie zrzeczeń działkowców, nie jest bowiem charakterystyczny jedynie dla Polski. W wielu krajach nie zdecydowano się na wprowadzenie ustawy dotyczącej tej problematyki pomimo licznych prób, w innych z niej zrezygnowano.

Decyzję o uchyleniu ustawy regulującej odrębnie zagadnienia funkcjonowania ogrodów działkowych podjął ustawodawca irlandzki w 1994 roku¹³¹² oraz ustawodawca francuski w 1991 roku¹³¹³. Nie oznaczało to zarazem likwidacji ogrodów, funkcjonują one bowiem w obydwu tych krajach. W Irlandii kompetencje do określania zasad wspierania ogrodów działkowych powierzono samorządom, natomiast we Francji przepisy w tym zakresie rozrzucono po różnych aktach prawnych (zgrupowane są one aktualnie głównie we francuskim Kodeksie rolnym i rybołówstwa morskiego¹³¹⁴ oraz francuskim Kodeksie urbanistycznym¹³¹⁵). W państwach tych nie reguluje się szczegółowo zasad prowadzenia ogrodów działkowych oraz zależności pomiędzy działkowcami, a organizacjami prowadzącymi ogród działkowy. Kwestie te rozstrzygane są autonomicznie przez organizacje działkowców oraz gminy, które bądź przekazują tym organizacjom nieruchomości na cele prowadzenia ogrodów działkowych (określając niekiedy w umowie zasady, na jakich ma się to odbywać np. ustalając regulamin ogrodu), bądź prowadzą taki ogród samodzielnie¹³¹⁶.

¹³¹² Wydana w 1994 r. ustawa o samorządzie lokalnym (Local Government Act, 1994 (S.I. No 8 of 1994)) uchyliła obowiązującą przez niemal 70 lat ustawę o nabywaniu nieruchomości na cele ogrodów działkowych (Acquisition of Land (Allotments) Act, 1926 (S.I. No 8 of 1926)).

¹³¹³ Uchylono wówczas ustawę Nr 76-1022 z 10 listopada 1976 r. w sprawie ustanowienia i ochrony ogrodów działkowych (Loi n°76-1022 du 10 novembre 1976 relative à la création et à la protection des jardins familiaux).

¹³¹⁴ Code rural et de la pêche maritime, <https://www.legifrance.gouv.fr> [dostęp 2.06.2019].

¹³¹⁵ Code de l'urbanisme, <https://www.legifrance.gouv.fr> [dostęp 2.06.2019]

¹³¹⁶ Zob. np. Regulamin Rodzinnego Ogrodu Działkowego w La ville de Montigny-lès-Metz: *Reglement des Jardins Familiaux*, Direction des Services Techniques Service Urbanisme, <http://www.montigny-les-metz.fr/sites/default/files/contenus/vivre-montigny/projets/Reglement-jardins-familiaux.pdf> [dostęp: 14.04.2018], czy Regulamin Rodzinnego Ogrodu Działkowego w Delemont <http://www.delemont.ch/Htdocs/Files/05AutoritesPolitiques/ReglementationCommunale/451117.pdf?download=1>; Regulamin korzystania z Rodzinnych Ogrodów Działkowych w Strasburgu, https://www.strasbourg.eu/documents/976405/1163347/reglement_jardin_familiaux.pdf/7c1b45fe-d29a-81f1-1362-ecceee577339 [dostęp: 22.03.2018], Regulamin wewnętrzny Rodzinnego Ogrodu Działkowego Miasta Ville de Montigny-

Również doświadczenia czeskie wskazują, że mimo licznych inicjatyw¹³¹⁷, idea uregulowania działalności ogrodów działkowych w ustawie szczególnej nie zawsze zyskuje aprobatę większości parlamentarnej¹³¹⁸. Propozycje w tym względzie były przyjmowane dość chłodno. W przedstawionym w 2016 r. stanowisku rządu Republiki Czech do jednego z ostatnich projektów¹³¹⁹ wskazywano, że jest on zbędny albowiem obowiązujące przepisy dostatecznie regulują omawiane zagadnienie i nadają wystarczające ramy dla działalności ogrodów działkowych, które co do zasady funkcjonują w oparciu o instrumenty prawa prywatnego. Krytykowano wprowadzanie szczególnych reguł odnoszących się do dzierżawy działek np. wykluczających wykorzystanie ich do celów prowadzenia działalności gospodarczej. Kwestionowano także przyjęte na gruncie projektu fundamentalne założenie, że funkcjonowanie ogrodów działkowych ma charakter użyteczności publicznej, podkreślając, że przede wszystkim aktywność ta nakierowana jest na zaspokojenie interesów i potrzeb osób, które korzystają z działki. Rząd zarzucał projektowi również inne błędy legislacyjne i wewnętrzne sprzeczności¹³²⁰. Prace nad ostatnim ze zgłoszonych projektów zakończyły się jego odrzuceniem na 50. posiedzeniu Parlamentu Republiki Czech w dniu 9 listopada 2016 r. (głosowanie nr 331, rezolucja 1421)¹³²¹. Prowadzące czeskie ogrody działkowe organizacje działkowców działają więc nadal na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego¹³²² regulujących status i funkcjonowanie stowarzyszeń¹³²³. Do działalności ogrodów zastosowanie mają oczywiście również wszelkie przepisy regulujące funkcjonowanie nieruchomości m.in. przepisy prawa budowlanego¹³²⁴, ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu¹³²⁵, czy ustawy o Urzędzie Nieruchomości Państwowych, regulującej procedury

lès-Cormeilles https://www.montigny95.fr/sites/default/files/atoms/files/reglement_des_jardins_familiaux.pdf [dostęp: 22.03.2018]

¹³¹⁷ Projekty ustaw regulujących funkcjonowanie ogrodów działkowych w Czechach były przygotowywane wielokrotnie, a dwa z nich były przedmiotem prac czeskiego parlamentu - zob. druk 791 V kadencji Parlamentu Republiki Czech (Návrh na vydání zákona o zahrádkářské činnosti a úpravě některých podmínek jejího provozování (zahrádkářský zákon), <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=53974&pdf=1> [dostęp: 02.06.2019]) oraz - druk 857/0 VII kadencji Parlamentu Republiki Czech (Návrh na vydání zákona o podpoře zahrádkářské činnosti a o úpravě některých podmínek jejího provozování (zahrádkářský zákon), <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=127371> [dostęp: 02.06.2019]).

¹³¹⁸ P. Štěpánek (red.), *General Zahrádkových Osad v Praze, Podkladová Studie*, Praga 2009, s. 17-18, http://arnika.org/soubory/dokumenty/mesta/kauzu/Zahradky/generel_09_podklad_1_verze_PS.pdf [dostęp: 2.04.2019]

¹³¹⁹ Zob. stanowisko Rządu Republiki Czech wobec projektu ustawy z druku 857/0 VII kadencji Parlamentu Republiki Czech <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=857&CT1=1>

¹³²⁰ Tamże.

¹³²¹ <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=857> [dostęp: 31.05.2018].

¹³²² Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (Částka 33/2012 z 22 marca 2012 r.) - nowy Kodeks cywilny uchwalony został 3.01.2012 r. a obowiązuje od 01.01.2014 r. - ta i kolejne czeskie ustawy do pobrania na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Czech pod adresem <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/> [dostęp: 14.07.2018]. Zasady rejestrowania stowarzyszeń ujęte są natomiast w ustawie z dnia 12 września 2013 r. o publicznych rejestrach osób prawnych i fizycznych (Zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob (Částka 116/2013 z 30.09.2013 r.).

¹³²³ Zob. więcej E. Rolfova, *Případová Studie...*, s. 34 i nast.

¹³²⁴ Ustawa o planowaniu przestrzennym i przepisach budowlanych (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (Částka 183/2006 z 11.05.2006 r.)).

¹³²⁵ Ustawa z dnia 19 lutego 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu - Zákon České národní rady o ochraně přírody a krajiny zákon č. 183/2006 (Částka 114/2006 z 25.03.1992 r.)).

zbywania lub oddawania do używania nieruchomości państwowych¹³²⁶. Ostatnia z przywołanych ustaw umożliwiła m.in. nabywanie przez działkowców własności działek w ogrodach działkowych położonych na gruntach państwowych¹³²⁷. Pierwotnie działkowcy mieli możliwość zakupu tych gruntów po preferencyjnych cenach (dotyczyło to wypadków, gdy działka położona była na terenie przeznaczonym decyzją o zagospodarowaniu przestrzennym na cele ogrodnictwa działkowego lub istnieje od 1.10.1976 r.¹³²⁸), jednak od 2013 roku cena sprzedaży jest już rynkowa, skrócono też maksymalny dopuszczalny okres rozłożenia spłaty ceny na raty. Skarbowi Państwa przez 5 lat od dnia sprzedaży przysługuje natomiast prawo pierwokupu sprzedanego działkowcowi gruntu. Sytuację komplikuje to, że wiele z nieruchomości na których położone są ogrody zostało zwróconych byłym właścicielom w ramach reprivatyzacji¹³²⁹.

W Polsce, szczególne funkcje ogrodów działkowych nie są w zasadzie kwestionowane. Były one akcentowane w uzasadnieniach każdego z projektów ustaw zgłoszonych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2012 r. Żaden z tych projektów nie ograniczał się też do uregulowania samych konsekwencji wydania ww. wyroku, lecz podjęły one próbę aktywnego ukształtowania nowych zasad działalności ogrodów. Niewątpliwie wpływ na takie stanowisko wszystkich projektodawców miały duże oczekiwania społeczne związane z potrzebą zapewnienia dalszego funkcjonowania ogrodów działkowych. W uzasadnieniu projektu obywatelskiego podkreślano, że realizacja funkcji ogrodów działkowych "wymaga stworzenia odpowiednich mechanizmów prawnych umożliwiających im prawidłowe funkcjonowanie, a w efekcie - wykonywanie swoich zadań na rzecz społeczności lokalnych"¹³³⁰.

Jednocześnie potrzeba przyjęcia ustawy regulującej istnienie i warunki likwidacji ogrodów działkowych wynikała z powszechnie dostrzeganego konfliktu pomiędzy istnieniem ogrodów działkowych, a odmiennymi koncepcjami rozwoju miast. Z uwagi na niedobór terenów miejskich, wykorzystywanie bardzo atrakcyjnie położonych niekiedy gruntów na cele ogrodów działkowych koliduje z innymi zamierzeniami inwestycyjnymi miasta i potencjalnych inwestorów¹³³¹. Napięcie to towarzyszy istnieniu ogrodów działkowych w

¹³²⁶ Zob. ustawa z 19 grudnia 2012 r. o Urzędzie Nieruchomości Państwowych (Zákon č. 503/2012 Sb., o *Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů*, publ. Biuletyn ustaw (*Sbírka zákonů*) Nr 188 poz 503 z dn. 31.12.2012 r.).

¹³²⁷ http://www.zahradkari.cz/zo/novaosada/soubor/zruseni_predkupniho_prava.pdf

¹³²⁸ E.Rolfova, *Případová Studie...*, s. 21.

¹³²⁹ Tamże, s. 21 i 34.

¹³³⁰ Zob. s. 4 uzasadnienia obywatelskiego projektu ustawy z druku 1204 VII kadencji Sejmu.

¹³³¹ Obawy działkowców odnoszących się do przeznaczenia użytkowanych przez nich ogrodów na inwestycje komercyjne nie są charakterystyczne jedynie dla Polski - zob. np. *How to prevent the loss of allotment land to development?*, Urban Gardens in Europe, Info Series, Issue 1, 20 July 2016, http://www.urbanallotments.eu/fileadmin/uag/media/Factsheets/FS_ENG_Final.pdf [dostęp: 14.12.2016].

zasadzie już od momentu, gdy zaczęły się one rozwijać na masową skalę. Z uwagi na ryzyko utracenia posiadanych działek na skutek przeznaczenia ich na inne, bardziej dochodowe czy atrakcyjne dla miasta, inwestycje, jednym z priorytetów ruchu działkowego było zapewnienie ogrodom miejskim trwałości, w szczególności poprzez uzyskanie trwałego prawa do nieruchomości (patrz rozdział I pracy). W praktyce najskuteczniejszą z metod zapewnienia tejże trwałości było zagwarantowanie jej na poziomie ustawowym poprzez wprowadzenie regulacji funkcjonowania ogrodów działkowych, co nastąpiło w części państw europejskich. Postanowienia wprowadzające ograniczenia w zakresie likwidacji ogrodów działkowych, stanowią istotny element niemal każdej z ustaw regulujących ich funkcjonowanie. Wzmiankowany konflikt interesów w zakresie wykorzystania terenów miast wydaje się być w sytuacji deficytu przestrzeni miejskiej nieunikniony - ważne natomiast, jakie mechanizmy w demokratycznym społeczeństwie zastosowane zostaną, by zrównoważyć racje i interesy różnych stron. Zastrzeżony ustawami z 1981 oraz 2005 roku wymóg uzyskania zgody PZD na likwidację ogrodów, zdecydowanie przekraczał miarę racjonalnej ochrony ogrodów działkowych zaburzając równowagę w tym zakresie na korzyść jednej ze stron.

Przyjęcie ustawy było również właściwe z uwagi na konieczność uregulowania dalszego statusu licznych nieruchomości, do których prawa przysługiwały dotąd PZD, oraz zapewnienia działkowcom dalszej możliwości korzystania z nich. Celem skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego wniosku I Prezesa Sądu Najwyższego nie było przecież zakończenie działalności rodzinnych ogrodów działkowych, ale - przeciwnie - m.in. umożliwienie działkowcom swobodnego realizowania swoich zainteresowań działkowych również poza PZD. Przyjęcie nowej ustawy służyło nie tylko zapobiegnięciu utracie przez użytkowników ROD przysługujących im praw, ale i uniknięciu konieczności zaspokojenia ewentualnych roszczeń niemal miliona działkowców z tytułu pozostawionych na działkach nasadzeń, urządzeń i obiektów, które również na gruncie poprzedniej ustawy były przedmiotem odrębnej własności związanej z użytkowaniem działki. Bez ingerencji ustawodawcy i wprowadzenia przepisów przejściowych ustawy z 2013 r. rozwiązanie tych wszystkich problemów i kontynuowanie działalności dotychczasowych ogrodów działkowych byłoby niemożliwe.

Ze względu na ponad 60 lat ustawowego podporządkowania ogrodnictwa działkowego centralistycznemu modelowi organizacji narzuconemu przez państwo, przywrócenie stanu odpowiadającego standardom konstytucyjnym wymagało aktywnego zaangażowania ustawodawcy. Bez takiej aktywności z pewnością nie byłoby możliwe przywrócenie równowagi pomiędzy pozycją działkowców, a zrzeszających ich organizacji, ingerencja dokonana w 1949 r. była zbyt głęboka i na trwałe przekształciła stosunki prawne w

omawianej dziedzinie. Powyższe usprawiedliwiało bardziej szczegółową niż w innych krajach regulację reżimu funkcjonowania ogrodów działkowych, skoro wobec wcześniejszej likwidacji wszystkich stowarzyszeń działkowców nie istniała w 2013 r. możliwość oparcia ich funkcjonowania na naturalnie wykształconych przez ich członków mechanizmach i zasadach. Uchwalenie ustawy, w związku z podważeniem statusu PZD i likwidacją jego monopolu, dawało szansę na ukształtowanie w pełni demokratycznego środowiska funkcjonowania stowarzyszeń działkowców, dającego możliwość autonomicznego rozwoju związków tych organizacji. Możliwe to było poprzez podział PZD na wiele stowarzyszeń ogrodowych odpowiadających swą liczbą liczbie ROD. Szansa ta nie została jednak wykorzystana.

Równie istotnym powodem wprowadzenia regulacji ustawowej była potrzeba specyficznego ukształtowania zasad korzystania z gruntów ROD i związanych z tym relacji pomiędzy właścicielami gruntów, stowarzyszeniami ogrodowymi i działkowcami, tj. takiego które sprzyjać będzie po pierwsze trwałości ogrodów i rozwojowi ruchu działkowego, a po drugie gwarantować będzie samodzielne kierowanie ogrodami przez działkowców. Należy dostrzec, że cele te ściśle są ze sobą powiązane, albowiem przewidziana ustawą dwuwarstwowa struktura praw działkowców do gruntu ROD jest konsekwencją oparcia ustawy na założeniu, że kluczową rolę w funkcjonowaniu rodzinnych ogrodów działkowych powinny pełnić organizacje zrzeszające działkowców. Ustawodawca wykreował dla tych celów stowarzyszenia ogrodowe - jako odrębny podtyp stowarzyszeń o specyficznym statusie, zadaniach i uprawnieniach wynikających z ustawowo ustalonych celów działania oraz szczególnego (bo ograniczonego do działkowców i osób chcących zostać działkowcami) składu osobowego.

Aby urzeczywistnić powyższe założenia niezbędne było uregulowanie szczególnych zasad funkcjonowania ogrodów działkowych, a także statusu i zadań organizacji działkowców, w ustawie¹³³². Podporządkowanie działalności ogrodów działkowych i stowarzyszeń działkowców ogólnym regulacjom Prawa o stowarzyszeniach oraz Kodeksu cywilnego nie spowodowałoby oczywiście natychmiastowego zaniku ogrodów działkowych. Bez ochrony ustawowej często jednak górę nad interesami działkowców brałby interes ekonomiczny właściciela gruntu i ogrody pozbawione byłyby cech trwałości. Nadal pierwszorzędną rolę w ich organizacji odgrywałyby stowarzyszenia działkowców, nie zawsze jednak dysponowałyby one prawami do gruntu, na którym położony jest ogród, a wykonując

¹³³² Por. uwagi TK odnośnie przyczyn uregulowania w odrębnej ustawie zasad funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych. Jak wskazuje Trybunał, "(z)astosowanie takiego zabiegu legislacyjnego uzasadnia zarówno wskazany wyżej szczególny cel, jak i swoiste cechy stosunku prawnego między spółdzielnią mieszkaniową, a jej członkami, przy czym ogólne przepisy o spółdzielniach i ich związkach mogą znaleźć zastosowanie tylko w zakresie w tej ustawie nie uregulowanym" - pkt 2 uzasadnienia wyr. TK z 29.5.2001 r., K 5/01, OTK 2001, Nr 4, poz. 87.

zamiast tego zadania administratora lub jedynie reprezentanta interesów działkowców w kontaktach z właścicielem. Gmina mogłaby powierzać zarząd ogrodem również innym podmiotom - np. wykonującym profesjonalne usługi zarządu nieruchomościami¹³³³. Brak byłoby ustawowych ograniczeń, co do składu członkowskiego w organizacjach działkowych, samodzielnie one określałyby też relacje pomiędzy członkostwem, a możliwością korzystania z działki w ogrodzie przez siebie prowadzonym. Najprawdopodobniej zależności te ustaliłyby się na podobnych zasadach jak w okresie przedwojennym. Wielość przyjętych w takim wypadku rozwiązań w zakresie zasad korzystania z działek, członkostwa w stowarzyszeniach działkowców, przysługujących działkowcom uprawnień, z pewnością skutkowałaby brakiem jednolitości zasad funkcjonowania ogrodów działkowych i prowadziłyby do nieusprawiedliwionego zróżnicowania praw działkowców. Mając na względzie cele rodzinnych ogrodów działkowych oraz - anonsowane w preambule do ustawy z 2013 r. - wartości, jakie mają one chronić, skutki braku uregulowania działalności ogrodów działkowych należałoby uznać za niepożądane.

Uregulowanie w ustawie celów i sposobu działania stowarzyszeń ogrodowych, a także elementów zasad nabywania członkostwa, nie niweczy, o czym była już mowa, cechy dobrowolności tych organizacji¹³³⁴. Przystąpienie do nich zależy wyłącznie od woli osoby zainteresowanej, co jest oczywiste w obecnym stanie prawnym, ale nie mogło być też kwestionowane w przypadku towarzystw działkowych, które uzależniały przydzielenie działki od nabycia w nich członkostwa (więcej na ten temat poniżej).

Ustawodawca, decydując o wdrożeniu na gruncie ustawy z 2013 r. idei powierzenia prowadzenia ogrodów działkowych samym działkowcom, wprowadził do niej następujące, omawiane już wcześniej, rozwiązania:

- po pierwsze ukształtował szczególny podtyp stowarzyszenia, tworzonego wyłącznie przez działkowców oraz powoływanego do istnienia dla ściśle wyznaczonych ustawą celów,
- po drugie zagwarantował tym stowarzyszeniom wyłączność realizacji zadań związanych z zakładaniem i prowadzeniem ROD, powierzając im zarazem rolę podmiotu pośredniczącego w przekazywaniu działkowcom uprawnień do korzystania z działek.

Ze względu na cele niniejszej pracy, w pierwszej kolejności omówione zostaną zagadnienia związane ze sposobem ukształtowania przez ustawę zadań stowarzyszeń ogrodowych i przyznanych im w związku z tym praw, a dopiero później dokonana zostanie

¹³³³ Por. uwagi na temat zarządzania ogrodami działkowymi przez zawodowych zarządców nieruchomości - K. Lewandowski, *Zarządzanie nieruchomościami*, Warszawa 2005, s. 63-64.

¹³³⁴ P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 52.

analiza przyjętej na gruncie ustawy z 2013 r. ich konstrukcji prawnej, jako zrzeszenia osób korzystających z działek w ROD.

VIII.3. Stowarzyszenia ogrodowe jako podmioty zakładające i prowadzące rodzinne ogrody działkowe

VIII.3.1 Prawne motywy powierzenia stowarzyszeniom ogrodom zadań związanych z ROD

Dokonując oceny prawidłowości ukształtowania na gruncie ustawy z 2013 r. pozycji i zadań stowarzyszenia ogrodowego, a także formułując ewentualne wnioski *de lege ferenda* w tym zakresie, nie sposób nie podjąć próby zidentyfikowania racji, które mogą uzasadniać wpisanie w ustrój ogrodów działkowych tego typu zrzeszeń. Powody takie mogą mieć różną naturę - historyczną, społeczną, ekonomiczną, prawną czy nawet filozoficzną¹³³⁵. Ponieważ praca niniejsza ma charakter prawno-dogmatyczny, ograniczę się poniżej do analizy problematyki prawnej, która ma jednak w moim przekonaniu charakter fundamentalny, albowiem to argumenty funkcjonalno-prawne przesądzają o potrzebie powołania odrębnego rodzaju stowarzyszeń w postaci stowarzyszeń ogrodowych i powierzenia im szczególnych zadań w zakresie organizacji ogrodów działkowych.

Jak opisano w rozdziale III.4.2 pracy, charakter ogrodów działkowych wyznacza fakt wspólnego, zorganizowanego korzystania z nieruchomości, na której położone są działki, przez wielu działkowców. Aby takie współkorzystanie zorganizować i umożliwić, konieczne jest pozyskanie nieruchomości, jej przystosowanie do celów działkowych, administrowanie terenem wspólnym i infrastrukturą ogrodu oraz realizacja licznych czynności formalnych związanych zarówno z "przydzielaniem" działek poszczególnym korzystającym, jak i załatwianiem spraw urzędowych. Jedynie część z ww. działań, które podjąć trzeba aby zapewnić funkcjonowanie ogrodu działkowego, związana jest z tym, co określić można ogólnie bieżącym zarządzaniem nieruchomością. Odmienny charakter mają natomiast czynności, które wiążą się ściśle z pozyskaniem praw do gruntu, rozporządzaniem tym prawem i wynikającymi z niego uprawnieniami, czy inne działania przekraczające zwykły

¹³³⁵ Zob. uzasadnienie celowości łączenia się przez działkowców w takie organizacje, z powołaniem się na doświadczenia zagraniczne, w jednej z pierwszych polskich publikacji na ten temat - W. Kubik, *Warzywne ogrody na...* s. 20 oraz s. 24-26. Zob. też A.W. Drescher, *The German allotment gardens - a model for poverty alleviation and food security in Southern African Cities*, w: *Proceedings of the Sub-Regional Expert Meeting on Urban Horticulture, Stellenbosch, South Africa, January 15 - 19, 2001*, FAO/University of Stellenbosch, 2001, s. 1-5 https://www.ruaf.org/sites/default/files/econf2_backgroundpaper_drescher.doc [dostęp 02.06.2019], C. Moulin-Doos, *Intercultural Gardens: The use of space by migrants and the practice of respect*, *Journal Of Urban Affairs II* Vol. 36/No. 2/2014, s. 198-200 i 203, R. Wiltshire, D. Burn, *Growing...*, s. 22-31.

zarząd. Przeprowadzone badania historyczne (zob. rozdział I pracy), a także analiza obowiązujących przepisów, dowodzą, że od zarania ruchu działkowego wszystkie wzmiankowane powyżej czynności realizowane były nie przez samych działkowców, lecz przez powołane w tym celu organizacje działkowców.

Najwłaściwszym sposobem identyfikacji normatywnych przesłanek wykształcenia się takiej praktyki będzie:

- po pierwsze próba analizy, przy zastosowaniu jakich instrumentów prawnych mógłby funkcjonować ogród działkowy bez udziału stowarzyszenia ogrodowego lub podobnego podmiotu tj. w wariantcie samodzielnego prowadzenia ROD przez samych działkowców, tworzących w istocie *sui generis* nieformalną "wspólnotę" ogrodu działkowego¹³³⁶,
- po drugie ustalenie, jakie z formalnego punktu widzenia korzyści wiążą się z włączeniem stowarzyszeń ogrodowych w strukturę praw do gruntu ROD oraz przekazaniem im prowadzenia ogrodu.

Aby rozważania w powyższym względzie miały doniosłość dla oceny obowiązujących rozwiązań, oprócz je należy na tych samych założeniach, które legły u podstaw ustawy z 2013 r. - przede wszystkim tych odnoszących się do: - istoty charakteru i funkcji rodzinnych ogrodów działkowych (zob. rozdział III.4.3 i III.5.1 pracy), - ochrony trwałości ogrodów poprzez przekazanie na te cele praworzeczowych tytułów do gruntu (zob. rozdział III.4.5 oraz VI.4 pracy) oraz - powierzenia odpowiedzialności za funkcjonowanie ogrodów społeczności działkowców (a nie np. gminom).

Wdrożenie koncepcji "ROD bez udziału stowarzyszenia ogrodowego" oznaczałoby przede wszystkim wspólne nabywanie przez samych działkowców praw do nieruchomości oraz łączne wykonywanie przez nich tego prawa w celach działkowych. Natura takiego współużytkowania lub współużytkowania wieczystego zbliżona byłaby do wykonywania współwłasności¹³³⁷, w tym zarządu rzeczą wspólną¹³³⁸ (o czym niżej). Ponieważ jednak ROD

¹³³⁶ Ponieważ celem poniższych rozważań jest ustalenie, jak kształtowałyby się relacje prawne związane z funkcjonowaniem ogrodu działkowego w braku podmiotu pośredniczącego w nabyciu praw do nieruchomości ROD, nie będę tutaj ponownie rozważał koncepcji przyznania takiej wspólnotie uprawnienia do samodzielnego nabywania praw i zaciągania zobowiązań oraz zdolności sądowej na wzór wspólnoty mieszkaniowej, czyli uznania jej za jednostkę organizacyjną, o której mowa w art. 33¹ KC - niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną (zob. rozdział IV.2 pracy).

¹³³⁷ Zob. C. Woźniak, *Użytkowanie wieczyste...*s. 160 oraz A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 89-99 oraz przywołane przez autorkę poglądy doktryny i judykatury, m.in. uchw. SN z 15.12.1958 r., I CO 22/58, OSP 1960, poz. 147.

¹³³⁸ Przez zarząd rzeczą wspólną (odpowiednio też prawem wspólnym) należy rozumieć stałe (ustawiczne) działania współwłaścicieli (współprawnionych) w procesie gospodarowania rzeczą wspólną (lub wspólnymi mieniem - tu współtworzącym ROD), a zatem "podejmowanie wszelkich decyzji i dokonywanie wszelkiego rodzaju czynności dotyczących przedmiotu wspólnego prawa, koniecznych lub przydatnych w toku gospodarowania rzeczą w warunkach zwykłych i ekstremalnych, obejmujących sferę utrzymania, zabezpieczenia i eksploatacji rzeczy" (E. Gniewek, w: *SPP*, t. 3, s. 683-684). Inaczej rzecz ujmując jest to całokształt czynności faktycznych, prawnych, urzędowych i procesowych,

nie jest jedynie samą nieruchomością, a składają się nań prócz prawa do gruntu również inne powiązane funkcjonalnie elementy (patrz rozdział III.4.1 dotyczący charakteru ROD), zarząd taki musiałby obejmować całość tego zespołu składników majątkowych. Nie jest wykluczone, że część obowiązków związanych z zarządzaniem gruntem ROD zostałaby powierzona zewnętrznemu podmiotowi świadczącemu usługi zarządzania nieruchomościami, tak jak to robią wspólnoty mieszkaniowe. Jednak podmiot taki, co do zasady nie zastąpiłby ich w tych wszystkich czynnościach, które podejmowane są dla nabycia prawa do korzystania z nieruchomości, przeznaczonej na ogród działkowy, oraz stanowią wykonywanie tego prawa w zakresie przekraczającym zwykły zarząd¹³³⁹ i wymagają decyzji wszystkich współuprawnionych do nieruchomości¹³⁴⁰. Istnieje zatem szereg działań, ściśle związanych z nabyciem i wykonywaniem praw do nieruchomości, które musiałyby być realizowane przez samych działkowców i wymagałyby ich osobistego zaangażowania w proces decyzyjny¹³⁴¹.

Gdyby zatem podmiot tworzący ROD zdecydował o przekazaniu na ten cel prawa użytkownika gruntu, odbyć mogłoby się to po pierwsze na zasadzie ustanowienia jednego wspólnego prawa do całości ogrodu na rzecz wszystkich jego aktualnych użytkowników. Rozwiązanie to, choć dopuszczalne¹³⁴², byłoby dalece niepraktyczne, w związku z wynikającymi z charakteru prawa użytkownika ograniczeniami w zakresie przekształceń podmiotowych po stronie uprawnionych do korzystania z ogrodu działkowego. W praktyce skład użytkowników ogrodu działkowego nie jest niezmienny (niezależnie od tego, czy

odnoszących się do rzeczy wspólnej (P. Księżak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2018, art. 199, teza 1 oraz powołana tam uchw. SN (7) z 10.4.1991 r., III CZP 76/90, OSNCP 1991, Nr 10–12, poz. 117).

¹³³⁹ Na gruncie regulacji zawartych w art. 199, art. 201 i art. 203 KC przyjmuje się, że zarządca rzeczą wspólną może samodzielnie wykonywać tylko czynności zwykłego zarządu, a do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu musi mieć zgodę (jednomyślną) współwłaścicieli albo sądu zob. wyr. SN z 29.11.2012 r., II CSK 141/11, Legalis 478689, a także wyr. SN z 17.06.2015 r., I CSK 355/14, OSNC 2016/5/66.

¹³⁴⁰ Zwykle za czynności zwykłego zarządu uważa się załatwianie spraw związanych z normalną eksploatacją i zarządzaniem (administrowaniem) rzeczą wspólną, takich jak pobieranie pożytków i dochodów, konserwację, administrację i szeroko rozumianą ochronę rzeczy w postaci podejmowania czynności zachowawczych takich jak wytoczenie powództwa o ochronę własności, posiadania, o zapłatę czynszu itp., zawieranie umów z osobami trzecimi w tym zakresie, w tym także zawieranie umów związanych z zarządem i eksploatacją, a także ze sposobem korzystania przez współwłaścicieli z rzeczy wspólnej (wyr. SN z 17.06.2015 r., I CSK 355/14, OSNC 2016/5/66).

¹³⁴¹ Podobnych aspektów dotyczyły dyskusje toczone na forum podkomisji nadzwyczajnej pracującej w 2013 r. nad projektem ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych w przedmiocie skutków ewentualnego przekazania działkowcom gruntu ROD na współwłasność, podczas których wskazywano, że każda większa decyzja będzie wymagała zgody wszystkich współwłaścicieli ogrodu, a decyzje mniejszej wagi większości z nich (zob. też M. Kania, *Geneza ustawy...*, s. 91). Por. w tym względzie art. 22 ust. 3 ustawy o własności lokali, który do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu zalicza m.in. przyjęcie rocznego planu gospodarczego, zmianę przeznaczenia części nieruchomości wspólnej, nadbudowę lub przebudowę nieruchomości wspólnej, dokonanie podziału nieruchomości wspólnej, nabycie nieruchomości, wytoczenie powództwa obejmującego żądanie sprzedaży lokalu w drodze licytacji, udzielenie zgody na podział nieruchomości gruntowej zabudowanej więcej niż jednym budynkiem mieszkalnym i związane z tym zmiany udziałów w nieruchomości wspólnej oraz ustalenie wysokości udziałów w nowo powstałych, odrębnych nieruchomościach wspólnych.

¹³⁴² Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie przyjmuje się, że użytkowanie może przysługiwać kilku osobom - zasadniczo w częściach ułamkowych, a w szczególnych przypadkach również jako przedmiot wspólności łącznej (np. jako składnik majątku wspólnego małżonków) - zob. uchw. SN z 28.03.1980 r., III CZP 11/80, OSN 1980, Nr 7–8, poz. 139 oraz A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 89–99 i J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2004, s. 31 (choć w wydaniu 3 tego podręcznika (Warszawa 2009) brak już takiego wskazania - zob. s. 35). Por. też rozważania R. Waśniewskiego w kontekście współużytkowania z gruntów pracowniczych ogrodów działkowych przez działkowców - R. Waśniewski, *Pracownicze ogrody działkowe...*, s. 79–80.

dopuszczać przeniesienie uprawnień do działki, czy nie, działkowcy również rezygnują z prowadzenia działki oraz umierają), wobec czego przewidziane powinny być odpowiednie mechanizmy ustanawiania na rzecz nowych działkowców nowych praw, w miejsce praw wygasłych (ewentualnie transferu praw do działki, jeśli zostałyby to dopuszczone przez ustawę). Przy rezygnacji działkowca z współużytkowania ROD, ustanowione prawo w tej części (udziale) - w zależności od tego, jaką teoretyczną koncepcję uznamy za słuszną - albo ulegnie proporcjonalnemu podziałowi pomiędzy pozostałych użytkowników, powiększając ich udziały (mechanizm przyrostu), albo wygaśnie¹³⁴³. Niezależnie od tego, za którym z tych poglądów się opowiedzieć, za każdym razem przekazanie nowemu działkowcowi udziału w prawie współużytkowania ogrodu wymagałoby zmiany wcześniejszej umowy oddającej grunt w użytkowanie, na co zgodę wyrazić musieliby wszyscy działkowcy - użytkownicy oraz właściciel (który swoje oświadczenie złożyć musiałby w formie aktu notarialnego z racji ponownego ustanowienia prawa użytkowania w zmienionej konfiguracji uprawnionych - art. 245 § 3 KC), a jeśli prawo użytkowania byłoby ujawnione w księdze wieczystej - konieczny byłby również wpis do tej księgi (art. 248 § 1 KC). W przypadku współużytkowania nieruchomości przez wszystkich korzystających z działek w ROD niezbędne byłoby podejmowanie decyzji z analogicznym zastosowaniem przepisów dotyczących współwłasności¹³⁴⁴. Zarządzanie ogrodem działkowym na tak określonych zasadach (podejmowanie decyzji, zawieranie umów, prowadzenie rozliczeń)¹³⁴⁵ byłoby wyjątkowo uciążliwe i niepraktyczne, co potęgowałaby dodatkowo niejednoznaczność tych reguł wynikającą z analogicznego jedynie stosowania przepisów o współwłasności¹³⁴⁶.

Alternatywą dla powyższego mogłoby być ustanowienie wielu odrębnych praw użytkowania - osobno dla każdego z działkowców w zakresie przypadających na nich działek. Rozwiązanie to miałyby kilka wad. Po pierwsze rezygnacja działkowca z prowadzenia działki powodowałaby wygaśnięcie ustanowionego prawa i powrót gruntu we władanie właściciela, co narażałoby na szwank trwałość całego ogrodu działkowego. Jedynie od woli właściciela każdorazowo zależałoby, czy działka taka będzie ponownie wykorzystana na cele ROD (w

¹³⁴³ Obydwie te koncepcje omawia A. Sylwestrzak, opowiadając się za stosowaniem na gruncie kodeksu cywilnego mechanizmu przyrostu - A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 93-98.

¹³⁴⁴ Zob. A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 89-90 i 91, oraz przywołane przez autorkę poglądy doktryny i judykatury, w szczególności uchw. SN z 15.12.1958 r., I CO 22/58, OSP 1960, poz. 147, s. 343-344 (z głosem A. Woltera).

¹³⁴⁵ Próbę zidentyfikowania tych zasad podejmuje A. Sylwestrzak, która wskazuje też na możliwość zawarcia przez współużytkowników umowy określającej podział rzeczy do korzystania (*quoad usum*) - A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 92-93.

¹³⁴⁶ Jeszcze pod rządami ustawy z 1981 r., ale już w nowych warunkach ustrojowych, formułowane przez R. Waśniewskiego teoretyczne koncepcje korzystania przez użytkowników działek z gruntów stanowiących pracownicze (wówczas) ogrody działkowe na podstawie łącznie przysługującego wszystkim działkowcom danego ogrodu "wtórnego" prawa współużytkowania lub prawa współdzierżawy. Autor tych rozważań również dostrzegał trudności w ustaleniu zasad współposiadania gruntów uzyskanych przez użytkowników działek na takiej podstawie, czy problem wygaśnięcia prawa współużytkowania w razie śmierci działkowca lub zrzeczenia się udziału w tym prawie (R. Waśniewski, *Pracownicze ogrody działkowe...*, s. 75 i 78-81 oraz tegoż autora, *Glosa do wyroku...*, s. 131).

przypadku przysługiwania użytkownika organizacji działkowców zależność taka nie występuje, gdyż może ona wielokrotnie tę samą działkę oddawać w dzierżawę różnym osobom). Po drugie samo prawo użytkownika działki nie gwarantowałoby działkowcom prawa do używania części wspólnych ogrodu i jego infrastruktury. Brak tytułu prawnego do korzystania z tych części ogrodu byłby dysfunkcyjny, gdyż z uwagi na specyfikę ogrodów działkowych jako kompleksu wykorzystywanego kolektywnie, możliwość korzystania z indywidualnej działki uzależniona jest od dostępu do terenu wspólnego oraz infrastruktury ogrodowej. Konieczne zatem byłoby odrębne ustanowienie na rzecz wszystkich użytkowników działek dodatkowo prawa użytkownika lub innego prawa obejmującego korzystanie z terenu ogólnego oraz infrastruktury ogrodowej. Układ taki, nie dość, że wiązałby się z opisanymi powyżej trudnościami w zakresie podejmowania decyzji i zmiany składu osób korzystających z terenu ogólnego ROD, to również znacznie komplikowałby konstrukcję nabywania uprawnień do korzystania z gruntu ROD przez działkowców. Zakres realnej możliwości korzystania z ogrodu działkowego (w tym działki) przez działkowca wyznaczałaby nie treść prawa użytkownika działki, lecz wspólne wszystkim działkowcom prawo do terenu ogólnego (którego utrata uniemożliwiłaby korzystanie z działki).

Nieruchomość ROD mogłaby być również *przedmiotem współużytkowania* wieczystego. Również w tym przypadku posiłkowo stosować należy przepisy dotyczące współwłasności w częściach ułamkowych, a prawo to może zostać objęte podziałem do użytkownika (*quoad usum*)¹³⁴⁷. Podział taki mógłby mieć zastosowanie do wydzielenia poszczególnych działek i terenu ogólnego i byłby wyrazem uzgodnionego (lub orzeczonego przez sąd) podziału podstawowego prawa współuprawnionych do nieruchomości, jakim jest prawo do korzystania z niej i jej posiadania. Również jednak w przypadku uzyskania na cele ROD tego prawa, jego przysługiwanie bezpośrednio działkowcom rodziłoby liczne problemy. Należy po pierwsze uwzględnić, że współuprawnieni w częściach ułamkowych do prawa użytkownika wieczystego dysponują możliwością żądania zniesienia wspólności tego prawa, chyba że co innego wynika z umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, lub z porozumienia pomiędzy współuprawnionymi, które może być jednak zawarte na okres nieprzekraczający 5 lat, z możliwością dalszego przedłużania tego ograniczenia (art. 210 KC). Skorzystanie z tego uprawnienia - w zależności od przyjętego rozwiązania w zakresie wyjścia ze współużytkowania - rodziłoby wątpliwości co do dalszego bytu ogrodu działkowego. ROD musi bowiem stanowić jednolity, współwykorzystywany kompleks działek, a wszelkie wyłączenia części działek z tego kompleksu rzutować będą na możliwość realizacji funkcji

¹³⁴⁷ R. Dżiczek, *Użytkowanie wieczyste w obrocie...*, s. 51-52, C. Woźniak, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 160-161.

działkowych na nieruchomości¹³⁴⁸. Ustawa mogłaby jednak wyłączać możliwość skorzystania z tego uprawnienia i nadać wspólnemu prawu charakter niepodzielny, tak jak to czyni art. 3 ust. 1 zd. 2 WłLokU. Co bardziej istotne, prawo to, jak wiadomo, wymaga dla swojego powstania oraz przeniesienia, nie tylko zawarcia umowy w formie aktu notarialnego, ale i ujawnienia w księdze wieczystej. Każda rezygnacja działkowca z prowadzenia działki lub przeniesienie działki na inną osobę musiałyby znaleźć odzwierciedlenie w treści aktu notarialnego oraz wymagałyby wpisu do księgi wieczystej. Wysokie obiektywnie koszty transakcyjne oraz konieczne do podjęcia działania organizacyjne związane z ustanowieniem lub rozwiązaniem takich stosunków prawnych z pewnością zniechęcałyby do angażowania się w aktywność w ogrodach działkowych. Wymagania takie są akceptowane przy zbywaniu własności lokalu lub budynku na użytkowanym wieczysto gruncie, jednak w przypadku działek, mogłyby one nie zyskać uznania działkowców. W sytuacji natomiast gdy prawo to przysługuje stowarzyszeniu ogrodowemu, działania te w razie rozwiązania lub przeniesienia umowy dzierżawy działki nie są oczywiście potrzebne, następuje to w sposób wygodny dla działkowców, bez angażowania właściciela gruntu¹³⁴⁹, a działkowcy nadal korzystają pośrednio z ochrony, którą prawo użytkowania wieczystego zapewnia.

Niezbędne jest w tym miejscu podkreślenie jeszcze jednej kwestii. Grunty przekazywane na cele ogrodów działkowych, niezależnie do tego, na jakiej to następuje podstawie, mają pełnić wyznaczone im funkcje (o charakterze socjalnym, ekologicznym, prorodzinnym i innym) niezależnie od tego, kto konkretnie będzie korzystał z działki na nich wydzielonej. Ważniejszy jest zatem cel, na jaki nieruchomość jest przeznaczana, niż konkretny w danym momencie odbiorca wynikający z przekazanego prawa uprawnień. W sytuacji, w której użytkowanie lub użytkowanie wieczyste gruntów ROD przekazywane byłoby indywidualnym działkowcom (wspólnie lub oddzielnie) to te osoby stawałyby się faktycznymi beneficjentami decyzji o założeniu ROD, a funkcje rodzinnych ogrodów działkowych, które zasadniczo adresowane są do ogółu obywateli, a nie wybranych jednostek, schodziłyby na dalszy plan. O atrakcyjności zastosowania formuły stowarzyszenia ogrodowego, jako adresata praw do nieruchomości, przesądza w powyższym zakresie, to, że dzięki swojej podmiotowości prawnej stają się one gwarantami trwałości przeznaczenia gruntu na wskazany przez ustawodawcę cel, mimo zmiennego składu osób korzystających z

¹³⁴⁸ W Niemczech uznaje się, że utrata przez część działek cech wymaganych ustawą z 1983 r. (np. na skutek ich sprzedaży działkowcom na własność) może powodować utratę przez cały kompleks cech ogrodu działkowego w rozumieniu ustawy - zob. wyr. Das Oberlandesgericht (OLG) Naumburg z 11.01.2001 (7 U 132/99, JurionRS 2001).

¹³⁴⁹ Dla przeniesienia praw do działki niezbędne jest zawarcie umowy w formie pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi (art.41 ust. 1 RodzOgrU).

działek w ogrodzie¹³⁵⁰. Obowiązująca koncepcja pozwala udostępnić za pośrednictwem stowarzyszenia ogrodowego nieruchomości na prowadzenie ogrodów działkowych osobom nawet krótkotrwale zainteresowanym taką aktywnością, bez zbędnego wiązania praw przekazywanych przez Skarb Państwa lub j.s.t. z indywidualnymi osobami.

Historia ruchu działkowego dowodzi, że właśnie dla wykonywania czynności związanych z pozyskiwaniem gruntów na cele ogrodu działkowego oraz bieżącego nim administrowania, działkowcy powoływali towarzystwa ogrodów działkowych. Organizacje te, "wchodząc w prawa", niegdyś dzierżawcy, obecnie użytkownika lub użytkownika wieczystego gruntu przeznaczanego na ogród działkowy, wyřęcały działkowców w wykonywaniu wymienionych wyżej zadań. Stanowi to bardzo duże ułatwienie funkcjonowania ogrodów działkowych, zarówno ze względów organizacyjnych, merytorycznych, jak i praktycznych¹³⁵¹. Organizacja działkowców stanowić może wygodną platformę podejmowania przez działkowców decyzji odnośnie do nabycia praw do nieruchomości, dokonywanych na niej inwestycji, czy przydzielania kandydatom nowych działek. Zastosowanie formuły stowarzyszenia wyposaża działkowców w jednoznaczne reguły podejmowania decyzji, gwarantuje nadzór nad jego działaniami oraz daje bezpieczeństwo będące skutkiem prawnego wyodrębnienia tego podmiotu¹³⁵². Konstrukcja ta zwalnia zarazem większość działkowców z konieczności rozwiązywania złożonych niekiedy problemów formalnych, ograniczając ich zaangażowanie w sprawy związane z prowadzeniem ogrodu do niezbędnego, a koniecznego minimum. Ułatwia ona zmianę składu osobowego działkowców danego ogrodu działkowego.

Teżę, że to fakt nabywania przez stowarzyszenia ogrodowe praw do gruntu ROD ma kluczowe znaczenie dla wyodrębnienia i określenia pozycji prawnej stowarzyszeń ogrodowych, potwierdza wyrażona również w obowiązującej ustawie zasada przewidująca, że

¹³⁵⁰ Gwarancja ta nabierałaby dodatkowego znaczenia, gdyby prawo do działki były związane z członkostwem w stowarzyszeniu, gdyż wypuklałoby to cechę trwałości stowarzyszenia pomimo jego zmiennego składu członkowskiego - "trwałość dotyczy bowiem celów, a nie członków tej organizacji" - H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia...*, s. 103.

¹³⁵¹ Jak podkreśla E. Gniewek omawiając problematykę zarządu rzeczą wspólną, "z powodu wielości podmiotów występujących po stronie właścicielskiej stosunek współwłasności stwarza w praktyce wiele trudności. Szczególnie kłopotliwą kwestię stanowi zarząd rzeczą wspólną (...). Trudności wynikają z faktu, że sprawowanie zarządu – a przynajmniej współdziałanie w zarządzie rzeczą wspólną – wymaga podejmowania decyzji i dokonywania właściwych czynności. Tutaj zaś może ujawniać się kolizja interesów współwłaścicieli, a przynajmniej odmienności koncepcji gospodarowania." (E. Gniewek, w: *SPP*, t. 3, s. 683). Kolizje interesów ujawniać się będą oczywiście również w przypadku zarządzania gruntem poprzez uprawnione do niego stowarzyszenie, jednak zasady podejmowania decyzji przez takie podmioty, a w szczególności zasada majoryzacji, umożliwiają uzyskiwanie wiążących stowarzyszenie i jej członków rozstrzygnięć.

¹³⁵² Por. przedstawione w uzasadnieniu uchw. SN (7) z 21.12.2007 r., III CZP 65/07, OSNC 2008 nr 7-8, poz. 69, str. 12, argumenty opisujące powody wyraźnego uznania wspólnoty mieszkaniowej za jednostkę organizacyjną odrębną od właścicieli. Wynika z nich m.in. że możliwość nabywania praw i obowiązków do własnego majątku w ramach przyznanej wspólnocie zdolności prawnej stwarza dobre podstawy "do podejmowania działań charakteryzujących dobrego gospodarza nieruchomości" jeśli zabezpieczony jest jednocześnie wpływ właścicieli lokali na jej funkcjonowanie. Analogiczne uwagi dotyczące zapewnienia wpływu działkowców korzystających z działek w danym ROD na funkcjonowanie stowarzyszenia zostaną przedstawione dalej.

ROD może być prowadzony tylko przez jedno stowarzyszenie ogrodowe (art. 11 ust. 1 ustawy z 2013 r.). Reguła ta jest przede wszystkim konsekwencją charakteru ROD jako zorganizowanego na wydzielonym obszarze zespołu różnorodnych składników majątkowych służących wspólnemu celowi (tj. korzystaniu przez działkowców w sposób określony ustawą - art. 2 pkt 5). Rodzinny ogród działkowy ma bowiem charakter funkcjonalnie niepodzielny, ściśle związany z przestrzennym wyodrębnieniem go na jednej nieruchomości¹³⁵³, wyposażonej we wspólną infrastrukturę ogrodową oraz teren ogólny, którymi siłą rzeczy władać i zarządzać musi jeden podmiot (a w razie braku takiego podmiotu - jeden ośrodek decyzyjny - zgodnie z przyjętą terminologią: wspólnota ogrodu lub zgromadzenie działkowców). Konstrukcja zorganizowania ROD w jeden funkcjonalnie powiązany kompleks wyodrębniony przestrzennie i organizacyjnie na całej przeznaczonej na ten cel nieruchomości, wyklucza możliwość (celowość) poddania jego części administracji innego podmiotu. Prawidłowość tą dostrzegano jeszcze w okresie dwudziestolecia międzywojennego¹³⁵⁴, jak i w okresie PRL¹³⁵⁵.

Powyższe pozwala stwierdzić, że jednym z podstawowych celów funkcjonowania dawnych towarzystw działkowców, a także obecnych stowarzyszeń ogrodowych, było i jest wyłączenie działkowców w działaniach, które wiążą się z uzyskaniem praw do nieruchomości ogrodu i ich wykonywaniem¹³⁵⁶. Odbywa się to poprzez nabywanie przez te podmioty, w zastępstwie samych działkowców, praw do nieruchomości ROD, zarządzaniem nią, przekazywanie działek do używania działkowcom oraz podejmowaniem odnoszących się do niej decyzji. Korzystają oni bowiem z pozyskanego przez stowarzyszenie gruntu kolektywnie i wspólnie muszą podejmować decyzje odnoszące się do sposobu jej zagospodarowania, czy też dysponowania prawami do niej. Powołanie dla tych zadań organizacji, w ramach której działkowcy realizować mogą swoją współpracę, stanowi kolosalne usprawnienie procesów

¹³⁵³ Niekiedy w praktyce jeden ROD może być podzielony na części (np. drogą lub inną barierą naturalną), jednak nie podważa to zasadności ujmowania go jako jednej, zorganizowanej całości.

¹³⁵⁴ Potwierdzają to np. spory towarzyszące rejestracji przedwojennego Towarzystwa Ogrodu Działkowego im. 3 Maja w Poznaniu (poz. 27 wykazu), któremu sprzeciwiał się Związek Towarzystw Ogrodów Działkowych Rzeczypospolitej Polskiej. Związek podnosił zarzut, że stowarzyszenie to chciało współprowadzić ogród prowadzony już przez inne towarzystwo działkowców, a z którego część niezadowolonych członków wystąpiła tworząc nowy podmiot. Jednym z argumentów przeciwko rejestracji nowego Towarzystwa było stwierdzenie, że "założenie drugiego Towarzystwa na tym samym terenie doprowadzić może do zakłócenia porządku publicznego". Ostatecznie do zarejestrowania ww. Towarzystwa doszło (po odwołaniu od negatywnej decyzji Starosty), gdyż Wojewoda stwierdził, że statut stowarzyszenia odpowiada wymogom ustawowym. Towarzystwo nie przejęło jednak prowadzenia spornego ogrodu, który nadal zarządzany był przez Towarzystwo Ogrodu Działkowego Przyroda w Poznaniu.

¹³⁵⁵ Zob. krytyka J. Rozkosza i W. Lenkiewicza przypadków, w których na jednej nieruchomości (gruncie stanowiącym jedną całość) działki pracownicze zakładane były niezależnie od siebie przez kilka zakładów pracy tworząc niezwiązane ze sobą organizacyjnie części - J. Rozkosz, W. Lenkiewicz, *Pracownicze ogrody...*, s. 13.

¹³⁵⁶ Już w 1918 r., w literaturze mającej na celu rozpropagowanie idei ogrodów działkowych w Polsce, gdzie rozważano m.in. możliwe sposoby dalszego ich rozpowszechnienia, podkreślano zalety tworzenia przez działkowców organizacji zakładanej dla zdobywania gruntów i zakładania na nich ogrodów działkowych. Usprawnienia wynikające z działania poprzez taką organizację uzasadniano następująco: "Ponieważ są to wielomorgowe obszary, a trudno żądać, ażeby właściciel dzielił je na działki, zwolennicy tej idei muszą się łączyć w grupy i wybrać przedstawicieli i pełnomocników, którzyby wynajęli takie pola do wspólnego podziału", [w] W. Kubik, *Warzywno ogrody na...* s. 26.

związanych z zakładaniem i prowadzeniem ROD¹³⁵⁷. W odróżnieniu od niepraktycznego współdzielenia praw do nieruchomości ogrodu działkowego przez wszystkich działkowców, wejście w prawa użytkownika/użytkownika wieczystego organizacji działkowców, ma zatem wiele zalet¹³⁵⁸. Do podstawowych należy stabilność korzystania z nieruchomości na wyznaczony umową cel niezależnie od zmian składu osobowego działkowców oraz prostota nawiązywania i rozwiązywania stosunków dzierżawy działki bez utraty ogólnego prawa do nieruchomości ogrodu, a także skuteczność wykonywania czynności administrowania nieruchomością. Odrębność podmiotowa stowarzyszeń ogrodowych oraz odrębność ich majątku od majątku członków¹³⁵⁹ rodzi jednak również sygnalizowane już ryzyka.

VIII.3.2. Ocena pozycji stowarzyszeń ogrodowych na gruncie ustawy z 2013 r.

VIII.3.2.1 Stowarzyszenia ogrodowe a idea społeczeństwa obywatelskiego

W świetle powyższych wywodów, nie powinno budzić wątpliwości, że ustawodawca wykreował szczególny typ stowarzyszeń, jakimi są stowarzyszenia ogrodowe, właśnie z uwagi na zamiar powierzenia im opisanych wyżej zadań - przede wszystkim wynikających z nabycia praw do nieruchomości ROD. Jak wskazywano już wcześniej, zadania te realizowane są w sferze cywilnoprawnej, stowarzyszenia ogrodowe nie wykonują bowiem zadań z zakresu administracji publicznej. To, że państwo wkraczało w okresie "władzy ludowej", często w sposób autorytarny (vide przykład ustawowej likwidacji wszystkich towarzystw ogrodów działkowych), w przestrzeń pozostającą dotąd sferą stosunków prywatnoprawnych, nie oznacza, że obszary życia społecznego włączane wówczas do centralno-nakazowego systemu zarządzania państwem, mają w społeczeństwie demokratycznym nadal taki charakter¹³⁶⁰. W systemie komunistycznym "nie było miejsca dla nie organizowanej przez państwo, autentycznej aktywności podejmowanej przez jednostki w interesie ogółu", a stowarzyszenia

¹³⁵⁷ Nie można wobec tego podzielić poglądu zaprezentowanego na marginesie uzasadnienia wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4) gdzie zasugerowano, że dla wypełnienia celów zorganizowania i zabezpieczenia warunków służących realizacji interesów działkowców wystarczające byłoby przyznanie organizacji działkowców jedynie zarządu gruntami, na których zlokalizowane są pracownicze ogrody działkowe.

¹³⁵⁸ Analogiczne argumenty formułowane były w odniesieniu do potrzeby prawnego wyodrębnienia wspólnoty mieszkaniowej, jako konstrukcji ułatwiającej bieżące gospodarowanie nieruchomością wspólną, przez SN (7) w uchw. z 21.12.2007 r., III CZP 65/07, OSNC 2008 nr 7-8, poz. 69, str. 12. W uzasadnieniu tej uchwały SN wskazywał m.in., że "przyjęcie, że podmiotami praw i obowiązków wynikających z zawieranych umów stają się wszyscy członkowie wspólnoty, i to w częściach odpowiadających ich udziałom, komplikowałoby sytuację osób trzecich".

¹³⁵⁹ Co jest cechą wszystkich korporacyjnych osób prawnych - K. Pietrzykowski, *Spółdzielnia a spółka...*, s. 68.

¹³⁶⁰ Zob. kontrowersje dotyczące współczesnej natury zadań realizowanych na gruncie ustaw działkowych, którym wyraz dały zdanie odrębne do orzeczenia TK z 20.11.1996 r. (K. 27/95, OTK 1996/6/50) w którym przypisywano Polskiemu Związkowi Działkowców dwoistą naturę prawną - jako z mocy ustawy instytucji prawa publicznego (specyficznego podmiotu administracji publicznej) - wykonującej zadania administracji publicznej i dysponującej z tego tytułu uprawnieniami prawopublicznymi, a zarazem reprezentanta praw osób w nim zrzeszonych, tj. działkowców - niekiedy kwalifikowanego jako samorząd działkowców (zob. zdania odrębne sędziego TK W. Sokolewicz, sędziego TK S. Jaworskiego, sędziego TK J. Trzcíńskiego, sędziego TK Z. Czeszejko-Sochackiego, sędziego TK B. Wierzbowskiego).

traktowane były raczej jako struktury *quasi*-państwowe niż forum, na którym mogła się przejawiać autentyczna aktywność jednostek i społeczności¹³⁶¹. Jak zauważyła E. Hadrowicz, "demokratyzacja Polski po 1989 r. nie tylko oznaczała decentralizację i uspołecznienie władzy publicznej (dwie reformy administracyjne przywracające w naszym kraju samorządność), ale także – a może przede wszystkim – ponownie nastąpiła ewolucja polityki państwa w kwestii rozwoju społeczeństwa obywatelskiego"¹³⁶². Powierzając tworzonym przez działkowców i samorządnym stowarzyszeniom centralną rolę w organizacji ogrodów działkowych oraz opierając ustawę na fundamencie ich wielości i równorzędności (zob. jednak zastrzeżenia w tym względzie sformułowane w rozdziale III.3.3-III.3.4 pracy) ustawodawca ze znacznym opóźnieniem zadośćuczynił potrzebie uwzględnienia w tej dziedzinie życia społecznego zasad wynikających z art. 12 Konstytucji tj. idei aktywnego obywatelstwa realizowanej właśnie poprzez stowarzyszenia ogrodowe. Zgodnie z tą ideą zdecydowano, że regulacja stosunków społecznych dotyczących działalności ogrodów działkowych powinna odzwierciedlać naturalne procesy zachodzące w procesie swobodnego niegdyś ich rozwoju i bazować na aktywności organizacji tworzonych przez samych zainteresowanych tj. działkowców. Demokratyczny ustawodawca kształtujący zasady funkcjonowania pewnej sfery aktywności społecznej obywateli nie może pomijać naturalnych mechanizmów ich samoorganizacji i tego, w jaki sposób sami zainteresowani chcieliby kształtować stosunki prawne pomiędzy sobą. Ustawodawca kierował się przy tym wolą ochrony istnienia ogrodów działkowych i zabezpieczenia praw osób korzystających z tej formy aktywności oraz założeniem, że stowarzyszenia ogrodowe będą reprezentować działkowców.

U podstaw obowiązującej ustawy legła koncepcja oparcia ustroju ogrodów działkowych na samorządności działkowców, wykorzystująca sprawdzony i rozpowszechniony też w innych państwach mechanizm powierzenia prowadzenia ogrodów działkowych organizacjom działkowym, których działalność koncentruje się na wspieraniu ogrodnictwa działkowego, a zakładanych przeważnie przez samych działkowców¹³⁶³. Wobec założenia niedochodowego charakteru tej działalności, organizacje takie są w praktyce często jedynymi podmiotami gotowymi do podjęcia się realizacji takich zadań. Nie ma potrzeby powtarzania w tym miejscu uwag przedstawionych w rozdziale IV.2. pracy, gdzie omówiono przyczyny, dla których to właśnie forma stowarzyszenia jest najodpowiedniejsza dla samoorganizacji działkowców. Do rozważenia pozostaje natomiast, czy nie byłoby zasadne umożliwienie prowadzenia ogrodów działkowych również przez podmiot, który

¹³⁶¹ C. Wiśniewski, *Granice wolności...*, s. 10.

¹³⁶² E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach...*, Art. 1, Nb 14.

¹³⁶³ Tak jest m.in. w Niemczech, Austrii, Holandii, Danii, Czechach, Szwecji i Francji.

utworzył ROD, czyli j.s.t. lub Skarb Państwa, tak jak możliwość prowadzenia ogrodu działkowego przez gminy przewidują ustawy działkowe np. w Niemczech, czy Austrii.

VIII.3.2.2. Wyłączność zakładania i prowadzenia ROD

Ustawodawca, w ramach przysługującej mu znacznej swobody stanowienia prawa¹³⁶⁴, uprawniony był do oparcia nowej ustawy na zasadzie wyłącznej kompetencji stowarzyszeń ogrodowych w zakresie prowadzenia ROD. Przyznanie tego typu kompetencji i związanych z nimi uprawnień wybranemu rodzajowi stowarzyszeń nie narusza zasady równości stowarzyszeń¹³⁶⁵. Słabością tej koncepcji jest jednak to, że w sytuacji ustania bytu podmiotu prowadzącego ogród, również ROD musi ulec likwidacji¹³⁶⁶. Ustawa nie dopuszcza bowiem, żeby (nawet tymczasowo) realizację tych zadań przejął właściciel (np. gmina), niemożliwe jest też wyznaczenie innego stowarzyszenia do prowadzenia ogrodu. Prowadzi to, jak wskazywano, do utraty praw do działki oraz wygaśnięcia odrębnej własności naniesień działkowców, wobec braku możliwości wstąpienia jakiegokolwiek innego podmiotu w zobowiązania stowarzyszenia ogrodowego wynikające z umowy dzierżawy działkowej. Skutek taki można byłoby akceptować w przypadku, gdyby wszyscy działkowcy danego ogrodu byli członkami likwidowanego stowarzyszenia - skoro bowiem akceptowaliby oni utratę bytu prawnego organizacji reprezentującej ich interesy (mając bezpośredni wpływ na jej los), samodzielnie ponosiliby też konsekwencje tego zdarzenia. Inaczej jest jednak w sytuacji (dopuszczonej obowiązującą ustawą), gdy działkowcy nie mają wpływu na funkcjonowanie stowarzyszenia ogrodowego. Wówczas bowiem utrata praw do działki i związanej z nim własności naniesień następować mogłaby wbrew woli działkowców i słuszne w takim wypadku byłyby zarzuty, że ustawodawca zaniedbał zabezpieczenia ich praw.

Niemożność choćby czasowego zastąpienia stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ROD w wypełnianiu obowiązków związanych z prowadzeniem ogrodu naraża prawa działkowców także w sytuacji, w której jego działania doprowadzą do utraty przez ogród działkowy statusu ROD, co może nastąpić np. w przypadku zbycia prawa użytkowania wieczystego lub rozwiązania umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste. To, że konsekwencje takich działań mogą obciążać działkowców, w sytuacji w której nie mają oni

¹³⁶⁴ Na temat zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy zob. pkt IV.3 uzasadnienia orz. TK z 20.11.1996 r., K 27/95, a także pkt 4 uzasadnienia wyr. z 12.09.2000 r., K 1/00, OTK 2000 nr 6, poz. 185, czy pkt 4.1 uzasadnienia wyr. TK z 18.01.2011 r., P 44/08, OTK Seria A 2011 nr 1, poz. 1.

¹³⁶⁵ Por. P. Suski, *Stowarzyszenie w polskim...*, s. 106.

¹³⁶⁶ Por. rozwiązanie wynikające z § 10 ust. 1 i 3 OgrDzU niem. przewidujące wstąpienie z mocy prawa wydzierżawiającego w stosunki prawne wynikające z umów dzierżawy zawartych przez dzierżawcę pośredniego z działkowiczami m.in. w przypadku rozwiązania umowy z dzierżawcą pośrednim na skutek utraty statusu organizacji użyteczności działkowej.

wpływu na funkcjonowanie i decyzje stowarzyszenia ogrodowego, wydaje się być nie do zaakceptowania.

Powyższe spostrzeżenia dają podstawę do stwierdzenia, że przyjęte na gruncie ustawy z 2013 r. rozwiązanie można byłoby uznać za usprawiedliwione, gdyby stowarzyszeniem ogrodowym kierowali (sprawowali nad jego działaniami efektywny nadzór) działkowcy korzystający z działek w ogrodzie, do którego przysługuje mu prawo użytkowania lub użytkowania wieczystego, co najprościej byłoby uzyskać wiążąc członkostwo z prawem do działki. Ponieważ obowiązująca ustawa takie rozwiązanie odrzuciła, właściwe byłoby - dla zapewnienia zachowania trwałości praw działkowców mimo likwidacji stowarzyszenia ogrodowego lub utraty przez nie praw do gruntu ROD - dopuszczenie prowadzenia ROD przez podmiot tworzący ROD lub dopuszczenie przekazania takich zadań innemu stowarzyszeniu.

VIII.3.2.3. Nerozerwalność powiązania rodzinnych ogrodów działkowych z prowadzącymi je stowarzyszeniami ogrodowymi

Powyższe uwagi kierują niniejsze rozważania na szczegółowo już omówiony problem nerozerwalności powiązania rodzinnych ogrodów działkowych ze stowarzyszeniami je prowadzącymi. Rozwiązanie to oznacza niedopuszczalność przekazania prowadzenia ogrodu działkowego podmiotowi, który mógłby lepiej te zadania wykonywać, nawet jeśli zgodnie oczekiwaliby tego działkowcy i właściciel gruntu. Rodzi ono też taki skutek, że z punktu widzenia działkowców, stowarzyszenia ogrodowe nabywają prawa do gruntów ROD właściwie nieodwracalnie. Poza likwidacją ogrodu oraz wypadkami szczególnymi, takimi jak likwidacja samego stowarzyszenia, czy odebranie mu użytkowania wieczystego na podstawie decyzji sądu, nie istnieje możliwość pozbawienia stowarzyszenia ogrodowego praw do gruntu ROD¹³⁶⁷. Nawet zatem gdyby działania stowarzyszenia rażąco naruszały prawa działkowców, to nadal gwarancją możliwości korzystania przez nich z działki będzie zachowanie przez stowarzyszenie prowadzące ROD przysługującego mu prawa do nieruchomości. Uciekając się do języka potocznego można powiedzieć, że działkowcy na gruncie ustawy stają się niejako zakładnikami stowarzyszeń ogrodowych. Jakakolwiek bowiem próba zwrócenia uwagi podmiotowi, który utworzył ROD, na nieprawidłowe wykonywanie prawa użytkowania

¹³⁶⁷ Trwałość użytkowania wieczystego wzmacnia treść art. 236 § 2 zdanie ostatnie KC (wymóg wystąpienia "ważnego interesu społecznego" dla odmowy przedłużenia wieczystego użytkowania), który może mieć zastosowanie również do stowarzyszenia ogrodowego.

wieczystego przez stowarzyszenie, prowadzić może pośrednio jedynie do utraty praw przez samych działkowców¹³⁶⁸.

Ponownie należy w tym miejscu stwierdzić, że omawianemu rozwiązaniu nie można byłoby nic zarzucić, gdyby podmiot prowadzący ROD zrzesał wszystkich działkowców dysponujących działkami w tym ogrodzie. Wówczas bowiem, proces korekty działań stowarzyszenia ogrodowego następowałby w ramach wewnętrznych stosunków korporacyjnych i z tego punktu widzenia zbędna byłaby regulacja dotycząca zmiany podmiotu prowadzącego ROD. Co więcej, dopuszczenie przeniesienia praw do nieruchomości ROD na podmiot zewnętrzny byłoby w takim przypadku sprzeczne z regułą, że prawa te przysługują organizacji, w której zrzeszeni są działkowcy tego ogrodu. Skoro jednak ustawodawca zanegował możliwość określenia w ustawie stałego związku pomiędzy prawem do działki, a członkostwem w stowarzyszeniu prowadzącym ROD, powinien był przynajmniej zapewnić, że stowarzyszenie ogrodowe niewłaściwie realizujące zadania przewidziane w ustawie będzie mogło być pozbawione funkcji podmiotu prowadzącego ROD a zarazem praw do gruntu, na którym ogród jest położony¹³⁶⁹. Brak takiej regulacji rodzi opisaną w rozdziale VII.4 pracy niebezpieczeństwo utraty przez działkowców wpływu na sposób prowadzenia ogrodu oraz rozdzwięk pomiędzy ich interesami, a interesami stowarzyszenia ogrodowego.

VIII.3.3. Prawa do nieruchomości uzyskiwane na cele ROD

Powyższa konstatacja nakazuje zastanowić się nad tym, czy przewidziane ustawą z 2013 r. rodzaje praw do gruntu ROD, które mogą uzyskać stowarzyszenia ogrodowe, właściwie wpisują się w konstrukcję prowadzenia ogrodów działkowych przewidzianą w ustawie.

W rozdziale VI.3.1 pracy wyjaśniono, że polski ustawodawca zdecydował o możliwości prowadzenia ROD jedynie na nieruchomościach, do których stowarzyszeniom ogrodowym przysługują uprawnienia prawnorzeczowe. Jak jednak wskazywano w rozdziale

¹³⁶⁸ Dalszy los ROD i możliwości korzystania z działek zależeć będzie w takiej sytuacji jedynie od dowolnej decyzji właściciela gruntu (który może utworzyć nowy ROD na tym samym gruncie), czemu przecież przepisy ustawy miały w znacznym stopniu zapobiec.

¹³⁶⁹ Ustawodawca dopuszcza w szczególnych wypadkach możliwość rozwiązania użytkowania przez sąd, zatem możliwa byłaby taka szczególna regulacja i w RodzOgrU - zob. np. art. 13 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tak: A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja...*, s. 547-551, także J. Chaciński, *Ochrona praw lokatorów. Komentarz*. Wyd. 4, Warszawa 2019, elektr. Komentarz do art. 13.), możliwe też byłoby wprowadzenie rozszerzonej regulacji podstaw rozwiązania prawa użytkowania wieczystego, obejmującej przesłankami rażące uchybienia w prowadzeniu ROD i np. brak sprzeciwu większości działkowców ROD na przekazanie prowadzenia ogrodu innemu stowarzyszeniu.

III.5.1 pracy, w innych krajach normą jest funkcjonowanie ogrodów działkowych na terenach "jedynie" dzierżawionych przez podmiot prowadzący ogród (zwykle organizację działkowców). Zasada ta obowiązuje również w państwach, gdzie funkcjonowanie ogrodów uregulowano, wprowadzając m.in. ograniczenia w możliwości rozwiązywania takich umów. Przykład tych regulacji (w szczególności niemieckich) dowodzi, że możliwe jest takie ukształtowanie zasad rozwiązywania umów dzierżawy, które zapewnią trwałość nawiązanym stosunkom dzierżawy.

Również w Polsce w okresie przedwojennym i w pierwszych latach po wojnie¹³⁷⁰, to dzierżawa była podstawową formą uzyskiwania gruntów na cele ogrodów działkowych. Już wówczas obecna była jednak tendencja do wzmocnienia ochrony praw działkowców i zapewnienia trwałości istnienia ogrodów (zob. uwagi przedstawione w rozdziale I.3 pracy). Fakt wykorzystania na potrzeby ogrodów działkowych od roku 1949 prawa użytkowania, a od roku 1995 prawa użytkowania wieczystego, ukształtował zarówno istniejący w dacie uchwalenia ustawy z 2013 r. stan prawny, jak i oczekiwania samych działkowców - czego ustawodawca, przy tak licznej grupie zainteresowanych wyborców, zwykle nie jest gotów pominąć. Dodatkowo, w toku prac nad aktualnie obowiązującą ustawą (podobnie jak w okresie wcześniejszych zmian legislacyjnych w roku 2005 czy 1995), środowisko to wyrażało jednoznaczną obawę, że przy braku przepisów w sposób szczególny chroniących istnienie ogrodów działkowych i przyznających ich organizacjom prawnorzeczowy tytuł do wykorzystywanego gruntu, liczba istniejących ogrodów zmniejszyłaby się w bardzo szybkim tempie, a grunty te zostałyby przeznaczone na inne funkcje¹³⁷¹. Naprzeciw postulatowi działkowców wychodziły prawie wszystkie projekty ustaw rozpatrywanych w toku prac nad nową ustawą¹³⁷² i jak wiadomo wynikające z nich oczekiwania zostały uwzględnione.

¹³⁷⁰ Pierwszy akt prawny regulujący działanie ogrodów działkowych w Polsce - dekret z dnia 25.06.1946 r. o ogrodach działkowych - przewidywał pozyskiwanie gruntów na ten cel na podstawie umów dzierżawy, co stanowiło odwzorowanie rozwiązań stosowanych w praktyce.

¹³⁷¹ Linię sporu wyznaczał tu fragment uzasadnienia projektu dokonanej w 1995 r. nowelizacji ustawy z 1981 r. wskazujący, że ma ona na celu usuwanie "ewentualnych zagrożeń dla funkcjonowania ogrodów za strony obecnego właściciela skomunalizowanych gruntów". Generalnie obaw tych nie należy uznawać za bezzasadne, albowiem tereny, na których funkcjonują ROD, leżą często w centrach miast i bezsprzecznie należą do atrakcyjnych, nie tylko z punktu widzenia inwestycji komercyjnych, ale również ze względu na możliwość wykorzystania ich również dla celów publicznych - zob. M. Szczęsny, K. Kmicic, *Możliwości adaptacji terenów ogrodów działkowych na obiekty ogólnodostępne na przykładzie rodzinnego ogrodu działkowego przy Kanale Gocławskim w Warszawie*, Czasopismo Techniczne. Architektura 8-A/2012 r. (zeszyt 30, rok 109), s. 179-185.

¹³⁷² Dwa spośród nich przewidywały, analogicznie do rozwiązań dotychczasowych, przyznawanie organizacjom prowadzącym ogród praw użytkowania bądź użytkowania wieczystego gruntów na cele ROD (projekt z druku 1170, oraz projekt obywatelski z druku 1204). Poselski projekt ustawy o ogrodach działkowych z druku 1148 przewidywał natomiast szczególnie rozwiązanie będące wynikiem proponowanego przekazania działkowcom własności działek, zgodnie z którym tereny wspólne ogrodów wraz ich infrastrukturą przeznaczoną do zaspakajania wspólnych potrzeb posiadaczy działek, stanowić miały współwłasność wszystkich właścicieli. Jedynie na gruncie projektu poselskiego z druku 1240 stowarzyszeniom prowadzącym ogród przysługiwać miało prawo obligacyjne do nieruchomości wynikające z umowy o prowadzenie ogrodu, określającej m.in. warunki przekazania gruntu, prowadzenia ogrodu i termin wypowiedzenia umowy o prowadzenie ogrodu.

Z punktu widzenia ochrony działkowców, przyznanie stowarzyszeniom ogrodowym praw o charakterze rzeczowym, a nie dzierżawy¹³⁷³, niewątpliwie ma istotne zalety, wynikające nie tyle z samego zakresu uprawnień (zbliżonego w przypadku użytkowania do dzierżawy¹³⁷⁴), lecz z długotrwałości i stabilności tych praw, ich skuteczności *erga omnes* i podobnej do przysługującej właścicielowi ochrony przed naruszeniami osób trzecich. W podsumowaniu rozdziału VI wskazywano już, że cechy praw użytkowania oraz użytkowania wieczystego, jako podstaw wykorzystywania gruntów publicznych na cele ROD, umożliwiają realizację założeń dotyczących trwałości istnienia ogrodów i niezakłóconego wykorzystywania uzyskanych gruntów na cele ROD.

Istnieją jednak również argumenty przemawiające przeciwko przyznawaniu stowarzyszeniom ogrodowym praw rzeczowych, a przede wszystkim użytkowania wieczystego gruntów ROD. Na najważniejsze z nich wskazywał w 2002 r. Trybunał Konstytucyjny, analizując przepisy umożliwiające PZD nieodpłatne nabycie użytkowania wieczystego. Trybunał podkreślał po pierwsze, że prawo to nie jest konieczne dla realizacji celów ogrodów działkowych, a potrzeby związane z zarządzaniem ogrodami w pełni zaspokaja użytkowanie¹³⁷⁵, a po drugie, że wynikająca z istoty tego prawa możliwość jego zbycia prowadzi przede wszystkim do narażenia praw samych działkowców¹³⁷⁶. TK odrzucił zatem tezę, że umocnienie praw PZD, poprzez ustanowienie użytkowania wieczystego, oznacza automatycznie umocnienie praw działkowców i pełniejsze zabezpieczenie ich

¹³⁷³ Inne niż dzierżawa obligacyjne stosunki prawne regulujące korzystanie z rzeczy raczej nie mogłyby stanowić podstawy uzyskania gruntów na cele ROD. Z uwagi na fakt, że ogrody działkowe wykorzystywane są głównie w celu prowadzenia upraw ogrodowych - pobieranie pożytków z działek (pomijając szczególną regulację dotyczącą nasadzeń dokonanych przez działkowca) należeć powinno do *essentiali negotii* stosunku prawnego, na podstawie którego nieruchomości jest przekazywana na ten cel. Nie może stanowić podstawy przekazania gruntu na cele ROD stosunek najmu oraz te rodzaje leasingu, które nie uprawniają leasingobiorcy do pobierania pożytków z rzeczy. Zarazem natura i funkcja leasingu we wszystkich postaciach, jako alternatywnej (wobec nabycia własności) formy okresowego korzystania z dóbr inwestycyjnych, każe odrzucić tę umowę jako nieadekwatną dla pozyskiwania przez stowarzyszenia ogrodowe gruntów na cele ROD.

¹³⁷⁴ A. Kozioł, *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 252, teza 8; I. Czarnota, J. Kępiński, w: *Kodeks cywilny. t. I. Komentarz do art. 1–352* (red. M. Gutowski), Warszawa 2018, art. 252, Nb 13–14.

¹³⁷⁵ W uzasadnieniu wyr. TK z dnia 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4) analizującym zgodność z Konstytucją przyznania PZD uprawnienia do nieodpłatnego nabycia prawa użytkowania wieczystego, wskazano, że skoro pracownicze ogrody działkowe zaspokajają przede wszystkim konsumpcyjne i rekreacyjne potrzeby ich użytkowników, to zrzeszająca je organizacja (wówczas Polski Związek Działkowców) ma do spełnienia w tym zakresie jedynie funkcję służebną organizowania i zabezpieczania warunków służących realizacji tych celów. TK stwierdził wówczas, że dla takich celów "wystarczające jest przysługujące w oparciu o stan prawny sprzed zaskarżonej nowelizacji, prawo użytkowania lub jedynie zarząd gruntami, na których zlokalizowane są pracownicze ogrody działkowe". TK podkreślał, że Polski Związek Działkowców nie ma w odniesieniu do nieruchomości gruntowej, na której zlokalizowane są pracownicze ogrody działkowe, żadnych własnych interesów i powinien być "co najwyżej swoistym administratorem, działającym w interesie zrzeszonych działkowców", przywołując pogląd J. Ignatowicza, że Związkowi powinno przysługiwać jedynie prawo zarządu - "wówczas bowiem nie byłoby np. zagrożenia, pojawiającego się po wprowadzeniu kwestionowanej nowelizacji, polegającego na możliwości sprzedania przez PZD nieruchomości wyznaczonej na pracownicze ogrody działkowe, z przeznaczeniem na inne cele".

¹³⁷⁶ Trybunał wskazywał, że skoro pracownicze ogrody działkowe mają przypisaną tylko funkcję wspomagającą socjalnie rodziny oraz funkcję rekreacyjną, to nie są przeznaczone do obrotu, a rozwiązania ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. nowelizującej ustawę o pracowniczych ogrodach działkowych wypaczają zatem ideę tych ogrodów - por. uzasadnienie wyr. TK z dnia 20.02.2002 r., K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4; podobnie: orzeczenie TK z 20.11.1996 r., K 27/95, OTK 1996/6/50.

interesów prawnych i faktycznych¹³⁷⁷. W uzasadnieniu orzeczenia z 1996 r. w sprawie K 27/95 Trybunał posunął się jeszcze dalej, twierdząc, że ze względu na rolę służebną organizowania i zabezpieczania warunków służących realizacji celów użytkowników działek, wystarczające mogłoby być nawet samo sprawowanie przez PZD zarządu gruntami, na których zlokalizowane są pracownicze ogrody działkowe. PZD "winien więc być co najwyżej swoistym administratorem, działającym w interesie zrzeszonych działkowców"¹³⁷⁸.

Zwrócić należy jednak uwagę, na fakt, że oceny powyższe były formułowane w toku badania zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności rozwiązania polegającego na przyznaniu PZD roszczenia do nieodpłatnego ustanowienia na jego rzecz prawa użytkowania wieczystego gruntów zajętych pod pracownicze ogrody działkowe, i weryfikacji, czy za ograniczeniem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego przemawiają jakieś konstytucyjnie istotne wartości¹³⁷⁹. Nie była to zatem wypowiedź, która wykluczałaby możliwość oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów organizacjom działkowców. Trybunał zakwestionował natomiast fakt istnienia konstytucyjnie uzasadnionych wartości, które przemawiałyby za przymusowym przekazaniem PZD mienia jednostek samorządu terytorialnego¹³⁸⁰. Dodatkowo, oceniane wówczas przepisy kształtowały "prawo użytkowania wieczystego o zindywidualizowanych cechach, nietożsamy w stosunku do tych, które określa kodeks cywilny i ustawa o gospodarce nieruchomościami"¹³⁸¹, tak więc wniosków Trybunału w tej sprawie nie można odnosić wprost do "zwykłego" prawa użytkowania wieczystego. Należy przy tym dostrzec, że również w tym orzeczeniu TK przypomniał, że "zadaniem Trybunału nie jest orzekanie o celowości i zasadności przyjętych przez parlament rozwiązań prawnych. Wybór wartości determinujących określone rozwiązanie legislacyjne

¹³⁷⁷ Podobnie - E. Kremer, *Problematyka prawna...*, s. 165.

¹³⁷⁸ Ten akurat pogląd trudno zaakceptować w świetle uwag przedstawionych w rozdziale VIII.3.1 powyżej (zresztą w wyroku z 2012 r. w sprawie K 8/10 nie został on powtórzony). Koncepcja zarządzania ogrodem działkowym przez stowarzyszenie ogrodowe bez nabycia praw do gruntu, na którym jest on położony, istotnie ograniczałaby gwarancje trwałości istnienia ROD oraz uzależniałaby działkowców od właściciela gruntu. Najprawdopodobniej w takim układzie, to nie stowarzyszenie zakładałoby ROD, a obowiązek ten wykonywany musiałby być przez właściciela. Ograniczona byłaby też kompetencja organizacji działkowców w zakresie decydowania o tym, kto korzysta z działek w ogrodzie, czy ustalania Regulaminu ROD. Rola stowarzyszeń ogrodowych sprowadzałaby się do wypełniania zadań administratora, co nie odpowiada idei samorządności ogrodów.

¹³⁷⁹ TK stwierdził m.in. w przywołanym rozstrzygnięciu, że "Cel publiczny, jakim jest prowadzenie pracowniczych ogrodów działkowych, niewątpliwie nie usprawiedliwia tak daleko idącej ingerencji ustawodawcy w sferę własności jednostek samorządu terytorialnego, służącej realizacji ważnych zadań publicznych i interesu społecznego wspólnot lokalnych". oraz "analiza treści kwestionowanych przepisów ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych z perspektywy wskazanych wzorców konstytucyjnej kontroli, potwierdza brak wystarczającego uzasadnienia dla dokonywania omówionych zmian. Interes publiczny PZD nie uzasadnia w istocie tak daleko idącej ingerencji ustawodawcy w konstytucyjnie chronione prawa jednostek samorządu terytorialnego". " Ustawodawca nie może, bez konstytucyjnie uzasadnionych powodów, wprowadzać rozwiązań prawnych, które ograniczałyby podmiotowość samorządu terytorialnego, a poza tym godziłyby w istotę własności komunalnej".

¹³⁸⁰ Orz. TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50), tak samo wyr. TK z 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4)).

¹³⁸¹ Takimi cechami było w szczególności zwolnienie z opłat, dodatkowe obowiązki gmin wynikające z art. 9 ustawy z 1981 r., możliwość przeniesienia prawa bez względu na niemożność realizacji przez inne niż PZD podmioty celów, określanych w umowie o oddanie w użytkowanie wieczyste, prawo pierwokupu, specyficznie ukształtowane zasady odszkodowań za wywłaszczenie.

należy do ustawodawcy, który ma niewątpliwie swobodę w zakresie określania hierarchii celów, preferencji wartości czy środków służących ich realizacji", choć "granice swobody tego wyboru wyznaczają zasady i przepisy konstytucyjne", co właśnie badał Trybunał.

Mimo powyższych zastrzeżeń, również na gruncie obowiązujących przepisów należy podzielić przedstawioną przez Trybunał ocenę co do braku faktycznej potrzeby wyposażania organizacji działkowców w prawo użytkowania wieczystego. Natomiast przekazywanie użytkowania, bez jakichkolwiek modyfikacji treści tego prawa, wyłącza możliwość odebrania nieruchomości stowarzyszeniu ogrodowemu i byłoby usprawiedliwione jedynie w przypadku ścisłego związania członkostwa z prawem do działki (o czym poniżej). Wariant zastosowania konstrukcji dzierżawy do przekazywania gruntów stowarzyszeniom ogrodowym, co jest w świetle doświadczeń historycznych i przykładów zagranicznych możliwe, oznaczałoby niewątpliwie konieczność modyfikacji modelu kodeksowego. Uwag w tym względzie rozwijać nie będę, wskażę jedynie przykładowo, że jako zasadę należałoby wprowadzić możliwość oddawania gruntu ROD w poddzierżawę lub do bezpłatnego użytkowania, albowiem art. 698 § 1 i 2 KC (w przeciwieństwie do użytkowania i użytkowania wieczystego) wymaga w takich wypadkach uzyskania zgody wydzierżawiającego¹³⁸². Modyfikacji wymagałaby także reguła zaliczająca do *essentialia negotii* umowy dzierżawy odpłatność, wyrażającą się w zapłacie ustalonego czynszu, skoro polski ustawodawca w aktualnie oraz uprzednio obowiązujących ustawach, przewidywał (ze względu na socjalne i społeczne funkcje ROD) możliwość nieodpłatnego uzyskiwania praw do nieruchomości przez organizacje prowadzące ogrody. Dzierżawa kodeksowa, w zdecydowanie większym stopniu niż np. użytkowanie służy celom produkcyjnym, które w XXI w. w rodzinnych ogrodach działkowych nie są już realizowane, co również wymagałoby uwzględnienia.

Nie można jednak abstrahować od tego, że większość nieruchomości wykorzystywanych obecnie na cele rodzinnych ogrodów działkowych stanowi właśnie przedmiot użytkowania wieczystego¹³⁸³. Wszystkie pozostałe grunty są przedmiotem użytkowania. Zarówno ustawodawca - projektując przepisy, jak i doktryna prawa - formułując swoje oceny i postulaty, powinny uwzględniać istniejący stan stosunków społecznych i prawnych. Nie wydaje się bowiem w praktyce obecnie możliwe pozbawienie omawianych praw podmiotów, którym one przysługują.

¹³⁸² Taką generalną zgodę wydzierżawiający może wyrazić w samej umowie dzierżawy, powinno to być jednak rozwiązanie ustawowe, skoro poddzierżawianie działek byłoby podstawowym celem takiej umowy (o dopuszczalności takiej generalnej zgody - patrz J. Górecki, G. Matusik, w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019, art. 698, teza 2).

¹³⁸³ Zgodnie z danymi podawanymi w 2014 r. przez Prezesa PZD E. Kondrackiego, w 2011 roku około 63 % terenów ROD znajdowało się w użytkowaniu wieczystym (E. Kondracki, *Rodzinne ogrody działkowe...*, s. 27).

Co istotne, swoje stanowisko o braku zasadności przekazania PZD użytkownika wieczystego Trybunał Konstytucyjny formułował w stanie prawnym, który przewidywał członkostwo wszystkich użytkowników działek, w jedynej wówczas organizacji działkowców, którą był PZD, zaznaczając, że interes PZD "nie znajduje i nie musi znajdować, bezpośredniego przełożenia na interesy prawne członków tej organizacji"¹³⁸⁴. Ze względu na zniesienie monopolu PZD, stanowisko to jest nieaktualne, jednak może służyć argumentacji dotyczącej konieczności zapewnienia zgodności interesów stowarzyszeń ogrodowych i działkowców, których działki znajdują się w prowadzonych przez te organizacje ogrodach, co zostanie wykorzystane w dalszej części pracy.

Przyjmując więc, że dysponowanie przez stowarzyszenia ogrodowe prawem użytkownika wieczystego gruntów ROD jest formalnie możliwe¹³⁸⁵, rozważyć należy, jak zabezpieczyć prawa działkowców, tak aby wyeliminować będące skutkiem nabycia tego prawa "niebezpieczeństwo wyobcowania się interesu prawnego" stowarzyszeń ogrodowych "w stosunku do interesów prawnych działkowców", a także "niebezpieczeństwo niekorzystnego dla działkowców rozporządzania prawem użytkownika wieczystego (np. poprzez jego zbycie)", na które to ryzyka wskazywał Trybunał Konstytucyjny¹³⁸⁶. Również bowiem aktualnie, mimo ewidentnych korzyści płynących z przyznania stowarzyszeniom ogrodowym ww. praw, rozwiązanie takie uzależnia działkowców, zarówno prawnie, jak i faktycznie, od stowarzyszeń ogrodowych. Uzależnienie to wynika tym razem nie ze związania prawa do działki z członkostwem w monopolistycznej ogólnokrajowej organizacji (jak było pod rządami dwóch poprzednich ustaw), lecz z samego faktu korzystania z działki położonej na nieruchomości będącej przedmiotem praw stowarzyszenia w ogrodzie przez nie prowadzonym. Ustawa chroni co prawda formalnie trwałość umów dzierżawy działkowej, jednak nie zapobiega ryzykom związanym z utratą przez działkowców wpływu na działalność stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ich ogród.

Wspomniane ryzyka wiążą się przede wszystkim z niebezpieczeństwem niekorzystnego dla działkowców rozporządzenia prawem do gruntu ogrodu oraz prowadzenia ROD w sposób niezgodny z dobrymi praktykami w tym względzie, naruszający interesy działkowców. Zapobiegać takim ryzykom mogłyby jedynie instrumenty prawne gwarantujące czynny wpływ działkowców na aktywność stowarzyszenia, ewentualnie umożliwiające wymuszenie korekty jego działań - poprzez określone sankcje, w tym tę najdalej idącą, polegającą na odebraniu prawa prowadzenia ROD.

¹³⁸⁴ Wyr. TK z dnia 20.02.2002 r., K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4.

¹³⁸⁵ Pomijam tu, że prawa majątkowe przysługujące stowarzyszeniu powinny służyć realizacji jego celów, a zbycie użytkownika wieczystego niemal w każdym wypadku byłoby sprzeczne z zadaniem prowadzenia ROD - K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 268-269.

¹³⁸⁶ Wyr. TK z dnia 20.02.2002 r., K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4.

Gwarantowana przez użytkownika wolność od ingerencji w sposób korzystania z rzeczy (m.in. właściciela, jeśli nie są naruszane wymagania prawidłowej gospodarki) i brak możliwości doprowadzenia do jego wygaśnięcia bez zgody stowarzyszenia ogrodowego, wyklucza odebranie stowarzyszeniu gruntu ROD, a w konsekwencji też prawa prowadzenia ROD. Stowarzyszenie może się natomiast prawa tego zrzec. Brak tego typu sankcji ogranicza automatycznie możliwość wpływania przez podmiot, który utworzył ROD, na sposób realizacji zadań związanych z jego prowadzeniem.

Natomiast w przypadku użytkownika wieczystego, choć hipotetycznie możliwe jest rozwiązanie umowy ustanawiającej to prawo, to doprowadzenie do takiego skutku wymaga rażącego naruszenia jej postanowień, a dodatkowo nie może nastąpić z przyczyn innych niż związane stricte z umownym przeznaczeniem gruntu. Wpływ właściciela, czy działkowców, na stowarzyszenie wykonujące to prawo jest więc również ograniczony. Dysponując tym prawem stowarzyszenie ogrodowe uzyskuje natomiast możliwość samodzielnego nim rozporządzania - w tym jego zbycia¹³⁸⁷, lub obciążenia hipoteką¹³⁸⁸ - co stwarza niebezpieczeństwo utraty przez działkowców praw do działki oraz likwidacji ROD z pominięciem przepisów rozdziału 3 RodzOgrU.

Znów dostrzeżenia wymaga, że ryzyka wykorzystania przez stowarzyszenia ogrodowe przysługujących im praw wbrew interesom działkowców, aktualizują się jedynie wówczas, gdy nie jest zagwarantowane, że działkowcy współkorzystający z danej nieruchomości decydują w ramach struktury stowarzyszenia o sprawach z nią związanych. Na takiej zasadzie opierała się pierwotna koncepcja nabywania praw do gruntów przez towarzystwa ogrodowe w zastępstwie działkowców. Powyższe stanowisko znajduje swoje potwierdzenie w uwagach formułowanych na gruncie przepisów dotyczących spółdzielni mieszkaniowych przez A. Jedlińskiego, który omawiając zagadnienie możliwego zbycia własności nieruchomości przez spółdzielnię mieszkaniową podkreślał, że problem ten ma znaczenie wyłącznie teoretyczne, "albowiem wprowadzone w przepisie art. 38 § 1 pkt 5 Prawa spółdzielczego zastrzeżenie do wyłącznej kompetencji walnego zgromadzenia spółdzielni podejmowania uchwał w sprawie zbycia nieruchomości spółdzielczych czyni w zasadzie nieprawdopodobnym wyrażenie przez najwyższy organ spółdzielni zgody na zbycie nieruchomości obciążonej spółdzielczymi

¹³⁸⁷ Brak jest tu przepisu, który wymagałby uzyskania zgody wszystkich osób korzystających z danego gruntu ROD na zbycie prawa do tego gruntu - por. art. 38 § 1 ust. 5 PrSpółdz, wymagający zgody walnego zgromadzenia spółdzielni na zbycie nieruchomości.

¹³⁸⁸ Por. art. 6 ust. 4 SpMieszkU ("Jeżeli kredyt zaciągany przez spółdzielnię ma być zabezpieczony hipoteką ustanowioną na nieruchomości, której spółdzielnia jest właścicielem, a osoby niebędące członkami spółdzielni lub członkowie spółdzielni są uprawnieni z tytułu spółdzielczych praw do lokali w budynku na tej nieruchomości lub zawarto z tymi członkami umowy o budowę lokali na tej nieruchomości, to zawarcie umowy kredytu wymaga również pisemnej zgody większości tych członków spółdzielni oraz osób niebędących członkami; warunek ten stosuje się do zmiany umowy kredytu polegającej na zmianie sposobu zabezpieczenia spłaty zaciągniętego kredytu przez ustanowienie hipoteki. Środki finansowe pochodzące z tego kredytu przeznacza się wyłącznie na potrzeby tej nieruchomości").

prawami do lokali (które na nieruchomości innego podmiotu niż spółdzielnia mieszkaniowa nie mogłyby istnieć, a uprawnionym pozostawałoby jedynie roszczenie wobec spółdzielni o zwrot wkładu budowlanego lub mieszkaniowego i odszkodowanie)¹³⁸⁹. Pomijając ostatni fragment przytoczonej wypowiedzi, dotyczący niewystępujących w stowarzyszeniu wkładów, całość powyższej argumentacji można odnieść do sytuacji stowarzyszeń ogrodowych i działkowców. Gdyby zapewnione było, że mogą oni sprawować kontrolę nad działaniami stowarzyszenia ogrodowego odnoszącymi się do nieruchomości ROD, wszelkie rozważania odnoszące się do ryzyk związanych z możliwością zbycia użytkownika wieczystego nieruchomości i odseparowania się interesów stowarzyszenia, byłyby hipotetyczne. Również wedle założeń aktualnej ustawy, docelowymi beneficjentami praw rzeczowych do nieruchomości ROD mają być indywidualni działkowcy, a nie samo stowarzyszenie. Ustawa powinna więc zapewniać im możliwość wpływania na sposób wykonywania tych praw oraz wszelkie decyzje tych praw dotyczące, które mogą zagrozić korzystaniu przez nich z ogrodu.

Ustawa nie wyklucza możliwości zrzeszenia się w stowarzyszeniu prowadzącym ROD wszystkich jego działkowców, jednak jak opisywano to w rozdziale wcześniejszym, często nawet to nie da im bezpośredniego i decydującego wpływu na decyzje dotyczące gruntu, na którym znajdują się ich działki, oraz sposób prowadzenia ogrodu (tak może być, gdy stowarzyszenie zrzesza wielu działkowców z różnych ROD). Rezygnując z powiązania członkostwa i prawa do działki, ustawa usuwa formalne gwarancje tożsamości interesów faktycznych i prawnych działkowców i członków stowarzyszenia ogrodowego, które wynikałyby w takim wypadku z faktu korzystania z działki w tym samym ogrodzie, oparciu praw do działki wszystkich członków na tym samym pierwotnym prawie do gruntu przysługującym stowarzyszeniu oraz ze współczłonkostwa w stowarzyszeniu¹³⁹⁰.

Wobec przyjętych na gruncie ustawy z 2013 r. rozwiązań, zabezpieczenie praw działkowców powinno nastąpić w inny sposób. Dla przykładu, w opinii do rozpatrywanego w 1995 r. projektu nowelizacji ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (która przyznawała PZD roszczenie o ustanowienie na jego rzecz przez gminy nieodpłatnego prawa użytkowania wieczystego) J. Ignatowicz wyraził pogląd¹³⁹¹, że jeżeli "konstrukcja użytkowania wieczystego utrzymałaby się, to celowe byłoby wprowadzenie przepisu stanowiącego, że umowa przeniesienia na inną osobę użytkowania wieczystego zawarta, aby

¹³⁸⁹ A. Jedliński, *Prawa do lokali...*, s. 12.

¹³⁹⁰ Członków stowarzyszenia łączą interesy prawne związane z przynależnością do jednej organizacji i podleganiem postanowieniom tego samego statutu, niezależnie od tego, czy uznamy, że stosunki członkowskie łączą jedynie stowarzyszenie i jego członków (tak odnośnie stosunku członkowskiego w spółdzielni K. Pietrzykowski, *Powstanie i ustanie stosunku...*, s. 68-69), czy też, że łączy on również wszystkich członków stowarzyszenia między sobą (tak P. Suski, *Stowarzyszenie w polskim...*, s. 316-317, a także uchw. SN z 20.10.2015 r., III CZP 27/15, OSNC 2016, Nr 3, poz. 31).

¹³⁹¹ Pogląd ten był przytaczany i aprobowany w uzasadnieniach orzeczenia TK z 20.11.1996 r., K 27/95, OTK 1996/6/50 oraz wyr. TK z dnia 20.02.2002 r., K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4.

grunt obejmujący działki pracownicze zostały przeznaczony na inny cel jest nieważna"¹³⁹². Tego typu ustawowy zakaz zbywania i obciążania (w szczególności hipoteką) nieruchomości ROD zapobiegałby wyzbyciu się przez stowarzyszenie ogrodowe praw do nieruchomości ROD, jednak nie wpływałby w żaden sposób na sposób wypełniania zadań związanych z prowadzeniem ogrodu.

Wydaje się, że jedynym efektywnym sposobem zapewnienia skuteczności oddziaływania na stowarzyszenia ogrodowe w powyższym zakresie, byłoby umożliwienie doprowadzenia do zmiany podmiotu prowadzącego ROD¹³⁹³ - czy to na podstawie decyzji własnej podejmowanej np. przez zgromadzenie działkowców ROD przy odpowiednim kworum i kwalifikowaną większością, czy też decyzji podmiotu, który utworzył ROD - na wniosek takiego zgromadzenia. Na przeszkodzie takiemu rozwiązaniu stoją przytoczone wyżej właściwości prawa użytkowania i użytkowania wieczystego, albowiem z uwagi na obowiązywanie reguły przewidującej, że prawa do nieruchomości ROD przysługują podmiotowi prowadzącemu ogród, zmiana podmiotu wykonującego te zadania wiązać by się musiała z transferem praw do nieruchomości ROD na taki nowy podmiot. Wprowadzenie takiej sankcji w przypadku użytkowania wieczystego, wymagałoby co najmniej doprecyzowania zasad jego oddawania stowarzyszeniom na cele ROD, a w przypadku użytkowania również ingerencji w charakter tego prawa. Przepisy dotyczące przekazywania użytkowania wieczystego na cele ROD, musiałyby doprecyzować treść umowy w tym względzie, wskazując w ustawie przesłanki i tryb rozwiązania takiej umowy, jeśli podmiot ten rażąco uchybia zadaniom określonym w RodzOgrU. Podobny mechanizm trzeba byłoby wprowadzić odnośnie do użytkowania, przez co utraciłoby ono cechy prawa niepodlegającego rozwiązaniu bez zgody użytkownika (lub nieprzenoszalności).

Ustawa mogłaby w różny sposób kształtować zasady pozbawiania stowarzyszeń ogrodowych praw do gruntu ROD w takich sytuacjach. Skutkować musiałoby to również przeniesieniem kompetencji do prowadzenia ROD i wstąpieniem przez nowy podmiot we wszystkie związane z prowadzeniem ogrodu stosunki prawne. Transfer ww. prawa następować mógłby bezpośrednio pomiędzy stowarzyszeniami ogrodowymi, bądź etapowo - poprzez pozbawienie go podmiotu prowadzącego ogród i ustanowienie nowego prawa na rzecz innego stowarzyszenia ogrodowego. Ten drugi wariant mógłby jednak powodować wygaśnięcie również praw samych działkowców. Przeniesienie takie (lub wygaśnięcie) mogłoby następować na skutek ziszczenia się określonych w ustawie okoliczności i wywoływać skutki z mocy prawa (np. wstąpienie w stosunki prawne związane z

¹³⁹² J. Ignatowicz, *Opinia o ustawie...*, s. 4 i nast.

¹³⁹³ Postulat ten dotyczyć może jednak jedynie rodzinnych ogrodów działkowych prowadzonych na gruntach Skarbu Państwa lub j.s.t., a nie na własnej nieruchomości stowarzyszenia.

prowadzeniem ROD, których stroną było dotychczasowe stowarzyszenie ogrodowe)¹³⁹⁴. Będąc alternatywą dla takiego rozwiązania, nałożenie w ustawie obowiązku przeniesienia przez stowarzyszenie ogrodowe prowadzące ROD praw związanych z ROD na podmiot wyznaczony do realizacji tego zadania, z ewentualnym wykorzystaniem konstrukcji zastępczego oświadczenia woli z art. 64 KC, wydaje się być rozwiązaniem nieadekwatnym i niepotrzebnie skomplikowanym. Wymagałoby to też przyznania podmiotowi wyznaczonemu wtórnie do prowadzenia ogrodu uprawnienia do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu prawa na jego rzecz.

Nie trzeba tutaj dodawać, że znaczna część wskazanych rozwiązań kolidowałaby z cechami prawa użytkowania, jako prawa niezbywalnego i nie podlegającego wygaśnięciu z woli właściciela. Ich przyjęcie wymagałoby co najmniej modyfikacji treści tego prawa i ukształtowania odrębnego podmiotowo "rodzaju" użytkowania, które mogłoby być w określonych sytuacjach rozwiązywane. Przykład prawa użytkowania ustanawianego w umowie timeshare¹³⁹⁵ wskazuje, że prawodawca może nadawać szczególne cechy odrębnym rodzajom użytkowania np. kształtując je jako prawo zbywalne¹³⁹⁶.

Wszystkie opisane wyżej potencjalne mechanizmy wywierania wpływu na stowarzyszenia ogrodowe stanowiłyby jednak, w mojej ocenie, jedynie próbę zapobieżenia skutkom pierwotnej wady ustawy z 2013 r., ale nie eliminowałyby samej ich przyczyny - czyli niewłaściwego określenia relacji prawnych pomiędzy stowarzyszeniami ogrodowymi, a działkowcami, w sytuacji w której to tym stowarzyszeniom przekazywane są prawa rzeczowe do nieruchomości ROD. Ta kwestia omówiona zostanie w punkcie VIII.4 niniejszego rozdziału.

VIII.3.4. Prawa do działki ustanawiane na rzecz działkowców

Jedynie pochodną dyskusji dotyczącej rodzaju praw, które przysługiwać powinny stowarzyszeniom ogrodowym, jest kwestia tego, jakie uprawnienia do działki nabywać powinni działkowcy i ewentualnie jak szczegółowo powinno być ukształtowane prawo do działki wynikające z zawarcia umowy dzierżawy działkowej. Jest to z pewnością zagadnienie wymagające odrębnej analizy, na którą brak jest jednak miejsca w pracy poświęconej przede wszystkim pozycji prawnej samych stowarzyszeń ogrodowych. Uwagi w powyższym

¹³⁹⁴ Np. w Niemczech w przypadku wypowiedzenia umowy dzierżawy pośredniej wobec niewykonywania przez dzierżawcę pośredniego jego obowiązków, pomimo upomnień wydierżawiającego lub na skutek utraty przez dzierżawcę pośredniego statusu organizacji działkowej, wydierżawiający z mocy prawa wstępuje w stosunki prawne wynikające z umów dzierżawy zawartych z działkowcami (§ 10 ust. 3 OrgDzU niem.).

¹³⁹⁵ Zob. art. 20 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o timeshare.

¹³⁹⁶ Tak K. Zaradkiewicz, w: *Kodeks cywilny. T. I...* art. 254, Nb 7.

zakresie ograniczyć należy do wskazania, że przyjęte na gruncie ustawy z 2013 r. rozwiązanie jest co do zasady właściwe, choć wymaga kilku korekt.

Umowa dzierżawy działkowej przyznaje działkowcom niezbędne dla właściwego korzystania z działek uprawnienia. Słusznie wyodrębniono nowy typ umowy dla uregulowania zasad korzystania z działek w ROD, albowiem po pierwsze rozwiewa to wcześniejsze wątpliwości co do natury i treści prawa udzielanego działkowcom, a po drugie specyfika korzystania z działek w ROD nie pozwala na zastosowanie wprost przepisów kodeksu cywilnego o dzierżawie. Korzystanie z działki charakteryzuje się bowiem m.in. bezterminowością, szczególnymi rozwiązaniami dotyczącym odpłatności, dodatkowym podporządkowaniem regulaminowi ROD oraz nabywaniem własności nasadzeń, urządzeń i obiektów wykonanych przez działkowca.

Ustawodawca zdecydował też o specyfice dzierżawy działkowej w zakresie możliwości przeniesienia wynikających z niej praw i obowiązków *inter vivos* oraz ograniczeniu możliwości ich dziedziczenia. Transferowi praw do działek sprzyja to, że prawa te powstają na podstawie umowy zawartej ze stowarzyszeniem ogrodowym (zgodnie z zasadą dwupoziomowej struktury praw do gruntu ROD), dzięki czemu nie wymaga on angażowania właściciela gruntu i możliwe jest jego odformalizowanie. Przypomnieć należy, że reguły zatwierdzania przez stowarzyszenie ogrodowe przeniesienia prawa do działki kształtują z korzyścią dla działkowców warunki wyrażania zgody na zmianę strony umowy dzierżawy, albowiem w braku regulacji szczególnej stowarzyszenie mogłoby swobodnie decydować, czy wyraża zgodę na taki transfer. Zarazem do 2013 r. przeniesienie praw i obowiązków wynikających z użytkowania działki nie było możliwe, co po części wynikało z alimentacyjnego charakteru tego prawa, o naturze zbliżonej do rzeczowego prawa użytkowania¹³⁹⁷, a po części z faktu związania możliwości uzyskania tego prawa z członkostwem w PZD, które jest niezbywalne.

Wydaje się, że zmiana podejścia ustawodawcy do kwestii zbywalności prawa do działki jest w pierwszym rzędzie skutkiem tego, iż przeważał konsumpcyjny i majątkowy charakter tego prawa, wynikający szczególnie z faktu związania z nim przysługującej działkowcowi odrębnej własności nasadzeń, urządzeń i obiektów. Jak wskazywano w rozdziale III.12 pracy, od zawsze działkowcy zmagali się z problemem rozliczenia wartości pozostawionych na działce naniesień (przed 1981 r. - dokonanych na działce nakładów). Nieformalny obrót tymi naniesieniami, co musiało się też wiązać ze zorganizowaniem

¹³⁹⁷ Jak wskazywał TK w pkt 13.4.2. uzasadnienia wyr. z dnia 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78) na gruncie ustawy z 2005 r. celem ustawodawcy było najprawdopodobniej ukształtowanie "użytkowania działki" na wzór "kodeksowego" użytkowania.

wstąpienia nabywcy do PZD i przydzielenia mu działki¹³⁹⁸, podważał praktyczność prawnej niedopuszczalności transferu prawa do działki¹³⁹⁹. Po drugie dopuszczeniu przenoszenia praw do działki sprzyjało również większe upodobnienie na gruncie nowej ustawy tego prawa do dzierżawy i wyeliminowania podobieństw do użytkowania uregulowanego w kodeksie cywilnym. Po trzecie wpływ na tą decyzję mogło mieć również zniesienie związania prawa do działki z członkostwem.

Wobec przedstawionych argumentów, szczególnie o charakterze empirycznym, trudno jest kwestionować zasadność rozwiązania przyjętego w art. 41 RodzOgrU. Dostrzeżenia wymaga, że mimo ułatwienia obrotu prawem do działki i związanymi z nim naniesieniami, przyjęte rozwiązanie stara się równoważyć interesy działkowców oraz stowarzyszenia ogrodowego, pozostawiając mu ograniczoną możliwość sprawowania kontroli nad składem osobowym działkowców korzystających z ogrodu. Uprawnienie stowarzyszenia do powołania ważnych powodów przemawiających przeciwko nabyciu prawa do działki przez daną osobę stanowi istotny element modelowania wspólnoty działkowców korzystających z ogrodu - nie może zarazem to uprawnienie być wykonywane arbitralne, gdyż podlega kontroli sądowej. Również możliwość wskazania innej - niż proponowany przez działkowca nabywca - osoby, na rzecz której może nastąpić przeniesienie prawa do działki pozwala stowarzyszeniu kształtować, na rzecz jakich osób przyznawane są prawa do działki, według przyjętych przez stowarzyszenie, a wzmiankowanych w art. 27 ust. 3 ustawy kryteriów (np. stan majątkowy, liczba dzieci, miejsce zamieszkania, status socjalny). Zabezpieczone są zarazem prawa majątkowe działkowca zbywającego przysługujące mu prawo wraz z własnością naniesień, albowiem nabycie nastąpić ma za akceptowanym przez niego wynagrodzeniem. Przyjęte w ustawie reguły w powyższym zakresie zasługują na aprobatę.

Bardzo ograniczona dziedziczność prawa do działki¹⁴⁰⁰, według uzasadnienia obywatelskiego projektu ustawy, motywowana była potrzebą zapewnienia możliwie szybkiej identyfikacji osoby, która przejmie działkę po śmierci działkowca. Podnoszono, że oczekiwanie na spadkobiercę może trwać latami, co powodowałoby, że wiele działek leżałoby odłogiem"¹⁴⁰¹. Rozważając te argumenty, zauważyć można, że szczególnie pod rządami wcześniejszych ustaw, cechy alimentacyjne nadawane prawu użytkowania działki zbliżały je

¹³⁹⁸ W praktyce - mimo formalnego nabywania własności tych naniesień po wygaśnięciu użytkowania działki przez PZD - rozliczenie prowadzone było najczęściej bezpośrednio z następnym użytkownikiem działki, włączając w to ustalenie należnej działkowcowi kwoty.

¹³⁹⁹ Notabene ów nieformalny obrót dowodził również tego, że to członkostwo w PZD ma charakter wtórny wobec prawa do korzystania z działki.

¹⁴⁰⁰ W przypadku zwykłej dzierżawy, prawa i obowiązki z niej wynikające, przechodzą na spadkobierców na zasadach sukcesji uniwersalnej; prawo do działki podlega zasadom określonym w art. 38 ust. 1. Zob. W. Borysiak, *Komentarz do art. 922 KC...*, teza 411, oraz P. Książak, *Prawo spadkowe...*, s. 66.

¹⁴⁰¹ Zob. uzasadnienie projektu z druku sejmowego VII kadencji Nr 1204, s. 14-15.

do praw, których treść i zakres zależy od osobistych potrzeb danego podmiotu¹⁴⁰². Jak już wrócono uwagę, aktualnie przeważało spojrzenie na prawo do działki, jako prawo o charakterze konsumpcyjnym. Dodać też można, że działka w ROD jest specyficzną formą spędzania czasu, wymagającą sporej aktywności i częstego na niej pobytu. Do obowiązków działkowca należy m.in. właściwe utrzymanie działki, a to oznacza jej porządkowanie, wymuszone sezonowymi zmianami stanu roślinności, oraz kontrolę nad prowadzonymi uprawami. Z tych m.in. powodów do grona działkowców danego ROD powinny należeć osoby zamieszkujące w pobliżu ogrodu, na co wskazuje m.in. art. 27 ust. 3 ustawy ustanawiający kryteria stosowane przy wyborze osób, z którymi zawierana jest umowa dzierżawy działkowej. Jak wiadomo, kryteria te przy dziedziczeniu nie mają jakiegokolwiek znaczenia, co stało w sprzeczności z naturą korzystania z działki w ROD. W powyższym świetle, uwzględniając całokształt omawianej regulacji, można uznać wprowadzone ograniczenie dziedziczności tego prawa za usprawiedliwione.

Ewentualne zastrzeżenia wobec regulacji dzierżawy działkowej (i ogólnie prawa do działki) wiążą się z pominięciem unormowania kilku istotnych zagadnień, takich jak jednoznaczne przesądzenie o związaniu prawa własności nasadzeń obiektów i urządzeń na działce z prawem do działki, czy precyzyjne określenie zasad rozliczeń z tytułu pozostawionych na działce naniesień, stanowiących do chwili wygaśnięcia prawa do działki własność działkowca. W mojej ocenie, błędna jest też cała konstrukcja dotycząca procedury i skutków rozwiązania umowy dzierżawy działkowej. Brak jest przede wszystkim spójności pomiędzy rozwiązaniem przewidującym, że dokonane przez stowarzyszenie wypowiedzenie umowy dzierżawy działkowej wywołuje skutek z chwilą upływu terminu wypowiedzenia, a faktem przyznania działkowcowi prawa własności poczynionych przez niego na działce naniesień. Mimo bowiem wytoczenia przez działkowca powództwa kwestionującego wypowiedzenie¹⁴⁰³, prawo do działki wygasa, a działkowiec traci własność ww. naniesień (za które otrzymać powinien wynagrodzenie). W wypadkach, gdy pozew działkowca zostanie uwzględniony, wydanie orzeczenia o przywróceniu prawa do działki powinno skutkować przywróceniem mu własności naniesień. Ustawa pomija tę kwestię i nie odnosi się do tego, w jakim trybie owo przywrócenie własności następuje. Uważam, że z uwagi na fakt przysługiwania działkowcowi własności altany, nasadzeń i innych urządzeń, a także trwałość przysługującego mu prawa dzierżawy działkowej, właściwym rozwiązaniem byłoby upoważnienie stowarzyszenia ogrodowego, w przypadkach określonych w art. 36 ust. 3

¹⁴⁰² Na temat wygaśnięcia tych praw po śmierci uprawnionego zob. W. Borysiak, *Komentarz do art. 922 KC...*, teza 177-188.

¹⁴⁰³ Pozbawione jest przy tym praktycznego sensu odrębne odniesienie w ustawie do powództwa o uznanie wypowiedzenia umowy za bezskuteczną, skoro nie ma w rzeczywistości szans na to, by mogło ono zostać rozpoznane przed upływem terminu wypowiedzenia (najczęściej upływ terminu wypowiedzenia będzie zbliżony do terminu w jakim można wnieść powództwo do sądu).

RodzOgrU, do wystąpienia do sądu z powództwem obejmującym żądanie orzeczenia o wygaśnięciu prawa do działki. Dopiero prawomocne orzeczenie uwzględniające żądanie skutkowałoby utratą tego prawa, co eliminowałoby wszystkie wzmiankowane powyżej problemy. Zasada taka przyjęta jest w austriackiej ustawie federalnej z 16 grudnia 1958 r. w sprawie uregulowania ogrodnictwa działkowego (§ 12 ust. 5 OgrDzU austr.), a także funkcjonuje w zbliżonej postaci na gruncie art. 16 WłLokU. Warto odzworowania jest także zawarte w ustawie austriackiej rozwiązanie dotyczące zaległości w zapłacie czynszu wynikającego z korzystania z działki. Przyznaje ono sądowi możliwość nieuwzględnienia żądania rozwiązania umowy, jeśli działkowiec ureguluje przed zakończeniem procesu zaległy czynsz, a zadłużenie nie było znaczne i nie można zarzucić mu nieuzasadnionych, rażących zaniedbań w tym względzie (§ 12 ust. 6 OgrDzU austr.). Dostrzec można, że analogiczną regulację przewiduje od niedawna art. 11 ust. 1¹ SpMieszkU.

Ingerencji ustawodawcy wymaga też problematyka zastosowania poszczególnych postanowień ustawy z 2013 r., dotyczących prawa do działki, do użytkowania "kodeksowego" ustanowionego pod rządami wcześniejszych ustaw. Temat ten zasługuje jednak na odrębne opracowanie.

W dalszej części pracy problematyka przysługujących działkowcom praw do działki omawiana będzie w kontekście ewentualnego związku tego prawa z członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym prowadzącym ROD.

VIII.4. Członkostwo w stowarzyszeniu ogrodowym a prawo do działki w rodzinnym ogrodzie działkowym

VIII.4.1. Niekonsekwentne ukształtowanie relacji pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym a działkowcami jako źródło wad obowiązującej ustawy

Dokonana ocena obowiązujących przepisów wykazała, że szereg jej rozwiązań ma charakter dysfunkcyjny, co jest skutkiem oparcia jej na sprzecznych ze sobą założeniach. Przyjęte na gruncie ustawy rozwiązania wydają się bowiem próbą pogodzenia dwóch przeciwstawnych modeli ukształtowania zasad funkcjonowania ogrodów działkowych.

Pierwszy z nich zakłada oderwanie (uniezależnienie) procesu zarządzania ogrodami od osób korzystających z działek w danym ROD i swoistą profesjonalizację tej działalności, poprzez przekazanie wykonywania jej podmiotom specjalnie do tego wyznaczonym, odznaczającym się określonymi cechami i kwalifikacjami. Krąg podmiotów realizujących

tego typu zadania może być ograniczony do organizacji działkowców¹⁴⁰⁴, ale powinno się umożliwić takim podmiotom swoistą konkurencję, tak aby działkowcy (bądź właściciel gruntu - w zależności od priorytetów ustawodawcy) mogli dokonać zmiany podmiotu prowadzącego ROD na inny - taki, który lepiej ich zdaniem będzie realizował te zadania. Elementami obecnej regulacji zaczerpniętymi z tego modelu są przede wszystkim: brak konieczności członkostwa działkowców korzystających z ROD w stowarzyszeniu go prowadzącym, dopuszczenie by członkami takiej organizacji były osoby niezwiązane z nią stosunkiem dzierżawy działkowej lub użytkowania (tj. osoby nie posiadające działki w rodzinnych ogrodach działkowych prowadzonych przez tę organizację), oraz dopuszczenie prowadzenia wielu rodzinnych ogrodów działkowych przez jedno stowarzyszenie ogrodowe. Zaletą tej koncepcji jest powierzenie zarządzania ogrodami podmiotom w tym wyspecjalizowanym, mającym doświadczenie związane z prowadzeniem wielu ogrodów działkowych, dysponującym wykwalifikowaną kadrą, dbającym o najwyższą jakość swoich świadczeń na rzecz działkowców m.in. po to, by utrzymać prowadzenie jak największej liczby ROD i pozyskać kolejne¹⁴⁰⁵.

Model przeciwny bazuje na przyznaniu kompetencji do prowadzenia ROD stowarzyszeniu tworzonemu przez działkowców tego ogrodu. Stowarzyszenie takie jest wówczas - poprzez swój substrat osobowy - najściślej związane z ROD, który prowadzi. Rozwiązanie takie gwarantuje, że przyznane tej organizacji prawa do nieruchomości ROD będą wykonywane w sposób zgodny z wolą działkowców. W takim wypadku nie jest możliwa, ani potrzebna, "zmiana" podmiotu prowadzącego ogród, albowiem sami działkowcy wywierają w ramach stosunków korporacyjnych bezpośredni wpływ na organizację, której są członkami, a która prowadzi na ich rzecz ogród. To oni decydują o sposobie, w jaki wykonuje ona swoje zadania, a treść interesów prawnych organizacji jest w istotnym stopniu zdeterminowana treścią prawnych interesów jej członków. Ustawa z 2013 r. zawiera również elementy takiego rozwiązania - przyznając stowarzyszeniom ogrodowym, w zastępstwie działkowców, trwałe prawa do nieruchomości, na których położone są rodzinne ogrody działkowe oraz nie przewidując możliwości zmiany stowarzyszenia prowadzącego ROD.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, będące hybrydą dwóch opisanych modeli, gubi odrębne zalety każdego z nich. Nie realizuje ono właściwie celu, który osiągnąć zamierzał ustawodawca, tj. nie gwarantuje podporządkowania reżimu organizacyjnego rodzinnych ogrodów działkowych interesom działkowców. Podstawową tego przyczyną jest to, że raz ustanowiona, jako podmiot prowadzący ROD, organizacja, pełnić będzie tę funkcję,

¹⁴⁰⁴ Tak jak funkcjonuje to we Francji, czy w Niemczech.

¹⁴⁰⁵ Cechy te zbliżają jednak taką organizację do zakładów, które zaspokajają potrzeby osób fizycznych nie będących ich członkami - zob. uwagi o różnicach pomiędzy korporacjami a zakładami w W. Chrzanowski, *Zarys...*, s. 12-14.

aż do momentu zakończenia swojego istnienia lub do daty likwidacji ogrodu działkowego, niezależnie od tego czy faktycznie działa ona dla dobra działkowców, czy nie. Nie temu służyć miało przyznanie stowarzyszeniom ogrodowym praw rzeczowych do nieruchomości. Stawia to z pewnością interes stowarzyszeń ogrodowych ponad interesami działkowców i prowadzić może - w związku z niezapewnieniem działkowcom wpływu na funkcjonowanie ROD - do sytuacji, w której ich prawa będą ignorowane. Wbrew założeniom twórców ustawy, działkowcy utracić mogą bezpośrednią kontrolę nad tym, w jaki sposób zarządzany jest ich ogród. Konieczna wydaje się więc ingerencja ustawodawcy, które zapobiegnie opisanym ryzykom.

Odpowiedniego rozwiązania poszukiwać można w dostosowaniu przewidzianych w ustawie z 2013 r. zasad funkcjonowania ogrodów działkowych do jednego z przedstawionych powyżej modeli. W mojej ocenie, rozwiązaniem właściwszym - zarówno ze względów formalno-prawnych, jak i społecznych, jest to, urzeczywistniające w sposób realny przekazanie odpowiedzialności za działalność ogrodów działkowych samym działkowcom¹⁴⁰⁶, czyli wiążące fakt korzystania z działki w ROD z przynależnością do stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ogród. Z perspektywy pozaprawnej jest to być może bardziej ambitny model organizacji ogrodów działkowych, bowiem wymaga on aktywności obywatelskiej i zaangażowania działkowców w sprawy ogrodu (przynajmniej w okresach walnych zebrań członków stowarzyszenia). Wydaje się jednak, że odpowiada on wyzwaniom współczesności, najpełniej realizuje zasadę samorządności, sprzyja podejmowaniu odpowiedzialności za lokalną wspólnotę i pozwala wyłonić lokalnych liderów¹⁴⁰⁷. Za jego przyjęciem przemawia jednak również szereg argumentów prawnych, które przedstawione zostaną poniżej.

VIII.4.2. Normatywne uzasadnienie powiązania korzystania z działki w ROD z przynależnością do stowarzyszenia ogrodowego

Ustawodawca wyznaczając w art. 2 pkt 6 RodzOgrU cele stowarzyszeń ogrodowych założył, że realizować je będą należycie jedynie działkowcy, wprowadzając w związku z tym zasadę, że członkami tych zrzeszeń mogą być tylko oni (art. 45 ust. 1 RodzOgrU). Założenie to jest nieprawidłowe, bo kategoria "działkowców" jest zbyt szeroka by zabezpieczyć interesy

¹⁴⁰⁶ Jedną z cech ruchu działkowego było właśnie wzięcie przez działkowców odpowiedzialności za ogrody działkowe, co doceniane było jako kształtujące m.in. postawy społeczne, umiejętności współpracy itp. (A. Pawlikowska-Piechotka, *Tradycja ogrodów...*, s. 18).

¹⁴⁰⁷ Por. ocena A. Doliwy odnosząc a się do oparcia konstrukcji wspólnoty mieszkaniowej (a przez to i ustawy o własności lokalu) na wyrażonej m.in. w preambule konstytucji zasadzie subsydiarności oraz bezpośredniego zaangażowania i odpowiedzialności lokatorów będących właścicielami lokali - A. Doliwa, *Jerzego Ignatowicza koncepcja...*, s. 77-78.

osób, którym rzeczywiście służyć ma działalność konkretnego stowarzyszenia ogrodowego.

Każde stowarzyszenie skupia osoby zainteresowane realizacją wspólnych zamierzeń (niezarobkowych) - wspólnie określonych celów¹⁴⁰⁸. Ich osiągnięcie prowadzić ma zwykle do zaspokojenia określonych potrzeb (interesów) osób zrzeszających się¹⁴⁰⁹. W stowarzyszeniach ogrodowych zarówno cele te, jak i potrzeby mają bardzo konkretny wymiar. Postrzegać należy je nie abstrakcyjnie, lecz w kategoriach praktycznych - chodzi bowiem o dążenie stowarzyszenia ogrodowego do założenia na udostępnionym mu gruncie rodzinnego ogrodu działkowego, po to by służył on konkretnym działkowcom. To z tej przyczyny stowarzyszenie nabywa prawo do oznaczonej nieruchomości, zagospodarowuje ją, a następnie zapewnia należyte zarządzanie ogrodem. Zwieńczeniem tych wszystkich działań, a zarazem ostatecznym celem dla którego ROD jest prowadzony, a stowarzyszenie ogrodowe nabywa prawa do gruntu, jest ustanowienie praw do działek na rzecz działkowców. Zaniechanie takich działań całkowicie podważałoby sens ich istnienia¹⁴¹⁰.

Powyższa perspektywa pozwala w sposób jednoznaczny wyznaczyć grupę osób rzeczywiście i bezpośrednio zainteresowanych realizacją celów stowarzyszeń ogrodowych. Należą do niej osoby, którym przysługuje prawo do działki w ogrodzie prowadzonym przez dane stowarzyszenie. Ustawodawca powinien zatem tak ukształtować w art. 45 ust. 1 RodzOgrU wymagania odnoszące się do członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym, żeby zapewnić, że członkami danego stowarzyszenia będą tylko i wyłącznie tak zidentyfikowane osoby. Niekorzystne jest w związku z tym zarówno zjawisko współdecydowania w sprawach ROD i nieruchomości, na której się on znajduje, osób nie mających interesów faktycznych i prawnych związanych z tym ogrodem, jak i pozostawanie poza stowarzyszeniem osób, których interesów podejmowane przez tę organizację decyzje bezpośrednio dotyczą. Odwołać się w tym względzie można do doświadczeń spółdzielni mieszkaniowych, w których obydwie te problemy występowały.

Po pierwsze, za niezgodne z art. 64 ust. 1 Konstytucji uznane zostało dopuszczenie, by wpływ na decyzje wewnętrzne spółdzielni dotyczące praw majątkowych jej członków miały - poprzez przysługujące im członkostwo - podmioty, którym nie przysługuje w danej spółdzielni spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do

¹⁴⁰⁸ P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 50-51, J. Broł, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 12, A. Rzetecka-Gil, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 2, teza 1.

¹⁴⁰⁹ E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 2, Nb 10, A. Rzetecka-Gil, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 2, teza 2, K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 75, Ł. Pisarczyk, w: *Konstytucja RP...*, art. 12, Nb 39.

¹⁴¹⁰ Natura celów stowarzyszeń ogrodowych i fakt, że realizują je poprzez ustanawianie praw do działki, zbliża istotnie sposób ich działania do sposobu realizowania celów przez spółdzielnie mieszkaniowe - zob. P. Zakrzewski, *Status prawny członka ...*, s. 81 i nast.

lokalu, prawo odrębnej własności lokalu lub ekspektatywa odrębnej własności lokalu¹⁴¹¹. Uzasadniając to rozstrzygnięcie Trybunał wskazywał, że charakter, cele i istota funkcjonowania spółdzielni determinują cechy i "rodzaj interesu, którym powinna legitymować się osoba ubiegająca się o członkostwo w danej spółdzielni". TK stwierdził, że członkami spółdzielni mieszkaniowej powinny być tylko podmioty, których interesy ma ona zaspokajać. Pomimo różnic pomiędzy prawami przysługującymi członkom spółdzielni i stowarzyszeń, w tym tymi wynikającymi z członkostwa, spostrzeżenia powyższe można odnieść do szczególnych celów stowarzyszeń ogrodowych i interesów, jakimi legitymować powinien się członek tej organizacji. Dopuszczenie by członkami stowarzyszenia prowadzącego określony ROD, były osoby nie związane jakkolwiek z tym ogrodem niweczyło by założenia, na których opiera się przekazanie praw do nieruchomości ogrodu stowarzyszeniom ogrodowym i mogłoby prowadzić do niedopuszczalnej ingerencji w sposób prowadzenia ROD, w tym w zakresie dotyczącym wykonywania praw do działek.

Po drugie, celowe jest przywołanie dyskusji, która dotyczyła pozostawiania poza strukturami spółdzielni osób, którym przysługiwały własnościowe spółdzielcze prawa do lokali, co było efektem zerwania związku pomiędzy członkostwem w spółdzielni a tymże prawem. Skutki takiego stanu oceniano negatywnie, jako niekorzystne zarówno dla osób uprawnionych do lokali, a niebędących członkami spółdzielni, jak i dla samych spółdzielni mieszkaniowych. Odejście w tym przypadku od zasady zależności tego prawa od członkostwa, mimo że mające swoje oparcie w argumentach konstytucyjnych odwołujących się do potrzeby ochrony praw majątkowych osób dysponujących tymi prawami, wywoływało istotne problemy teoretyczne i praktyczne wynikające z tego, że choć prawo to mogło być ustanowione tylko przez spółdzielnię i istnieć tak długo, jak ona istnieje, to osoba, której ono przysługiwało, nie musiała być członkiem spółdzielni.¹⁴¹² "Negatywną konsekwencją tego zjawiska było pomniejszenie roli członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej zwłaszcza tam, gdzie członkostwo miało jeszcze prawne i ekonomiczne znaczenie. Brak więzi korporacyjnej między spółdzielnią a osobami uprawnionymi z tytułu spółdzielczych praw do lokali powodował, że osoby te traciły wpływ na decyzje zarządcze podejmowane przez organy spółdzielni. Prowadziło to do ubezwłasnowolnienia tych osób w porównaniu z członkami spółdzielni, którzy posiadają prawa lokatorskie"¹⁴¹³. K. Pietrzykowski wprost wskazywał, że "prawa do lokali w spółdzielni mieszkaniowej powinny przysługiwać jej członkom. »Skutkiem ubocznym« zniesienia przez Trybunał Konstytucyjny zasady związania spółdzielczego własnościowego prawa z członkostwem w spółdzielni jest sytuacja, że obecnie

¹⁴¹¹ Wyr. TK z 5.02.2015 r. (K 60/13, OTK Seria A 2015 Nr 2, poz. 11).

¹⁴¹² P. Zakrzewski, *Spółdzielcze prawa do lokali - propozycje zmian*, w: *Kierunki zmian prawa spółdzielczego w Polsce*, Zeszyty senackie, Nr 22/2014, s. 71.

¹⁴¹³ K. Królikowska, w: *Ustawa o spółdzielniach...*, art. 3, teza 27.

osoba, której przysługuje takie prawo, nie musi być członkiem. Nie jest jednak pożądana sytuacja, gdy taka osoba zostaje praktycznie pozbawiona wpływu na zarządzanie spółdzielnią i z natury rzeczy nie jest związana postanowieniami statutu spółdzielni"¹⁴¹⁴. Ze względu na podobieństwo służebnej natury celów realizowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe i stowarzyszenia ogrodowe (zaspakajanie potrzeb członków spółdzielni i odpowiednio potrzeb działkowców), a także form, w jakich cele te są realizowane (dostarczanie członkom spółdzielni lokali mieszkalnych lub domów oraz oddawanie działkowcom działek w ROD do używania), oceny powyższe i ich uzasadnienie powinny mieć zastosowanie również do omawianej relacji pomiędzy działkowcami a stowarzyszeniem prowadzącym wykorzystywany przez nich ROD. Właściwe jest by również działkowcy, których praw dotyczą decyzje stowarzyszenia, byli jego członkami i w tych decyzjach współuczestniczyli. Sytuacja, w której pozostają oni poza stowarzyszeniem, a decyzje w sprawie gruntu, z którego korzystają, podejmują osoby w żaden sposób z nim nie związane, jest niepożądana. W istocie taki właśnie pogląd leży u podstaw wprowadzenia do ustawy z 2013 r. art. 48 RodzOgrU¹⁴¹⁵. Także w odniesieniu do wspólnot mieszkaniowych Sąd Najwyższy podkreślał, że możliwość nabywania praw i obowiązków do własnego majątku, w ramach przyznanej wspólnocie zdolności prawnej, stwarza dobre podstawy "do podejmowania działań charakteryzujących dobrego gospodarza nieruchomości" pod warunkiem, że zabezpieczony jest jednocześnie wpływ właścicieli lokali na jej funkcjonowanie.¹⁴¹⁶

Można oczywiście twierdzić, że osoby nie korzystające z działek w danym ROD i nie mające osobistego interesu w tym, żeby ogród ten właściwie funkcjonował, również mogą, jako członkowie stowarzyszenia, w sposób należyty - w interesie nie własnym, lecz innych osób - kształtować sposób realizacji celów stowarzyszenia ogrodowego¹⁴¹⁷. Rzecz jednak w tym, że ustawodawca nie powinien opierać przyjmowanych regulacji na takich hipotetycznych założeniach. Co więcej, zaniechano również wprowadzenia instrumentów pozwalających działkowcom lub właścicielowi na wyeliminowanie ryzyk związanych z wdrożeniem tego typu rozwiązań. Przykłady odpowiednich zabezpieczeń znaleźć można np. w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych (zob. art. 6 ust. 4 SpMieszkU wymagający uzyskania zgody większości osób uprawnionych z tytułu spółdzielczych praw do lokali w budynku na nieruchomości spółdzielczej na zawarcie przez spółdzielnię umowy kredytu zabezpieczonego hipoteką ustanowioną na tej nieruchomości). Instrumenty takie są niezbędne

¹⁴¹⁴ K. Pietrzykowski: *Model spółdzielczości...*, s. 66-67.

¹⁴¹⁵ Zob. O. Kuc, w: *Ustawa o rodzinnych...*, art. 48, teza 1.

¹⁴¹⁶ Zob. uzasadnienie uchw. SN (7) z 21.12.2007 r., III CZP 65/07, OSNC 2008 nr 7-8, poz. 69, str. 12.

¹⁴¹⁷ Historia dowodzi, że właściwym miejscem dla zaangażowania osób, które chcą swą aktywność poświęcić wszystkim działkowcom, są związki stowarzyszeń ogrodowych, o których stanowi art. 52 RodzOgrU (zob. przykład przedwojennych reprezentantów ruchu działkowego: Marii Kuropatwińskiej (instruktora Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych, Przydomowych, Małych Osiedli i Hodowli Drobnego Inwentarza RP) oraz Władysława Lubawy (Sekretarza Generalnego tegoż Związku), natomiast o własny ogród właściwie dbają korzystający z niego działkowcy.

gdy stowarzyszenie nabywa prawa do korzystania z nieruchomości o tak dużej wartości, po to by władać nią w cudzym interesie.

Pokrewnym zagadnieniem jest to, że ustawa w sposób nieusprawiedliwiony zrównuje działkowców będących członkami stowarzyszenia ogrodowego i działkowców, którzy do niego nie przystąpili. Jego członkowie wnoszą składki, które przeznaczane są na realizację wyłącznych celów stowarzyszenia ogrodowego czyli służących wszystkim działkowcom danego ROD, a niejednokrotnie wykonują też prace społeczne na rzecz stowarzyszenia. Powinno być ono zatem uprawnione traktowania ich w wybranych sferach (np. w zakresie ponoszonych obciążeń związanych z prowadzeniem ogrodu) w inny sposób niż pozostałych działkowców - nie będących członkami. Ustawa zakazuje jednak, by wystąpienie ze stowarzyszenia mogło powodować jakiegokolwiek ujemne następstwa dla działkowca (art. 49 RodzOgrU). Zakres tego zakazu jest zbyt daleko idący, bowiem uniemożliwia uwzględnienie naturalnych różnic pomiędzy członkami i "nie-członkami", a dodatkowo wyklucza możliwość motywowania działkowców do przystąpienia do stowarzyszenia. Zbliżony problem dotyczył nieuprawnionego zrównania praw podmiotów spółdzielczych własnościowych praw do lokali będących i nie będących członkami spółdzielni mieszkaniowych (przed nowelizacją tej ustawy w lipcu 2017 r.)¹⁴¹⁸.

Gdyby działalność stowarzyszeń ogrodowych ograniczała się do prowadzenia ogrodu i nie wiązała się z definitywnym - niemal nieodwracalnym nabyciem praw do nieruchomości ROD, kwestia zagwarantowania odpowiedniego substratu członkowskiego tych podmiotów należałaby do kategorii ważnych, ale nie przesądzających o systemowej wadliwości przyjętych w ustawie rozwiązań. Mogłaby być ona pozostawiona autonomicznej regulacji statutów stowarzyszeń. Jednak, jak wskazywano już w części pracy dotyczącej praw uzyskiwanych przez stowarzyszenia ogrodowe na cele ROD, natura zadań stowarzyszeń ogrodowych jest szczególna. Ze względu na cel nabycia praw do gruntów ROD, w większym niż inne stowarzyszenia stopniu, pełnią one funkcje służebne wobec osób, którym te nieruchomości mają służyć. Większa w związku z tym jest też waga działań podejmowanych przez te organizacje, bo wykonują one uzyskane prawa nie w swoim, lecz cudzym interesie (osób którym przekazane zostaną prawa do działek). Przypomnieć należy, że konstrukcja powierzenia praw do nieruchomości organizacjom działkowców, związana była właśnie z potrzebą wyznaczenia forum podejmowania wspólnych decyzji dotyczących ogrodu. Przyczyny te nadal są aktualne, aby jednak korzyści płynące z powierzenia stowarzyszeniom ogrodowym praw do gruntu mogły się urzeczywistnić, a decyzje mogły być podejmowane w

¹⁴¹⁸ P. Zakrzewski, *Spółdzielcze prawa do lokali - propozycje...*, s. 71, 75-76. M. Bednarek, *Ustawowy model...*, s. 941-942 oraz 948-951.

gronie wszystkich zainteresowanych osób, działkowcy współtworzący ogród i wspólnie korzystający z terenu ogólnego i infrastruktury ogrodowej, powinni być zrzeszeni w zajmującej się ogrodem organizacji. Kontrolę nad działaniami, które działkowcy z opisanych przyczyn zdali na rzecz stowarzyszeń ogrodowych, mogą bowiem realizować najskuteczniej poprzez uprawnienia wynikające z członkostwa¹⁴¹⁹. W związku z odpowiedzialnością, jaka wiąże się z przekazaniem stowarzyszeniom ogrodowym użytkowania lub użytkowania wieczystego nieruchomości, oraz zakresem uprawnień z tym związanych, to ustawa powinna gwarantować wykonywanie tych praw i prowadzenie ROD zgodnie z wolą osób, którym mają one służyć - czyli ściśle określać, kto jest może i powinien być członkiem danego stowarzyszenia ogrodowego. Nie jest wystarczające w tym przypadku poleganie jedynie na inicjatywnie własnej członków stowarzyszenia wprowadzających takie ograniczenia¹⁴²⁰. Ustawodawca przewidując wyposażenie stowarzyszeń ogrodowych w mienie tak dużej wartości i na podstawie tak trwałych praw, zobowiązany jest do ustawowego zagwarantowania, że będzie ono służyć należycie wyznaczonym celom.

Argumentów na rzecz powyższej tezy dostarcza uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2002 r., w którym TK przekonywał dlaczego niewłaściwe jest w jego ocenie przyznawanie PZD użytkowania wieczystego gruntów rodzinnych ogrodów działkowych. Wywód w tym względzie odwoływał się w pierwszym rzędzie do faktu przymusowego charakteru członkostwa w PZD, co zdaniem Trybunału "pogłębia pole zagrożeń różnymi formami dysharmonii" i może powodować, że interes PZD "nie znajduje i nie musi znajdować, bezpośredniego przełożenia na interesy prawne członków tej organizacji"¹⁴²¹. Nie oznacza to zakwestionowania samej możliwości określenia w ustawie związku pomiędzy prawem do działki a członkostwem (o czym więcej poniżej), lecz wskazuje na znaczenie argumentów odwołujących się do:

- (i) służebnej funkcji praw przysługujących organizacji działkowców,
- (ii) konieczności zapewnienia zbieżności interesów prawnych tej organizacji z interesami działkowców i

¹⁴¹⁹ Do takich elementarnych uprawnień członków należy prawo do współdecydowania o działalności i istnieniu danego zrzeszenia, wyborze jego władz (wyrażające się w przysługującym każdemu członkowi prawie głosu) oraz prawo do uczestniczenia w korzyściach (niemajątkowych) wynikających z jego działania. W tym zakresie istotne będzie prawo kształtowania treści uchwał stowarzyszenia np. dotyczących zgody na przyjęcie regulaminu ogrodu, określenie zasad ustalania opłat ogrodowych, czy nawet obciążenie lub zbycie prawa użytkowania wieczystego. Do istotnych uprawnień należy również prawo do kształtowania działalności stowarzyszenia w razie pełnienia funkcji członka organu (wynikające z biernego prawa wyborczego). Członkom służy także prawo wglądu w działalność organizacji, które może przybrać różną postać np. prawa do informacji, prawa kontroli, w tym realizowanej za pośrednictwem organu nadzoru, prawa udzielenia absolutorium - zob. K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 139-142.

¹⁴²⁰ Statuty niektórych stowarzyszeń ogrodowych warunkują możliwość nabycia członkostwa od tego, czy kandydat korzysta z działki w prowadzonym przez nie ROD - zob. np. statut Stowarzyszenia Ogrodowego Energetyk w Rybniku (§ 10 ust. 2 statutu), statut Stowarzyszenia Ogrodowego Polski Związek Działkowców (§ 11 ust. 1 w zw. z § 5 ust. 1 pkt 2 statutu).

¹⁴²¹ Wyr. TK z dnia 20.02.2002 r., K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4.

(iii) konieczności zapewnienia realnej kontroli działkowców nad tym, jakie działania wobec prawa do gruntu ogrodu działkowego podejmuje ta organizacja.

Kluczem do zrozumienia stanowiska Trybunału jest uwzględnienie szczególnego kontekstu normatywnego i faktycznego, w jakim zostało ono sformułowane¹⁴²². Wyrażał się on w tym, że z mocy prawa wszyscy działkowcy w Polsce (czyli blisko milion osób¹⁴²³) przynależeli do jednej, utworzonej na mocy ustawy organizacji. TK dał wyraz znaczeniu tych uwarunkowań poprzez wyraźne powiązanie zagrożeń związanych z nabyciem użytkowania wieczystego z faktem ustawowo zagwarantowanej wyłączności PZD w zakresie zakładania i prowadzenia pracowniczych ogrodów działkowych. Ocena TK bazowała w sposób wyraźny na założeniu, że PZD, jako organizacja monopolistyczna, ma odrębny do działkowców interes i nie podlega ich efektywnej kontroli.

Myśl tą należy rozwinąć w kontekście aktualnej regulacji zasad działania ROD. W podsumowaniu rozdziału VII pracy dostrzeżono, że praktyczna możliwość oddziaływania działkowców danego ROD na organizację, w której oni uczestniczą, maleje wraz z wzrostem liczby prowadzonych przez nią ogrodów. W podejmowaniu decyzji dotyczących jednego ROD uczestniczą bowiem działkowcy wszystkich ogrodów, a interes całej organizacji stopniowo separuje się od interesów poszczególnych grup działkowców i to niezależnie od tego, czy organizacja działkowców dysponuje użytkowaniem, czy też użytkowaniem wieczystym nieruchomości ROD. Najpoważniejsze konsekwencje mogą oczywiście dotyczyć działkowców, których ogród jest przedmiotem użytkowania wieczystego. Jeśli bowiem zaistnieje np. potrzeba zabezpieczenia kredytu dla ratowania budżetu organizacji lub w celu dokonania określonej inwestycji, jej organy dysponują możliwością podjęcia decyzji, wbrew woli działkowców wybranego ROD, o tym że na wykorzystywanej przez nich nieruchomości ustanowiona zostanie hipoteka. Statut może oczywiście tak kształtować zasady podejmowania decyzji, żeby zapewniać w sprawach odnoszących się do nieruchomości danego ROD decydujący głos jego działkowcom, jednak sama ustawa nie wprowadza w tym względzie żadnych wymagań. Zwrócić należy uwagę, że w dacie wydawania przywołanego wyżej wyroku możliwość odpowiedniego ukształtowania statutu dotyczyła też samego PZD, a jednak Trybunał oczekiwał, że to ustawodawca (skoro przekazuje PZD użytkowanie wieczyste) zagwarantuje właściwy nadzór działkowców nad decyzjami tej organizacji. Wpływ działkowców pojedynczego ogrodu działkowego, na podejmowane "w imieniu" niemal miliona członków PZD decyzje, był bowiem iluzoryczny.

¹⁴²² Zob. uzasadnienie wyr. TK z dnia 20.02.2002 r., K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4.

¹⁴²³ Dane ze strony PZD aktualne na dzień 31.12.2008 r. - <http://pzd.pl/archiwum/strona.php?31> [dostęp: 29.04.2019].

W punkcie VIII.3.2 niniejszego rozdziału podkreślano, że licznych problemów, wynikających z braku instrumentów kontroli działalności stowarzyszenia ogrodowego, można byłoby uniknąć poprzez odpowiednie zharmonizowanie relacji pomiędzy działkowcami a stowarzyszeniem ogrodowym. Warto w tym miejscu odwołać się do tych spostrzeżeń. Po pierwsze, nie byłoby potrzeby wprowadzania możliwości przejęcia prowadzenia ROD przez właściciela (lub inne stowarzyszenie ogrodowe), jeśli wszyscy działkowcy danego ogrodu byłiby z mocy ustawy członkami stowarzyszenia prowadzącego ten ogród. Wówczas bowiem, to oni decydowaliby zarówno o bycie swojego stowarzyszenia, jak i o sposobie prowadzenia ogrodu oraz wykonywania powierzonych stowarzyszeniu praw. Nie byłoby w takim wypadku potrzeby ochrony ich praw przed skutkami ich własnych decyzji¹⁴²⁴. Przy takim sposobie uregulowania relacji między stowarzyszeniem ogrodowym a działkowcami nie budziłoby też zastrzeżeń "nieodwracalne" nabycie praw do gruntów ROD przez te organizacje. Przeciwnie - byłoby to rozwiązanie właściwe i pożądane, albowiem gwarantowałoby stabilne korzystanie przez działkowców z nieruchomości, a zarazem nie występowałoby zagrożenie prowadzenia ogrodu niezgodnie z ich wolą. Traciłyby zarazem aktualność zastrzeżenia dotyczące niekorzystnych dla działkowców skutków ewentualnej utraty praw do gruntu ROD przez stowarzyszenie (np. na skutek rozwiązania umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, czy też zbycia go lub obciążenia wbrew woli działkowców) - bo zagwarantowany wpływ działkowców na decyzje stowarzyszenia ogrodowego wykluczałby ryzyko, że działkowcy będą mimowolnymi ofiarami nieodpowiednich działań stowarzyszenia ogrodowego. Proponowane rozwiązanie miałoby też znaczenie dla omawianej w rozdziale III.6.4 pracy problematyki jednopodmiotowości prawa do działki. Gdyby bowiem powiązać członkostwo w stowarzyszeniu ogrodowym z prawem do działki w ROD, wówczas, osobisty i niepodzielny charakter członkostwa, mógłby usprawiedliwiać takie rozwiązanie¹⁴²⁵.

Wszystkie powyższe argumenty uzasadniają moim zdaniem ustawowe powiązanie członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym z prawem do działki. Oczywiście rozwiązanie

¹⁴²⁴ Zupełnie inną sprawą jest umożliwienie jednostce, która utworzyła ogród, a nie jest usatysfakcjonowana ze sposobu jego funkcjonowania, wywierania wpływu na działalność stowarzyszenia, a w skrajnym wypadku doprowadzenia do likwidacji ogrodu. Rozwiązanie takie z pewnością byłoby dyskusyjne (szczególnie w kontekście sygnalizowanego w rozdziale IV.15 konfliktu interesów związanych z potencjalnym wykorzystaniem gruntów, na których położone są ogrody działkowe, na inny cel), choć może być uzasadnione. Wymagałoby ono jednak drobiazgowego uregulowania, w sposób eliminujący arbitralność decyzji i gwarantujący sądowy charakter rozstrzygnięcia w tej mierze, tak aby ograniczyć do minimum ryzyko nadużyć. Jest to jednak temat na odrębne opracowanie.

¹⁴²⁵ Nie kończyłoby to zapewne dyskusji odnośnie rzeczywistej potrzeby obowiązywania takiej zasady w przypadku prawa do działki. Por. argumenty dotyczące zniesienia zasady jednopodmiotowości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu: K. Pietrzykowski, *Spółdzielnie mieszkaniowe...*, art. 3, Nb 18-26, a także rozważania W. Chrzanowskiego (przed uchwaleniem PrSpółdz) odnośnie nieadekwatności zasady jednopodmiotowości do prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni budownictwa mieszkaniowego: W. Chrzanowski, *Prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielniach budownictwa mieszkaniowego*, Warszawa 1977 r., s. 66-68 (art. 232-235 PrSpółdz nie przewidywały obowiązywania tej zasady do prawa do domu jednorodzinnego).

takie nie jest panaceum na wszystkie problemy, które mogą pojawiać się w toku funkcjonowania ROD, chociażby ze względu na naturę stosunków w korporacji, w których obowiązuje zależność organizacyjna i podporządkowanie zasadzie majoryzacji¹⁴²⁶. Jednak elementu konfliktu w organizacji o charakterze demokratycznym nigdy nie uda się wyeliminować, a przeniesienie spraw dotyczących prowadzenia ogrodu na forum stowarzyszenia jest najlepszym sposobem, by interesy działkowców były wyrażane i mogły być uwzględniane.

Przyjmując zasadność takiego postulatu zastanowić się należy, w jaki sposób mógłby taki związek zostać ukształtowany. Następnie rozważyć trzeba, czy związanie członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym z prawem do działki nie będzie godzić w wolność zrzeszania się działkowców, czy to tych, którzy chcą uzyskać prawo do działki, czy tych zrzeszonych dotąd w stowarzyszeniu ogrodowym, a "zobowiązanych" do przyjęcia nowego członka, który nabywa to prawo. Wątpliwości w tym względzie może potęgować okoliczność, że w wyroku z dnia 11 lipca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny przedstawił stanowisko, zgodnie z którym obowiązek przynależności do PZD - przesądzający o związaniu prawa użytkowania działki z członkostwem w tej organizacji - naruszał wolność zrzeszania się działkowców. Ta kwestia zostanie jednak omówiona po zaprezentowaniu proponowanej koncepcji wzajemnego powiązania członkostwa w stowarzyszeniu i prawa do działki w prowadzonym przez nie ROD.

VIII.4.3. Koncepcja wzajemnego powiązania członkostwa w stowarzyszeniu z prawem do działki

VIII.4.3.1. Rodzaje stosunków prawnych pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym a działkowcami

To, że stowarzyszenie ogrodowe i działkowca może łączyć nie tylko stosunek członkostwa ale też stosunek wynikający z prawa do działki, nie jest unikalną cechą organizacji działkowców. Rozróżnienie to wpisuje się to w ogólną charakterystykę stosunków cywilnoprawnych pomiędzy stowarzyszeniem a jego członkiem, która identyfikuje obok samego stosunku członkowskiego, również inne stosunki - takie, które nie łączą się prawnie w żaden sposób z członkostwem, a także takie, które taką łączność wykazują, bo wynikają zarazem z członkostwa, jak i z zawarcia umowy między stowarzyszeniem a jego członkiem.

¹⁴²⁶ P. Zakrzewski, *Status prawny członka...*, s. 143-144.

Wyodrębnienie to, zaproponowane i omówione przez S. Grzybowskiego¹⁴²⁷, rzuca pewne światło na stosunki prawne pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym a działkowcem.

Stosunkami nie związanymi z członkostwem, a które mogą być nawiązywane pomiędzy stowarzyszeniem a jego członkami, są wszystkie te relacje prawne, na których byt i treść członkostwo nie ma jakiegokolwiek wpływu. Do grupy tej zaliczyć można również stosunki dzierżawy działkowej ukształtowane przez obowiązujące przepisy (jeśli działkowiec zdecydował się przystąpić do stowarzyszenia ogrodowego i jest jego członkiem). Prawo do działki może bowiem powstać niezależnie od członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym, ustawa dopuszcza też członkostwo osób prawem tym nie dysponujących. Jak wskazywał S. Grzybowski, podstawą tych stosunków są właściwe przepisy prawa cywilnego dotyczące danego stosunku prawnego (tu: przepisy o umowie dzierżawy działkowej), natomiast "żadnego nie mają tu znaczenia przepisy prawa o stowarzyszeniach lub postanowienia statutu albo uchwały czy decyzje władz stowarzyszenia (poza oczywiście kwestią zakresu zdolności prawnej oraz umocowania organów stowarzyszenia), ani stosunek członkostwa". Obowiązująca ustawa z 2013 r. przełamuje nieco czytelność proponowanego podziału, gdyż - jak wskazywano - zarówno statut (art. 33 ust. 1 zd. 2 ustawy z 2013 r.), jak i decyzje bądź uchwały stowarzyszenia ogrodowego (art. 14 ust. 1, art. 34 ust. 1 ustawy), mają zastosowanie do działkowca (niezależnie od tego, czy jest on członkiem stowarzyszenia, czy nie)¹⁴²⁸. Potwierdza to moim zdaniem niekonsekwencję ustawodawcy, co do oderwania relacji pomiędzy działkowcami a stowarzyszeniem ogrodowym od stosunków członkowskich.

S. Grzybowski podjął również próbę opisu stosunków, które wynikają zarazem z członkostwa, jak i z zawarcia umowy między stowarzyszeniem a jego członkiem, wskazując zarazem, że charakteryzują się one największym skomplikowaniem i trudno ustalić jasne teoretyczne kryteria ich kategoryzacji i oceny¹⁴²⁹. Jako przykład tego typu stosunków, autor powołał relacje występujące pomiędzy ówczesnym Stowarzyszeniem Autorów ZAIKS a jego członkami, którzy powierzali temu stowarzyszeniu ochronę swoich praw, wskazując, że "stosunek członkostwa jest tutaj organizacyjną przesłanką powstania odrębnego stosunku cywilnoprawnego"¹⁴³⁰. Narzuca się w tym miejscu spostrzeżenie, że wiele statutów

¹⁴²⁷ Najpierw usystematyzowania stosunków łączących stowarzyszenia i ich członków autor dokonał w głosie do orzeczenia SN z 26.04.1962 r., 1 CR 277/62 (S. Grzybowski, *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 1962 r., 1 CR 277/62, OSPiKA 7-8/1963*), a następnie podjął ten temat w pracy: *Problematyka cywilnoprawna instytucji stowarzyszeń*, Stud. Pr. 1973/36.

¹⁴²⁸ Obowiązek przestrzegania Regulaminu, jak i uiszczania opłat przez działkowca, można wywieść z treści umowy dzierżawy działki (art. 28 ust. 1 RodzOgrU), jednak już obowiązek respektowania podwyżek opłat ogrodowych (dokonywanych przez stowarzyszenie), bezpośredniego zakotwiczenia w treści wyznaczonych ustawą zobowiązań umownych, nie ma.

¹⁴²⁹ S. Grzybowski, *Problematyka cywilnoprawna...*, s. 20-22.

¹⁴³⁰ Właśnie stowarzyszenia ZAIKS dotyczyło głosowane przez S. Grzybowskiego orzeczenie (S. Grzybowski, *Glosa do orzeczenia...*, s. 439-442). Zob. też S. Grzybowski, w: *SPC t. I. Część ogólna*, s. 393.

przedwojennych TOD przewidywało właśnie tego typu zależność, charakteryzowała ona również zasady korzystania z działek w ogrodach prowadzonych przez PZD.

Również rozważana w niniejszym rozdziale teoretyczna koncepcja powiązania członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym z prawem do działki, pozwala uplasować prawo do działki w kategorii stosunków, "które wynikają zarazem z członkostwa i z zawarcia umowy między stowarzyszeniem a jego członkiem". Obok bowiem stosunku członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym występować będzie dodatkowy stosunek prawny dotyczący korzystania z działki, w szczególny sposób powiązany z samym członkostwem (taki odrębny stosunek nazywać będę dalej "równoległym"¹⁴³¹). W tym miejscu dostrzeżenia wymaga, że S. Grzybowski swoimi rozważaniami objął zasadniczo zależności ukształtowane wolą stron, a nie ustawą. Z tej może przyczyny owe zależności opisywał nie poprzez odniesienie do koncepcji związania praw (choć niekiedy wykorzystywał również pojęcie "związania z członkostwem"¹⁴³²), lecz sformułowaniami typu: "wynikanie" lub "wypływanie" z członkostwa, członkostwo będące "organizacyjną przesłanką powstania odrębnego stosunku cywilnoprawnego", czy "prawne złączenie ze stosunkiem członkostwa"¹⁴³³. Niewątpliwie szczególne formalne powiązanie pomiędzy dwoma stosunkami prawnymi może wynikać zarówno z woli stron, jak i z ustawy, choć tylko w tym drugim przypadku będziemy mówić o tym, że prawa wynikające z tych stosunków mają charakter związany¹⁴³⁴. Kategoria praw związanych analizowana jest bowiem zawsze w kontekście praw podmiotowych, których źródłem jest norma prawna, czyli prawo przedmiotowe. To norma prawna zakreśla granice sfery możliwości postępowania, w tym w zakresie tego, że jedno prawo może przysługiwać wyłącznie podmiotowi prawa innego¹⁴³⁵. Nie przeszkadza to jednak odnieść spostrzeżeń S. Grzybowskiego dotyczące sposobów i skutków takiego prawnego złączenia odrębnego stosunku cywilnoprawnego z członkostwem w stowarzyszeniu do potencjalnego powiązania członkostwa z innym stosunkiem prawnym przez ustawodawcę, gdyż zastosowane przy tym mogą być analogiczne konstrukcje prawne.

¹⁴³¹ Jak wskazywano, w doktrynie prawa spółdzielczego, stosunki, które mogą powstać pomiędzy członkiem a spółdzielnią, a które nie wynikają z samego członkostwa lecz z innych zdarzeń z członkostwem powiązanych, nazywane są stosunkami pochodnymi (M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze...*, s. 83-84, K. Krzekotowska, *Spółdzielcze prawo...*, s. 57-58, M. Wrzolek-Romańczuk, *Postępowanie wewnątrzspółdzielcze*, Warszawa 1991 r., s. 63-68, K. Królikowska, *Zasada związania praw...*, s. 14). Ze stosunków tych wynikają prawa i obowiązki majątkowe i niemajątkowe, które określa się mianem związanych ze stosunkiem członkostwa np. spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego w spółdzielniach mieszkaniowych, spółdzielczy stosunek pracy w spółdzielniach pracy (K. Królikowska, *Zasada związania...*, s. 58-59, A. Jedliński, *Prawa do lokali...*, s. 48-49). Zob. również na ten temat odróżnienia tych dwóch typów stosunków pomiędzy spółdzielnią a jej członkami - uchw. SN z 4.01.1964 r., III CO 69/63, OSNCP 1964 Nr 11, poz. 219.

¹⁴³² S. Grzybowski, *Problematyka cywilnoprawna...*, s. 20.

¹⁴³³ Tamże, s. 20-21.

¹⁴³⁴ M. Pyziak-Szafnicka podkreśla, że "o prawie zwiazanym mówimy, gdy jego podmiotem – z woli ustawodawcy – musi być zawsze osoba, która jest jednocześnie podmiotem innego, określonego prawa wolnego" (podkr. JL) - M. Pyziak-Szafnicka, w: *SPP t. I, Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 843.

¹⁴³⁵ S. Grzybowski, w: *SPC t. I. Część ogólna*, s. 216-218 i 224.

Analizując naturę relacji pomiędzy członkostwem a równoległym stosunkiem prawnym S. Grzybowski ocenił, że taki odrębny stosunek nie może wynikać z samego tylko członkostwa¹⁴³⁶, albowiem konieczne jest złożenie niezależnych oświadczeń stron go kreujących, czyli zawarcie dodatkowej umowy. Umowa współkształtująca wraz z członkostwem stosunek równoległy, nie musi być *ex definitione* związana z członkostwem w stowarzyszeniu i w innych przypadkach może występować w obrocie samodzielnie (dotyczy to m.in. prawa do działki, które - jak dowodzi obowiązująca ustawa - nie musi być ze swej natury powiązane z przynależnością do stowarzyszenia ogrodowego). Możliwe są zdaniem cytowanego Autora dwie teoretyczne konfiguracje zależności pomiędzy tymi stosunkami. W pierwszej z nich, mimo że stosunek równoległy jest prawnie złączony z członkostwem w taki sposób, że bez niego nie mógłby powstać, to treść swoją wywodzi jedynie z samej zawartej "obok członkostwa" umowy. Tylko ta umowa będzie zatem stanowić podstawę badania relacji prawnych pomiędzy jej stronami, mimo że jej zawarcie lub rozwiązanie może być powiązane z członkostwem (i odwrotnie). W drugim wariantcie, treść tą kształtują - zarówno odrębna umowa, jak i samo członkostwo (postanowienia statutu) - co oznacza m.in., że jeśli członkostwo skutecznie ustało, to nie mogą być też uwzględnione żądania wpływające z samej umowy, a statut (i np. przesłanki wykluczenia) powinien być badany na równi z samą umową¹⁴³⁷. To, która z tych współzależności będzie zachodzić, zależy od treści statutu oraz postanowień umowy kształtującej stosunek równoległy. Co interesujące, na marginesie opisanych rozważań¹⁴³⁸, S. Grzybowski zauważa, że relacja pomiędzy stosunkiem równoległym a członkostwem może być dwukierunkowa - "statut stowarzyszenia może uzależniać przystąpienie-przyjęcie do tego stowarzyszenia od powołania do życia takiego stosunku" (czyli członkostwo ma charakter pochodny względem stosunku ubocznego) "albo też - odwrotnie - uzależniać powstanie takiego stosunku od przystąpienia-przyjęcia do stowarzyszenia" (co jest wyrazem zależności przeciwnej, której autor głównie poświęca uwagę). W istocie - jak dowodzą przykłady statutów towarzystw ogrodów działkowych - zależność pomiędzy członkostwem w stowarzyszeniu prowadzącym ogród działkowy a prawem do korzystania z działki może być dwukierunkowa. Statuty te albo uzależniały możliwość przekazania działki w dzierżawę od przystąpienia do stowarzyszenia (tak było najczęściej w Małopolsce), albo określały zależność przeciwną, wiążącą członkostwo z faktem podpisania umowy dzierżawy działki (tak przede wszystkim w towarzystwach ogrodów działkowych działających na terenie Wielkopolski).

¹⁴³⁶ We Francji jednak w taki sposób (poprzez przystąpienie do stowarzyszenia) nabywa się uprawnienie do korzystania z działki stanowiące element praw przysługujących z tytułu członkostwa. W kontekście stosunków spółdzielczych, koncepcję tą charakteryzuje się poprzez wskazanie, że "członek dostarczając lub odbierając świadczenia nie wypełnia żadnej umowy zobowiązaniowej, ale czyni zadość statutowym obowiązkom lub wykonuje przysługujące mu z nich prawa. Stosunek prawny powstaje z nabyciem członkostwa i gaśnie wraz z jego ustaniem" (P. Zakrzewski, *Status prawny członka...*, s. 83-87).

¹⁴³⁷ S. Grzybowski, *Glosa do orzeczenia...*, s. 440-441.

¹⁴³⁸ Zob. S. Grzybowski, *Problematyka cywilnoprawna...*, s. 20 - przypis 72.

Uwagi te należy uzupełnić wskazaniem, że statut stowarzyszenia może nie tylko uzależniać możliwość przyznania członkostwa od nawiązania stosunku równoległego, ale też ściśle powiązać te dwa zdarzenia, jedynym warunkiem przyznania członkostwa czyniąc zawarcie umowy kreującej stosunek równoległy oraz zawierającej deklarację woli nabycia członkostwa. Skoro bowiem "nawet wówczas, gdy według statutu wystarcza deklaracja wstępującego do stowarzyszenia, nie ma podstawy dla kwestionowania umownego charakteru aktu przystąpienia. Stowarzyszenie bowiem, będąc osobą prawną, już uprzednio oświadczyło swą wolę w odpowiednim postanowieniu statutu"¹⁴³⁹, to analogiczna zasada powinna dotyczyć innych zdarzeń prawnych, od których statut może uzależniać przystąpienie do stowarzyszenia. W szczególności uprawnione jest stwierdzenie, że wówczas, gdy statut przewidywałby przyznanie członkostwa osobom, które podpisały ze stowarzyszeniem umowę dzierżawy działkowej, oświadczenie woli stowarzyszenia w zakresie przyznania członkostwa działkowcowi zawierającemu z nim umowę dzierżawy działkowej wynikałoby z samego statutu (zawarcie umowy powinno być natomiast uzależnione od jednoczesnego złożenia przez kandydata na działkowca oświadczenia o przystąpieniu do stowarzyszenia, o czym niżej).

Problematyka relacji pomiędzy członkostwem a równoległym stosunkiem prawnym łączącym dodatkowo stowarzyszenie i członka, poza nielicznymi wypowiedziami dotyczącymi ogrodów działkowych (o czym niżej) oraz przytoczonymi wypowiedziami S. Grzybowskiego, nie jest w zasadzie szerzej omówiona w literaturze. Uwaga współczesnych autorów koncentruje się na stosunku wynikającym z samego członkostwa, a inne stosunki pomiędzy stowarzyszeniem i jego członkami są co najwyżej postrzegane jako nie mające z punktu widzenia członkostwa istotnego znaczenia. J. Broł zauważa, że "stosunki prawne między stowarzyszeniem a jego członkiem nie zawsze ograniczają się jedynie do łączących się z samym członkostwem. Mogą również powstać stosunki prawne nie łączące się z członkostwem, np. umowa najmu, umowa o pracę, zlecenie, itp. Podstawą prawnej oceny takich stosunków prawnych są wyłącznie powszechnie obowiązujące przepisy prawa cywilnego"¹⁴⁴⁰. L. Wiśniewski również dostrzegając te dwie kategorie stosunków pomiędzy stowarzyszeniem a członkiem, okoliczność, że w niektórych stowarzyszeniach oba te stosunki są nierozdzielne postrzegają, jako źródło częstych nieporozumień (co do sposobu rozpatrywania spraw wynikających ze stosunku członkostwa w stowarzyszeniu). Autor proponował w związku z tym ich rozdzielenie w tych stowarzyszeniach, które w sposób monopolistyczny dają możliwość zarobkowego wykonywania danego zawodu, wskazując, że "[w]ówczas stowarzyszenie będzie obowiązane działać na rzecz swoich członków i nie

¹⁴³⁹ Tamże, s. 19, tak samo P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 224, A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach...*, s. 77.

¹⁴⁴⁰ J. Broł, *Prawo o stowarzyszeniach...*, s. 34.

członków, którzy nie będąc pozbawieni prawomocnym orzeczeniem organu państwowego prawa wykonywania zawodu, zlecieli stowarzyszeniu troskę o swe interesy zawodowe"¹⁴⁴¹. Podobnie P. Suski, obok stosunków członkowskich wyodrębnia jedynie stosunki niezwiązane z członkostwem, a dodatkowo stosunek zatrudnienia, któremu z racji na uregulowanie art. 2 ust. 3 PrStow poświęca szczególną uwagę¹⁴⁴². Autor nie wyróżnia natomiast stosunków wynikających z umowy, a które poprzez swój związek z członkostwem uzyskują szczególną, zależną od członkostwa naturę. W dawniejszej literaturze, M. Wierzbowski, prezentując swój pogląd na kwestię charakteru spraw wynikających z członkostwa w stowarzyszeniach i negując co do zasady możliwość rozstrzygania tych spraw w drodze postępowania sądowego, zauważał na marginesie, że występują również sprawy wynikające "ze stosunków prawnych mających związek z członkostwem w zrzeszeniu - lecz powstałych w wyniku osobnej czynności prawnej tj. stosunków nie wynikających bezpośrednio z członkostwa"¹⁴⁴³. W wypadku, gdy stosunki te mają naturę cywilnoprawną autor dopuszczał rozstrzygnięcie sporu ich dotyczącego na drodze sądowej, sugerując m.in. oparcie odpowiedzialności na przepisach o czynach niedozwolonych¹⁴⁴⁴. Różnorodny charakter relacji pomiędzy stowarzyszeniem a jego członkami dostrzegała natomiast E. Łętowska, wskazując jednak na trudność ich jednolitego scharakteryzowania z uwagi na znaczną ich kazuistykę. Autorka oceniła, że na charakter więzi łączących organizację z jej członkiem wpływa "rozmaity sposób i intensywność ich powiązania z faktem członkostwa"¹⁴⁴⁵. W. Chrzanowski formułując uwagi ogólne odnoszące się do wszystkich typów korporacji wskazywał, że można wyodrębnić prawa pochodne od stosunku członkostwa, do których powstania poza samym członkostwem jest konieczne zaistnienie dodatkowych zdarzeń, dzieląc je na prawa wynikające ze stosunków prawnych, które mogą być nawiązane również z "nie-członkiem" (a z członkiem nawiązane być muszą w związku z obowiązkiem statutowym) oraz prawa, które nabywać mogą wyłącznie członkowie korporacji - czyli tzw. prawa związane¹⁴⁴⁶.

Problem zależności pomiędzy członkostwem a innym stosunkiem prawnym łączącym zrzeszenie z jego członkiem zyskał więcej uwagi w kontekście sporów wynikłych z korzystania z działek w pracowniczych ogrodach działkowych. Jeszcze na gruncie ustawy z 1949 r., tezę o podwójnej naturze relacji pomiędzy pracowniczym ogrodem działkowym (traktowanym jako organizacja społeczna) a działkowcem oraz pogląd, że "użytkowanie

¹⁴⁴¹ L. Wiśniewski, *Model prawny...*, s. 142. Autor stał zarazem na stanowisku, że w sprawach wynikających z samego stosunku członkostwa droga sądowa nie przysługuje (tamże, s. 144).

¹⁴⁴² P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 232-234 oraz P. Suski, *Stowarzyszenie w polskim...*, s. 348-349.

¹⁴⁴³ M. Wierzbowski, *Rozstrzyganie spraw...*, s. 69.

¹⁴⁴⁴ Tak M. Wierzbowski, *Glosa do wyr. SN z 7.12.1979 r.*, I CR 371/79, OSP 1981/1/5, s. 16.

¹⁴⁴⁵ E. Łętowska, *Glosa do wyroku...*, s. 246-251.

¹⁴⁴⁶ W. Chrzanowski, *Zarys...*, s. 38.

działki jest prawem związanym z członkostwem w POD", sformułował J. Łętowski¹⁴⁴⁷. Teza ta znajdowała oparcie w postanowieniach ówczesnego regulaminu pracowniczych ogrodów działkowych. Autor wskazywał, że "prawo użytkowania miałoby przy tym o tyle niesamoistny charakter, że jego istnienie byłoby uzależnione od faktu członkostwa". Na odróżnieniu stosunku członkowskiego od stosunku dotyczącego korzystania z działki w POD rozstrzygnięcie swoje oparł również Sąd Najwyższy w głosowanym przez J. Łętowskiego orzeczeniu.

Już na gruncie ustawy z 1981 r. odrębność dwóch płaszczyzn relacji prawnych pomiędzy Polskim Związkiem Działkowców a jego członkiem stanowiła uzasadnienie dla dopuszczenia przez Sąd Najwyższy uchwałą z dnia 30 maja 1983 r. rozpoznania na drodze postępowania sądowego sprawy o wydanie działki należącej do pracowniczego ogrodu działkowego zainicjowanej przez PZD przeciwko byłemu członkowi¹⁴⁴⁸. Omawiając to rozstrzygnięcie M. Iżykowski wskazywał, że ogół stosunków łączących użytkownika działki z PZD można podzielić na stosunki wyływające z samego członkostwa oraz stosunki o charakterze majątkowym, związane z uprawnieniem do działki. Powstanie tych drugich stosunków "jest związane z członkostwem w Polskim Związku Działkowców, a bezpośrednim źródłem jest otrzymanie działki w użytkowanie na mocy uchwały zarządu właściwego ogrodu lub prezydium zarządu wojewódzkiego PZD"¹⁴⁴⁹. Dwoistość natury omawianych stosunków prawnych dostrzegali też J. Szachułowicz¹⁴⁵⁰ i R. Waśniewski¹⁴⁵¹, choć autorzy Ci nie badali szczegółowo tej kwestii. R. Waśniewski stwierdził w swojej analizie problematyki funkcjonowania pracowniczych ogrodów działkowych, że to "członkostwo PZD jest nierozzerwalnie związane z przydzieleniem działki w użytkowanie", jednak bez dodatkowego uzasadnienia¹⁴⁵².

Najszerzej omawianą problematykę zbadano w przytaczanym już orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odnoszącym się do ustawy z 1981 oraz ustawy z 2005 r. Analizując relacje pomiędzy działkowcem a PZD Trybunał zwrócił uwagę na złożony charakter sytuacji prawnej działkowca, "będącego jednocześnie członkiem PZD, któremu przysługują z tego tytułu określone prawa organizacyjne i użytkownikiem działki - podmiotem praw majątkowych". Wskazując, że ustawodawca zastosował na gruncie ustawy z 1981 r. konstrukcję "praw związanych", z których żadne nie może funkcjonować samoistnie - w oderwaniu od drugiego, TK dostrzegł też dwukierunkowość tego powiązania. Żadne z nich

¹⁴⁴⁷ J. Łętowski, *Glosa do wyr. SN z 29 VI 1973...*, s. 430. Autor wyraził zarazem zastrzeżenia, co do uznania przez SN pracowniczego ogrodu działkowego za stowarzyszenie (s. 431).

¹⁴⁴⁸ Uchw. SN z 30.05.1983 r. III CZP 21/83, OSNCP 1983 Nr 12, poz. 191.

¹⁴⁴⁹ M. Iżykowski, *Glosa do uchwały SN z 30 V 1983*, s. 293.

¹⁴⁵⁰ J. Szachułowicz, *Glosa do wyr. NSA z dnia 15 grudnia 1988 r.*, II SA 1305/88. OSP 1991/1/26.

¹⁴⁵¹ R. Waśniewski, *Pracownicze ogrody działkowe...*, s. 82-83.

¹⁴⁵² R. Waśniewski, *Problematyka prawna...* s. 54-55.

bowiem "nie może być samodzielnie realizowane. Uzyskanie prawa majątkowego uwarunkowane jest przystąpieniem do organizacji społecznej, zaś jego pozbawienie skutkuje usunięciem z tej organizacji. Z drugiej strony przystąpienie do PZD związane jest nierozdzielnie z przydzieleniem działki, zaś wykluczenie ze Związku rodzi nieodłączny skutek w postaci pozbawienia użytkowania działki pracowniczej"¹⁴⁵³. Na taką zależność wskazywał też TK w wyroku z dnia 20 lutego 2002 r. opisując ją tymi słowami: "uzyskanie prawa majątkowego uwarunkowane jest przystąpieniem do organizacji społecznej, zaś jego pozbawienie skutkuje usunięciem z tej organizacji (i odwrotnie)". Członków PZD Trybunał uznał za "beneficjentów praw majątkowych związanych ze statusem członkostwa"¹⁴⁵⁴. W wyroku z 11 lipca 2012 r. omawiany związek postrzegany był przez Trybunał w perspektywie faktycznego przymusu zrzeszania się działkowców w PZD¹⁴⁵⁵.

Znacznie więcej uwagi poświęcono w literaturze zbliżonemu tematowi zależności pomiędzy członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej a spółdzielczymi prawami do lokali. Ze względu na obowiązującą wiele lat zasadę związania tych praw z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej, problematykę tę musiała poruszać większość publikacji omawiających spółdzielcze prawa lokatorskie¹⁴⁵⁶. Jak wówczas wskazywano, ponieważ przydział lokalu spółdzielczego mógł uzyskać wyłącznie członek spółdzielni, prawo to było prawem związanym ze stosunkiem członkostwa w spółdzielni, a to natomiast prowadziło do wniosku, że zagadnienie ukształtowania stosunku członkostwa ma znaczenie dla samego prawa do lokalu i szerzej - dla zapewnienia obywatelom realizacji prawa do mieszkania¹⁴⁵⁷. Zaznaczano zarazem, że wprowadzie z samego członkostwa prawo do lokalu nie wynikało, to jednak członkostwo było przesłanką warunkującą nabycie tego prawa¹⁴⁵⁸. Nawiązanie tych stosunków prawnych następowało zatem - w świetle statutu - ze względu na stosunek członkostwa i stanowiło realizację celu członkostwa, choć ich bezpośrednim źródłem było dodatkowe zdarzenie prawne (np. umowa członka ze spółdzielnią)¹⁴⁵⁹. W pracy niniejszej nie ma miejsca nawet na skrótowe streszczenie poglądów odnoszących się do tego zagadnienia, tym bardziej, że poglądy te ewoluowały i musiały dostosować się nie tylko do - niekiedy daleko idących - zmian ustawodawczych, ale też do radykalnie korygujących przepisy prawa spółdzielczego rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. Rozwiązania przyjmowane na

¹⁴⁵³ Wyr. TK z 14.09.1999 r., K 14/98, OTK 1999 Nr 6, poz. 115.

¹⁴⁵⁴ Wyr. TK z 20.02.2002 r., K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4.

¹⁴⁵⁵ Wyr. TK z 11.07.2012 r., K 8/10, OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78.

¹⁴⁵⁶ Tematowi temu odrębną monografię poświęciła K. Królikowska, *Zasada związania praw do lokalu z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej*, Warszawa 2009 r., *passim*. Poza tym zob. W. Chrzanowski, *Prawo do domu jednorodzinnego...*, s. 57-59, K. Stefaniuk, *Treść i charakter prawny spółdzielczego prawa do lokalu typu własnościowego*, Warszawa 1978 r., s. 177-181, K. Krzekotowska, *Spółdzielcze prawo...*, s. 91-92, J. Pisuliński, *Członkostwo w spółdzielni...*, s. 5 i nast., A. Jedliński, *Prawa do lokali...*, s. 48-51, P. Zakrzewski, *Status prawny członka...*, s. 164-174.

¹⁴⁵⁷ K. Krzekotowska, *Spółdzielcze prawo...*, s. 40.

¹⁴⁵⁸ M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze...*, s. 382.

¹⁴⁵⁹ K. Stefaniuk, *Treść i charakter prawny...*, s. 177.

gruncie przepisów o spółdzielniach mieszkaniowych - w szczególności te przyjęte na gruncie ostatniej, fundamentalnej nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych uchwalonej w dniu 20 lipca 2017 r.¹⁴⁶⁰ - posłużą jednak za ilustrację i odniesienie dla rozważań dotyczących powiązania członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym z prawem do działki.

VIII.4.3.2. Relacja pomiędzy członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym a prawem do działki w kontekście konstrukcji praw związanych

Rozważając szczególną relację zależności pomiędzy stosunkiem członkowskim w stowarzyszeniu ogrodowym prowadzącym dany rodzinny ogród działkowy a stosunkiem wynikającym z umowy dzierżawy działkowej zawartej przez to stowarzyszenie z działkowcem, któremu oddano do używania i pobierania pożytków działkę w tym ogrodzie, należy ponownie wskazać, że "o prawie związanym mówimy, gdy jego podmiotem – z woli ustawodawcy – musi być zawsze osoba, która jest jednocześnie podmiotem innego, określonego prawa wolnego (niezwiązanego)"¹⁴⁶¹. Omawiając możliwość odniesienia koncepcji praw związanych do stosunków spółdzielczych wskazuje się na problem wynikający z niemajątkowego (osobistego) charakteru członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, będącego następstwem samej konstrukcji spółdzielni w prawie polskim. Członkostwo jest w tym kontekście ujmowane jako prawo podmiotowe, o charakterze osobistym, niezbywalnym, niedziedzicznym i niepodzielnym, "stanowiące kategorię zbiorczą, obejmującą uprawnienia członka wynikające ze stosunku członkostwa", nazywane prawem do członkostwa¹⁴⁶². Wymienione cechy członkostwa powodują niemożność jego zbycia (translatywnego przeniesienia) i w konsekwencji uniemożliwiają obrót prawem podmiotowym do członkostwa. "Natomiast przyczyną wprowadzenia w prawie cywilnym koncepcji praw związanych, dla których zachodzi następująca zależność: obrót jednym prawem pociąga za sobą obrót drugim prawem, było przede wszystkim uregulowanie problemów związanych z obrotem (rozporządzaniem) prawem głównym i podporządkowanym"¹⁴⁶³. Powyższe nie przekreśla jednak możliwości mówienia o związku pomiędzy członkostwem a prawem do lokalu, skoro treść każdego stosunku członkostwa w spółdzielni jest identyczna¹⁴⁶⁴. Na takim samym stanowisku stał Trybunał Konstytucyjny

¹⁴⁶⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1596.

¹⁴⁶¹ M. Pyziak-Szafnicka, w: *SPP t. I, Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 843-845; Tak też: A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne*, Warszawa 2000, s. 141-142; S. Grzybowski, w: *SPC t. I. Część ogólna*, s. 226; Z. Radwański, *Prawo cywilne*, Warszawa 2007, s. 100.

¹⁴⁶² K. Pietrzykowski, *Powstanie i ustanie stosunku...*, s. 70-71.

¹⁴⁶³ K. Królikowska, *Zasada związania ...*, s. 66-69.

¹⁴⁶⁴ K. Stefaniuk, *Treść i charakter prawny...*, s. 180, Zob. też K. Pietrzykowski, *Nowa ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych*, MOP 2001, Nr 8, s. 437.

odnosząc się w uzasadnieniach swoich orzeczeń w sprawach działkowych do związania prawa użytkowania działki z członkostwem w PZD¹⁴⁶⁵. Powyższe uwagi mają pełne zastosowanie do sytuacji związania prawa do działki oraz członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym, albowiem członkostwo to cechuje się takimi samymi atrybutami jak członkostwo w spółdzielni, ma więc charakter osobisty, niemajątkowy i jest nieprzenoszalne. Wskazaną specyfikę związku pomiędzy członkostwem a prawem równoległym trzeba będzie uwzględnić w dalszych szczegółowych rozważaniach.

"Celem wyodrębniania kategorii praw związanych w prawie cywilnym jest określenie, na rzecz którego podmiotu mogą one powstać, komu przysługiwać i jak je zbywać; jest to zatem podstawowa instytucja prawna dla obrotu cywilnoprawnego"¹⁴⁶⁶. Na gruncie omawianej problematyki relację tę można ukształtować w sposób modelowy dwojako:

- (i) najpierw - dla zawarcia umowy dzierżawy działkowej wymagane może być uprzednie nabycie członkostwa stowarzyszenia a jego utrata powoduje wygaśnięcie też stosunku dzierżawy (w takim wypadku z członkostwem związane jest prawo do działki - można zatem mówić, że członkostwo ma w tym wypadku charakter nadrzędny),
- (ii) po wtóre - to członkostwo może być zarezerwowane jedynie dla osób, które dzierżawią działkę w danym ogrodzie działkowym (wówczas z prawem do działki (nadrzędnym) związane będzie członkostwo).

W pierwszym przypadku, dopóty dopóki działkowiec przynależy do stowarzyszenia ogrodowego, uprawniony on będzie korzystać z prawa dzierżawy działkowej. Utrata członkostwa musiałaby się natomiast wiązać z rozwiązaniem bądź wygaśnięciem umowy dzierżawy działkowej. Odpowiednie postanowienia w tym względzie zawierać musiałyby postanowienia ustawy kształtujące treść i przyczyny ustania umowy dzierżawy działkowej. Statut natomiast do praw członka zaliczać powinien pozostawanie w stosunku dzierżawy działkowej, co wiązałoby się z odpowiednim obowiązkiem po stronie stowarzyszenia ogrodowego.

W wypadku drugim, tak długo jak danej osobie przysługiwać będzie prawo do działki, pozostawać ona będzie członkiem stowarzyszenia (lub uprawniona jest ten status uzyskać). Utrata tego pierwszego prawa, skutkowałaby bezwzględnie utratą również członkostwa. Uregulowanie opisanej zależności mogłoby nastąpić jedynie na gruncie statutu, choć mającym swoje źródło w wymaganiach ustawowych.

¹⁴⁶⁵ Zob. pkt 3 uzasadnienia orz. TK z 20.11.1996 r. (K 27/95, OTK 1996/6/50), uzasadnienie wyr. TK z 20.02.2002 r. (K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4), pkt 7.3 uzasadnienia wyr. TK z 11.07.2012 r. (K 8/10, OTK-A 2012/7/78).

¹⁴⁶⁶ K. Królikowska, *Zasada związania...*, s. 61.

Dopuszczyć należy również rozwiązania mieszane, w szczególności takie, które zarazem wymagają nabycia członkostwa wraz z prawem do działki, jak i wiążą możliwość przynależenia do stowarzyszenia z korzystaniem z działki w ogrodzie prowadzonym przez stowarzyszenie. Jak wskazano już wyżej, w statutach towarzystw ogrodów działkowych działających do 1949 r. odnaleźć można każde z przytoczonych powyżej rozwiązań.

Starając się ustalić rzeczywistą zależność pomiędzy dwoma omawianymi stosunkami (członkowskim i dotyczącym korzystania z działki) odwołać należy się do przedstawionej na początku niniejszego rozdziału analizy przyczyn, dla których organizacje działkowców zaczęły odgrywać istotną rolę w prowadzeniu ogrodów działkowych. Wynika z niej, że utworzenie i funkcjonowanie stowarzyszeń ma charakter służebny i wtórny wobec nadrzędnego celu, jakim jest wspólne korzystanie z działek przez działkowców. Najpierw więc krystalizowała się grupa osób gotowych wspólnie realizować swoje zainteresowania działkowe i prowadzić działki, a dopiero następnie dla tego celu tworzono stowarzyszenie, po to, by można było nabyć prawo do gruntu i zorganizować wspólną na nim aktywność. Również wówczas, gdy stowarzyszenie ogrodowe już istnieje, uzyskanie członkostwa jest zasadniczo nie celem samym w sobie, lecz środkiem mającym prowadzić do uzyskania działki. Przynależność do stowarzyszenia wspomagać ma jedynie odpowiednie formalne zorganizowanie warunków dla korzystania z prawa do działki¹⁴⁶⁷. Mogłoby to uzasadniać takie ukształtowanie relacji pomiędzy członkostwem a prawem do działki, z którego wynikać będzie podporządkowanie tego pierwszego prawa drugiemu w tym sensie, że członkostwo przysługiwać mogłoby jedynie osobom, które dzierżawią działkę w ogrodzie prowadzonym przez dane stowarzyszenie. Nie sposób jednak nie dostrzec, że aby stowarzyszenie ogrodowe mogło ustanawiać prawa do działki, najpierw musi ono powstać. Tworzą je zatem osoby nie posiadające prawa do działki. Ustawa przewiduje kategorię "osób zainteresowanych zawarciem umowy dzierżawy działkowej" (art. 45 ust. 1), ale musiałaby ona zostać dostosowana do koncepcji podporządkowania członkostwa prawu do działki. W tym kontekście wymaga zauważenia, że mimo podobnego funkcjonalnego podporządkowania powodów tworzenia spółdzielni mieszkaniowych względem celów, jakie przy ich pomocy realizują spółdzielcy (zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych), przez lata to spółdzielcze stosunki lokatorskie uznawane były za stosunki pochodne wobec członkostwa i z członkostwem związane¹⁴⁶⁸. Kwestia kierunku związania członkostwa z prawem pochodnym (równoległym) jest bowiem wynikiem zastosowanej przez ustawodawcę konstrukcji prawnej,

¹⁴⁶⁷ Por. uwagi J. Pisulińskiego sformułowane w 2003 r. dotyczące powszechnego postrzegania jako prawa dominującego spółdzielczego prawa do lokalu lub do domu jednorodzinnego, a nie stosunku prawnego wynikającego z członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej: J. Pisuliński, *Członkostwo w spółdzielni ...*, s. 5.

¹⁴⁶⁸ P. Zakrzewski, *Status prawny członka...*, s. 57-59, K. Pietrzykowski, *Zmiany w prawie spółdzielczym*, MOP 2005, Nr 21, s. 1047-1048.

a nie samej funkcjonalnej zależności pomiędzy tymi prawami (o czym świadczy zresztą dokonana na gruncie przepisów o spółdzielniach mieszkaniowych "rewolucja"). Uwzględnić też trzeba, że w świetle charakteryzującej stowarzyszenia zasady dobrowolności oraz koncepcji nabywania członkostwa na podstawie oświadczeń woli obu stron (stowarzyszenia i nowego członka), na gruncie ustawy Prawo o stowarzyszeniach wykluczony jest automatyzm wstąpienia w członkostwo, który uniezależniałby ten skutek od woli działkowca. Jeśli zatem stowarzyszenia ogrodowe pozostać miałyby w swej naturze stowarzyszeniami, to zawsze warunkiem uzyskania prawa do działki będzie złożenie oświadczenia woli dotyczącego nabycia członkostwa, co dawałoby na tym etapie nadrzędną pozycję w tej współzależności członkostwu. Możliwe sposoby rozwiązania tego dylematu zostaną przeanalizowane poniżej¹⁴⁶⁹.

VIII.4.3.3. Modele powiązania członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym z prawem do działki

Omawiając poniżej różne warianty związku pomiędzy członkostwem a prawem do działki, przyjmuję za wyjściową (tj. właściwą dla wszystkich poniższych modeli) konstrukcję, w której członkostwo w stowarzyszeniu ogrodowym dzieli losy prawa do działki i nie może trwać bez równoczesnego związania członka i stowarzyszenia umową dzierżawy działkowej. Zmienny natomiast, w zależności od przyjętego modelu, będzie stopień uzależnienia możliwości nabycia i korzystania z prawa do działki od równoczesnego przystąpienia do stowarzyszenia ogrodowego. Jednocześnie ustawa gwarantować powinna, zgodnie z ideą służebnej funkcji stowarzyszenia ogrodowego względem osób korzystających z działek w ROD, że wymagania statutu w zakresie warunków nabycia członkostwa ograniczone będą zasadniczo do faktu nabycia prawa do działki. Swoboda stowarzyszenia ogrodowego w zakresie nawiązywania stosunków członkowskich realizować się będzie w równoległym procesie zawierania (ewentualnie rozwiązywania) umów dzierżawy działkowej zgodnie z regułami już funkcjonującymi na gruncie ustawy z 2013 r. (art. 29, 35-36 i 41). Zgodnie z powyższymi założeniami, docelowo członkostwo przysługiwać powinno wyłącznie osobom dysponującym prawem do działki w ROD prowadzonym przez dane stowarzyszenie. Przed przedstawieniem szczegółowych rozważań w tym względzie, niezbędne jest jednak poczynienie kilku uwag natury ogólnej.

¹⁴⁶⁹ Por. uwagi W. Chrzanowskiego dot. powiązań pomiędzy członkostwem w spółdzielczych zrzeszeniach budowy domów jednorodzinnych a prawem do działki nabywanym przez członka takiej spółdzielni - W. Chrzanowski, *Prawo do domu jednorodzinnego...*, s. 70 i 76-78.

Po pierwsze, zauważyć trzeba, że metody ukształtowania przez ustawodawcę związku między dwoma prawami mogą charakteryzować się różnym stopniem intensywności. W bardziej intensywnym wariacie związku, prawo nadrzędne nie może istnieć samo, bez towarzyszącego mu prawa związanego. Tak właśnie z prawem własności wyodrębnionego lokalu związany jest udział we współwłasności (współużytkowaniu wieczystym) gruntu, na którym znajduje się budynek oraz udział we współwłasności części wspólnych budynku. Tak też obecnie ze spółdzielczymi prawami do lokalu związane jest członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej. W wariacie mniej intensywnym natomiast "prawo nadrzędne może powstać i trwać bez prawa towarzyszącego; związek obu nie jest więc konieczny. Jeśli jednak prawo towarzyszące powstanie, będzie zawsze związane z prawem nadrzędnym"¹⁴⁷⁰. Dla przykładu, przed dokonaną 20 lipca 2017 r. nowelizacją ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (będącą następstwem m.in. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2015 r.)¹⁴⁷¹, członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej - jako wówczas prawo nadrzędne - mogło przysługiwać osobom, które nie dysponowały spółdzielczymi prawami do lokalu, tj. nie było wymagane nawiązanie jakichkolwiek stosunków pochodnych ze spółdzielnią¹⁴⁷², zarazem jednak dla ustanowienia takich stosunków pochodnych było ono niezbędne. W przypadku ewentualnego powiązania na gruncie ustawy z 2013 r. członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym i prawa do działki, wskazana intensywność związku pomiędzy tymi prawami skutkować będzie różnym natężeniem ingerencji w swobodę zrzeszania się działkowców i określania zasad nabywania i utraty członkostwa w stowarzyszeniu.

Po drugie, zasadniczy wpływ na prowadzone poniżej analizy ma ukształtowanie przez ustawodawcę prawa do działki jako prawa zbywalnego (art. 41 RodzOgrU). Motywy takiej decyzji zostały omówione w rozdziale III.6.3. pracy. Możliwość przeniesienia praw i obowiązków wynikających z prawa do działki wymusza w kontekście związku tego prawa z członkostwem rozważenie różnych rozwiązań dotyczących nabywania i utraty członkostwa. Gdyby natomiast prawo do działki było, tak jak przed rokiem 2013, niezbywalne (co korespondowałoby z niezbywalnością członkostwa), wówczas uniknęlibyśmy większości omawianych niżej problemów, które dla osobistego stosunku członkostwa niesie ze sobą zbycie prawa powiązanego z członkostwem. Od decyzji ustawodawcy nie można jednak abstrahować i należy poniżej rozważyć potencjalny wpływ na członkostwo faktu zbycia powiązanego z nim prawa do działki.

Prowadzi nas to do trzeciej uwagi ogólnej. Należy dostrzec, że potrzeba analizy powyższej kwestii wynika z sygnalizowanej już wyżej specyfiki związku praw, spośród

¹⁴⁷⁰ M. Pyziak-Szafnicka, w: *SPP t. 1, Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 843.

¹⁴⁷¹ K 60/13, OTK Seria A 2015 Nr 2, poz. 11.

¹⁴⁷² Zob. więcej K. Królikowska, *Zasada wiązania ...*, s. 68.

których jednym jest niezbywalne członkostwo. Związanie praw w tradycyjnym ujęciu oznacza przecież jednoczesne przeniesienie prawa towarzyszącego wraz z prawem nadrzędnym - w omawianym jednak przypadku skutek ten nastąpić nie może. Dopiero szczególne cechy członkostwa otwierają możliwość rozważenia, czy zawsze nowy stosunek członkowski musi wraz z przeniesieniem prawa funkcjonalnie nadrzędnego zostać ustanowiony, oraz w jakim to powinno nastąpić trybie.

Po czwarte, istotne ograniczenia w zakresie możliwości kształtowania ścisłego związku członkostwa z innym prawem wynikają z umownej natury aktu przystąpienia/przyjęcia do stowarzyszenia. Skoro bowiem, jak wskazano, zbycie prawa dzierżawy działkowej będzie prowadzić do wygaśnięcia członkostwa dotychczasowego działkowca i konieczne byłoby nawiązanie nowego stosunku członkostwa z nabywcą tego prawa, to dla zaistnienia takiego skutku potrzebne jest nie tylko odpowiednie postanowienie statutu stowarzyszenia (bądź oświadczenie organu), lecz również wyrażone wprost oświadczenie nowego członka o woli przystąpienia do stowarzyszenia. Taka konstrukcja oznacza w istocie uzależnienie możliwości powstania prawa do działki od nawiązania stosunku członkostwa (czyli związanie przebiegające w przeciwnym niż funkcjonalnie uzasadniony kierunku), albowiem nabycie tego prawa zależne jest od równoczesnego nabycia członkostwa. Jediną alternatywą dla tego rozwiązania jest określenie wprost w ustawie następującego z mocy prawa skutku nabycia członkostwa przez działkowca nabywającego prawo do działki.

Po piąte, ustawodawca wprowadzając omawiane rozwiązania nie może poprzestać na określeniu docelowego modelu, na którym bazować ma organizacja ogrodów działkowych. Nie wystarczy bowiem samo przesądzenie w ustawie, że członkostwo w stowarzyszeniu ogrodowym przysługiwać może wyłącznie działkowcom ROD przez nie prowadzonym. Konieczne jest określenie norm prawnych, które skutek taki pozwolą osiągnąć - albo wywołując go z mocy prawa, albo wprowadzając określone nakazy i środki do ich wyegzekwowania, albo determinując warunki zawieranych umów i statutów.

Dokonanie powyższych spostrzeżeń, pozwala przejść do opisu możliwych wariantów ustawowego uregulowania związku pomiędzy członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym a prawem do działki. W każdym z nich członkostwo adresowane jest wyłącznie do osób korzystających z działki w ROD prowadzonym przez stowarzyszenie ogrodowe i gwarantować ma rzeczywisty wpływ działkowców na tę organizację, różne jednak są

wyznaczone ustawą mechanizmy doprowadzenia do tego stanu oraz stopień intensywności omawianego związku.

Pierwsza linia podziału pomiędzy potencjalnymi modelami powiązania członkostwa z prawem do działki przebiegać będzie według kryterium konieczności przynależenia działkowców dysponujących prawem do działki do stowarzyszenia prowadzącego ROD, w którym znajduje się ich działka. Kolejne wynikać będą z techniki, jaką ustawodawca zastosuje by osiągnąć skutek w postaci związania prawa do działki i członkostwa.

Model pierwszy

Nie wprowadza on obowiązku przystąpienia do stowarzyszenia ogrodowego, ograniczając związek pomiędzy omawianymi prawami do następujących reguł:

- stowarzyszenie nie może odmówić przyjęcia w poczet członków działkowca, z którym zawarło umowę dzierżawy działkowej (zasada taka obowiązuje na gruncie obowiązującej ustawy - zob. art. 48 ustawy z 2013 r.),
- wykluczone jest członkostwo w stowarzyszeniu prowadzącym ROD osób nie korzystających z działki w tym ogrodzie, a utrata prawa do działki powodować musi wygaśnięcie członkostwa (tego rozwiązania ustawa z 2013 r. nie przyjmuje).

Zasady te, mimo iż zadeklarowane w ustawie, realizowane byłyby na poziomie decyzji stowarzyszenia ogrodowego i jego członków i znajdowałyby wyraz w ich oświadczeniach woli. Nabycie prawa do działki (pochodne - tj. wynikające z nabycia prawa do działki, jak i pochodne - tj. wynikające z ustanowienia tego prawa przez samo stowarzyszenie) nie musiałyby zatem skutkować nabyciem członkostwa przez nowego działkowca, miałby on swobodę decydowania o tym, czy chce przystąpić do stowarzyszenia. Stowarzyszenie natomiast byłoby m.in. uprawnione do wykluczenia członków, którzy utracili prawo do działki. Członkostwo byłoby w tym przypadku związane z prawem do działki, ale intensywność tego związania nie byłaby duża.

Rozwiązanie to nie będzie gwarantować tożsamości podmiotowej pomiędzy zbiorem osób korzystających z działek w danym ogrodzie oraz zbiorem członków stowarzyszenia go prowadzącego. Zarazem będzie ono budzić najmniej uwag krytycznych z punktu widzenia samorządności i dobrowolności stowarzyszeń. Pozytywnym jego skutkiem, w świetle formułowanych wobec obowiązującej ustawy uwag krytycznych, będzie niewątpliwie wyeliminowanie wpływu na stowarzyszenie osób nie związanych formalnie z prowadzonymi

przez tę organizację ogrodami¹⁴⁷³ oraz pozostawienie każdemu z działkowców możliwości kształtowania działalności stowarzyszenia prowadzącego jego ogród.

Zbliżone rozwiązanie proponowane było na gruncie projektu grupy posłów z druku sejmowego nr 1240 VII kadencji¹⁴⁷⁴. Wiązano w nim członkostwo w stowarzyszeniu z prawem do działki, jednak nie wymagano zrzeszenia się wszystkich działkowców w tej organizacji. Przewidziane na gruncie tego projektu, *prawo korzystania z działki* mogło być przyznane działkowcowi niezależnie od tego, czy zdecydował się on przystąpić do stowarzyszenia prowadzącego ogród. Członkami takiego stowarzyszenia mogły być jednak wyłącznie osoby korzystające z działek w danym ogrodzie lub ich małżonkowie, a w przypadku tworzenia nowego ogrodu - zainteresowani lub ich małżonkowie. W myśl proponowanych rozwiązań, brak było zatem konieczności przystępowania do stowarzyszenia, jeśli jednak członkostwo w stowarzyszeniu powstawało, to mogło on trwać jedynie tak długo, jak długo działkowiec dysponował prawem do korzystania z działki. Projekt ten przewidywał zarazem, że każdy ogród prowadzony byłby przez odrębne stowarzyszenie ogrodowe¹⁴⁷⁵, co gwarantowało, że odpowiedzialność za ogród powierzana była jego użytkownikom. Użytkownicy działek w danym ogrodzie działkowym mogli natomiast utworzyć kilka stowarzyszeń ogrodowych, a ogród (w całości) powierzany do prowadzenia miał być temu z nich, które posiadałoby poparcie co najmniej połowy działkowców danego ogrodu działkowego.

Aby zapewnić włączenie wszystkich osób korzystających z ROD w skład stowarzyszenia prowadzącego ten ogród (ogrody) konieczne byłoby jednak wprowadzenie w ustawie wymogu przystąpienia wszystkich działkowców korzystających z ROD do stowarzyszenia go prowadzącego. Ustawodawca może zastosować różne środki, aby doprowadzić do takiego stanu.

Model drugi

W przypadku tym ustawa z 2013 r., przewidując, że stowarzyszenie ogrodowe zrzesza wszystkich działkowców prowadzonych przez siebie ogrodów, nakładałaby na działkowca

¹⁴⁷³ Aktualny pozostanie natomiast problem utraty przez działkowców wpływu na stowarzyszenie prowadzące wiele ogrodów. Problem ten rozwiązany być może np. przez rozwiązanie proponowane na gruncie opisanego poniżej projektu ustawy z druku sejmowego Nr 1240 VII kadencji (zasada jedno stowarzyszenie prowadzi jeden ogród działkowy), bądź przez omówiony w dalszej części pracy mechanizm wydzielenia się stowarzyszenie założonego dla danego ROD ze stowarzyszenia prowadzącego wiele ogrodów.

¹⁴⁷⁴ Projekt dostępny na stronie <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1240> [dostęp: 15.02.2019].

¹⁴⁷⁵ Prócz tego projekt dopuszczał możliwość prowadzenia ogrodu działkowego samodzielnie przez gminę lub zawarcie przez nią umowy o prowadzenie ogrodu z wybranym przez siebie podmiotem zarządzającym.

obowiązek przystąpienia do stowarzyszenia ogrodowego¹⁴⁷⁶, a na stowarzyszenie obowiązek włączenia go w poczet swoich członków. Wprowadzałyby ona też mechanizmy mające zapewnić tożsamość składu członkowskiego z gronem osób korzystających z działek w ROD:

- każdemu działkowcowi - czy to uzyskującemu prawo do działki pierwotnie (poprzez zawarcie umowy ze stowarzyszeniem), czy to przez przeniesienie prawa do działki, czy też na skutek wstąpienia w stosunek prawny po zmarłym działkowcu (na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy) - przyznane byłoby roszczenie o przyjęcie go w poczet członków stowarzyszenia ogrodowego, na wzór uregulowania z art. 48 RodzOgrU;
- stowarzyszenie ogrodowe byłoby uprawnione do wypowiedzenia umowy dzierżawy działkowej w przypadku nie przystąpienia przez działkowca do stowarzyszenia w odpowiednim terminie, a w razie rozwiązania tej umowy lub przeniesienia prawa do działki na inną osobę - do wykluczenia go ze stowarzyszenia;
- gdyby stowarzyszenie trwale zaniechało starań o zapewnienie przystąpienia do niego wszystkich działkowców, ustawa mogłaby przewidywać sankcje, włącznie z sankcją pozbawienia go statusu stowarzyszenia ogrodowego, czy likwidacji ogrodu.

W modelu tym, przyjęcie w poczet członków stowarzyszenia oraz wykluczenie z tego grona nadal realizowałoby się poprzez oświadczenia obu lub jednej ze stron. Powiązanie członkostwa i prawa do działki byłoby w tym wariantcie zdecydowanie bardziej intensywne, nadal jednak nie gwarantowałoby w każdym czasie pełnej tożsamości podmiotowej pomiędzy działkowcami ROD prowadzonych przez stowarzyszenie, a jego członkami, byłoby bowiem kształtowane decyzjami organów stowarzyszenia wymuszonymi przez przepisy ustawowe. Proponowane rozwiązanie należałoby przeanalizować z punktu widzenia dopuszczalności nakładania na działkowców i stowarzyszenie obowiązków i związanych z nimi sankcji w zakresie nawiązania stosunku członkostwa. Kwestie ograniczeń wolności zrzeszania się w omawianych przypadkach omówiona zostanie jednak poniżej.

¹⁴⁷⁶ Prawo wprowadza w szczególnych przypadkach obowiązek przynależności do określonych zrzeszeń, obwarowując go określonymi "sankcjami". Tak np. art. 12a i 12b ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie stanowi, że "Polski związek sportowy jest obowiązany należeć do właściwej międzynarodowej federacji sportowej działającej w sporcie olimpijskim lub paraolimpijskim lub innej uznanej przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski", a jeśli obowiązkowi temu nie zostanie uczynione zadość, wówczas związek taki "staje się związkiem sportowym działającym w formie związku stowarzyszeń" z dniem prawomocności decyzji stwierdzającej brak przynależności do właściwej międzynarodowej federacji.

Model trzeci

Kolejnym możliwym rozwiązaniem mogłoby być określenie w ustawie wymaganej treści statutów stowarzyszeń ogrodowych oraz postanowień umów dotyczących dzierżawy działkowej, które kształtowałyby w pożądanym przez ustawodawcę sposób zasady nabywania i utraty prawa do działki oraz członkostwa¹⁴⁷⁷. Oprócz określania, tak jak obecnie, celów i sposobów działania stowarzyszeń ogrodowych, ustawa z 2013 r. mogłaby również zdefiniować "sposób nabywania i utraty członkostwa i przyczyny utraty członkostwa", o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 4 PrStow. Możliwe byłoby przesądzenie, że jedyną przesłanką nabycia członkostwa jest nabycie prawa do działki, a oświadczenie woli stowarzyszenia w przedmiocie zawarcia umowy dzierżawy działkowej obejmuje również oświadczenie woli dotyczące przyjęcia działkowca do stowarzyszenia¹⁴⁷⁸. W efekcie wola stowarzyszenia ogrodowego nawiązania stosunku członkowskiego z osobą zawierającą z nim umowę dzierżawy działkowej wyrażona byłaby wprost w statucie, a skutek ten następowałby z chwilą wyrażenia przez kandydata woli zawarcia takiej umowy i przystąpienia do stowarzyszenia¹⁴⁷⁹. Dlatego też, zarówno zawarcie umowy dzierżawy działkowej, jak i skuteczność przeniesienia praw do działki, musiałyby być na gruncie ustawy uzależnione (warunek zawieszający) od złożenia równoczesnego (lub w określonym terminie) oświadczenia woli o przystąpieniu do stowarzyszenia ogrodowego¹⁴⁸⁰. Aby zapewnić odpowiedni skład stowarzyszenia, rozwiązanie umowy dzierżawy działkowej powinno być statutową przyczyną wygaśnięcia członkostwa¹⁴⁸¹. Zarazem, umowa dzierżawy działkowej powinna wygasać z chwilą utraty członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym. W celu umożliwienia zakładania stowarzyszeń ogrodowych przed nabyciem przez nie praw do

¹⁴⁷⁷ O statutowych ograniczeniach możliwości uzyskania członkostwa patrz - K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Korporacja. Elementy konstrukcji...*, s. 123-124.

¹⁴⁷⁸ Dopuszczalność ustalenia w statucie zrzeczenia takiego podwójnego skutku jednej czynności prawnej tj. powiązania oświadczenia o rozwiązaniu umowy dotyczącej korzystania z działki ze skutkiem utraty członkostwa wynika pośrednio z wyr. SN z 29 VI 1973, I CR 301/73, OSPIKA Nr 10/1974 poz 200. Podobne rozwiązanie przewidywała też ustawa z 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych stanowiąc, że "członkostwo Związku nabywa się jednocześnie z przydzieleniem działki w pracowniczym ogrodzie działkowym" (art. 25 ust 1). Na gruncie przywołanej ustawy nie oznaczało to, że skutek nabycia członkostwa następował z mocy prawa, ustawa nadal bowiem wymagała formalnego przyjęcia w poczet członków Związku (art. 28. 1). Art. 25 ust 1 ustawy z 1981 r. należało zatem postrzegać, jako wytyczną co do treści statutu i procedur przydzielania działek w pracowniczych ogrodach działkowych (przydzielenie działki powinno nastąpić jednocześnie z przyznaniem członkostwa).

¹⁴⁷⁹ Taką formę nawiązania stosunku członkostwa dopuszcza A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach...*, s. 77, a także S. Grzybowski, *Problematyka cywilnoprawna...*, s. 19 oraz P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 224,

¹⁴⁸⁰ Por. wyrażone w uzasadnieniu wyr. z dnia 5.02.2015 r. (K 60/13, OTK Seria A 2015 Nr 2, poz. 11) stanowisko Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do konieczności złożenia deklaracji członkowskiej w celu przyjęcia w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej i ewentualnego zrównania samego nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu czy ekspektatywy prawa własności lokalu z wyrażeniem woli nabywcy przystąpienia do spółdzielni, w której te prawa zostały ustanowione i funkcjonują. Trybunał nie podzielił stanowiska, aby z przepisów Konstytucji wynikała norma pozwalająca uznać, że złożenie odrębnego oświadczenia woli o przystąpieniu nie powinno być warunkiem przyjęcia w poczet jej członków.

¹⁴⁸¹ Por. zbliżone rozwiązania przyjmowane na gruncie ramowego projektu statutu spółdzielczego zrzeczenia budowy domów jednorodzinnych Centralnego Związku Spółdzielczości Budownictwa Mieszkaniowego przedstawione przez W. Chrzanowskiego - W. Chrzanowski, *Prawo do domu jednorodzinnego...*, s. 76-77.

nieruchomości ROD, ustawa powinna przewidywać tymczasowe członkostwo założycieli na wzór tymczasowego członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej - zob. art. 3 ust. 3² pkt 7 oraz art. 3 ust. 9 SpMieszkU.

Należy przypomnieć tu, że wtórne nabycie prawa do działki następuje po pierwsze, na skutek oświadczenia stowarzyszenia dotyczącego zatwierdzenia przeniesienia prawa do działki (art. 41 ust. 3 zd. 1 RodzOgrU), po drugie przez przemilczenie tj. nie złożenie przez stowarzyszenie w przewidzianym ustawą terminie oświadczenia przeciwnego, co można utożsamiać z dorozumianą zgodą na wejście przez nabywcę w prawa dotychczasowego działkowca (art. 41 ust. 3 zd. 1 in fine RodzOgrU), po trzecie nabycie jest skutkiem orzeczenia sądu wydanego w trybie art. 41 ust. 7 RodzOgrU. W każdej z tych sytuacji zidentyfikować można oświadczenie woli stowarzyszenia w przedmiocie nawiązania stosunku dzierżawy działkowej z nowym działkowcem (złożone wprost, w sposób dorozumiany oraz zastępczy), które - na mocy statutu - mogłoby być równocześnie identyfikowane jako odnoszące się do przyjęcia tej osoby w poczet członków¹⁴⁸². Zarazem w przypadku dotychczasowego członka moment zatwierdzenia przeniesienia praw do działki na inną osobę, upływu terminu na jej zatwierdzenie lub uprawomocnienia się orzeczenia zastępującego ww. oświadczenie wyznaczałby zgodnie z regulacją statutową chwilę wygaśnięcia stosunku członkostwa dotychczasowego członka.

S. Grzybowski analizując skutki utraty przez członka stowarzyszenia wymaganych ustawą lub statutem kwalifikacji, stanowiących przesłankę należenia do danego stowarzyszenia (za przykład służyła m.in. sytuacja hodowcy drobnego inwentarza należącego do odpowiedniego stowarzyszenia, który przestał być takim hodowcą), zgłaszał wątpliwości co do tego, czy same tego typu zdarzenie prawne (utrata kwalifikacji) mogłoby powodować ustanie stosunku członkostwa. Autor przychylił się do tezy, że niezbędne raczej byłoby podjęcie decyzji o usunięciu ze stowarzyszenia¹⁴⁸³. Odnosząc powyższe do przypadku utraty przez działkowca prawa do działki w ROD (na skutek wypowiedzenia, rozwiązania umowy dzierżawy działkowej, zrzeczenia się prawa użytkowania, czy przeniesienia prawa do działki), bronić można tezy, że w przypadku związania członkostwa z prawem do działki - we wszystkich tych przypadkach można byłoby na gruncie statutu utożsamiać decyzję dotyczącą samego prawa do działki z decyzją dotyczącą ustania członkostwa w stowarzyszeniu¹⁴⁸⁴. I tak - w razie wypowiedzenia umowy dzierżawy działkowej przez działkowca, zrzeczenia się

¹⁴⁸² Korekty natomiast wymagałyby zasady wstąpienia małżonka zmarłego działkowca w stosunek prawny wynikający z prawa do działki, bo oświadczenie woli, o którym mowa w art. 38 ust. 1 ustawy z 2013 r. powinno dotyczyć również przystąpienia do stowarzyszenia.

¹⁴⁸³ S. Grzybowski, *Problematyka cywilnoprawna...*, s. 22.

¹⁴⁸⁴ Rozwiązanie stosunku członkostwa następuje co do zasady na podstawie jednostronnych decyzji i wyrażających je oświadczeń woli stowarzyszenia lub członka, dodatkowo może nastąpić też z mocy prawa (np. w przypadku śmierci lub ubezwłasnowolnienia członka, czy rozwiązania stowarzyszenia) - zob. P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 225-228.

przez niego prawa użytkowania działki, rozwiązania umowy dzierżawy działkowej za porozumieniem stron, czy przeniesienia prawa do działki na inną osobę - oświadczenia działkowca w tym względzie niewątpliwie zawierałyby w sobie *implicite* oświadczenie woli dotyczące wystąpienia ze stowarzyszenia ogrodowego. Podobnie w razie wypowiedzenia umowy dzierżawy działkowej przez stowarzyszenie w wypadkach przewidzianych w art. 36 ust. 3 ustawy z 2013 r., oświadczeniu w tym względzie można byłoby nadać skutek również oświadczenia o wykluczeniu ze stowarzyszenia. Zarazem we wszystkich tych wypadkach skutek ustania członkostwa powiązany byłby z chwilą wygaśnięcia stosunku wynikającego z prawa do działki. Oznaczałoby to, że dla utraty członkostwa w omawianych przypadkach zbędne byłoby podejmowanie przez władze stowarzyszenia kolejnej, konstytutywnej decyzji odnoszącej się tym razem do członkostwa, a wystarczające byłyby bądź deklaratywne potwierdzenie utraty członkostwa z określonym dniem, bądź jedynie czynność faktyczna związana z aktualizacją listy członków stowarzyszenia.

Statut stowarzyszenia mógłby w omawianym wypadku regulować też inne niż wynikające ze sposobu wykonywania prawa do działki, przyczyny wykluczenia członka ze stowarzyszenia. Możliwość wykluczenia przez stowarzyszenie członka jeśli zachodzą określone w statucie przesłanki jest elementem wolności zrzeszania się¹⁴⁸⁵. Konsekwentnie jednak, również umowa dzierżawy działkowej musiałby przewidywać w przypadku utraty członkostwa wygaśnięcie prawa do działki.

Rozwiązanie takie podkreślałoby autonomię woli stron i powstanie stosunku członkostwa na podstawie umowy¹⁴⁸⁶, choć i w tym przypadku mogłyby się pojawiać zarzuty ingerowania w samorządność stowarzyszeń poprzez narzucanie im treści postanowień statutowych oraz ograniczania wolności zrzeszania się poprzez wprowadzenie przymusu zadeklarowania przez działkowca przynależności do stowarzyszenia. Reguły te prowadziłyby jednak z dużą skutecznością do włączenia w skład stowarzyszenia ogrodowego wszystkich osób korzystających z działki w ROD. Nietrudno też zauważyć, że opisane rozwiązanie charakteryzowałoby się wzajemnym związaniem członkostwa i prawa do działki¹⁴⁸⁷. W momencie realizowania planu nabycia praw do działki, warunkiem skuteczności takiej czynności będzie przystąpienie do stowarzyszenia, mimo że to członkostwo ma być

¹⁴⁸⁵ E. Hadrowicz, *Żądanie przez członka...*, s. 49.

¹⁴⁸⁶ Zob. przedstawione w rozdziale IV.3 pracy uwagi dotyczące cywilnoprawnego charakteru stosunku członkostwa, zgodnie z umowną teorią statutu i aktu przyjęcia-przystąpienia do stowarzyszenia. Zob. też odnośnie umownego charakteru członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej na gruncie obowiązujących przed lipcem 2017 r. przepisów - K. Królikowska, w: *Ustawa o spółdzielniach...*, art. 3, teza 15.

¹⁴⁸⁷ Zob. analogiczne ujęcie relacji pomiędzy członkostwem w PZD a użytkowaniem działki w pkt 8 uzasadnienia wyr. TK z 14.09.1999 r., K 14/98, OTK 1999 Nr 6, poz. 115.

„konsekwencją” nabycia prawa do działki. Zarazem w chwili rezygnacji, bądź to z członkostwa, bądź z prawa do działki, wygasał będzie również drugi z tych stosunków¹⁴⁸⁸.

Model czwarty

Najdalej idącym rozwiązaniem byłoby oparcie zasad członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym na zasadach nawiązujących do obecnej regulacji członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, które to członkostwo powstaje i wygasa z mocy prawa na skutek zdarzeń związanych ze spółdzielczym prawem do lokalu¹⁴⁸⁹. W literaturze podkreśla się, że przywołana regulacja stanowi próbę wdrożenia formułowanych w literaturze postulatów zachowania naturalnej dla spółdzielczych praw do lokali zasady związania tych praw z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej, przy wykorzystaniu normatywnej zasady związania praw do lokali z obligatoryjnym członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej, co stanowi "odwrócenie" dotychczasowego modelu związania tych praw i ma swój wzór w przepisach regulujących funkcjonowanie wspólnoty mieszkaniowej¹⁴⁹⁰. Obecnie więc nie jest możliwe skuteczne nabycie członkostwa w spółdzielni bez nabycia prawa do lokalu. Nabycie prawa do lokalu jest przesłanką, a nie konsekwencją nabycia członkostwa.

Rozważając, czy taka regulacja na gruncie Prawa o stowarzyszeniach jest w ogóle możliwa, zauważyć można, że obowiązujące przepisy przewidują w szczególnych przypadkach wygaśnięcie z mocy prawa członkostwa w stowarzyszeniach lub partiach politycznych. Zgodnie np. z art. 106 ust 3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych¹⁴⁹¹, "z dniem rozpoczęcia pełnienia zawodowej służby

¹⁴⁸⁸ Por. uwagi M. Pyziak-Szafnickiej dotyczące niekonsekwencji podziału praw podmiotowych na dwie kategorie i przeciwstawiania sobie prawa nadrzędnego i związanego (M. Pyziak-Szafnicka, w: *SPP t. 1, Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 844-845) oraz spostrzeżenia piśmiennictwa odnoszące się do skomplikowanego układu praw głównych i związanych w przypadku ustanowienia odrębnej własności lokalu w budynku wybudowanym na gruncie stanowiącym przedmiot użytkowania wieczystego - zob. A. Doliwa, *Jerzego Ignatowicza koncepcja...*, s. 70 oraz A. Kaźmierczak, *Nieruchomość wspólna właścicieli lokali, problematyka prawno-rzeczowa*, Warszawa 2015, s. 158-168.

¹⁴⁸⁹ Zgodnie z art. 3 ust. 3² pkt 1-4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych członkostwo w takiej spółdzielni powstaje z chwilą nabycia roszczenia o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, nabycia ekspektatywy własności, umownego nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a także umownego ustanowienia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, jeżeli członkostwo nie zostało nabyte wcześniej. Zarazem nie jest już możliwe podejmowanie przez spółdzielnię mieszkaniową decyzji o wykluczeniu lub wykreśleniu członka ze spółdzielni mieszkaniowej, ani też decyzji członka o rezygnacji z członkostwa - członkostwo ustaje z mocy prawa dopiero w momencie utraty prawa do lokalu, czego przesłanki określa art. 11 ust. 1 - 1⁴ ww. ustawy. Więcej na ten temat - K. Królikowska, w: *Ustawa o spółdzielniach...*, art. 11, teza 5.

¹⁴⁹⁰ K. Królikowska, w: *Ustawa o spółdzielniach...*, art. 3, teza 27. K. Pietrzykowski, *Spółdzielcze prawo mieszkaniowe – ewolucja, stan obecny i przyszłość*, w: *Prawo cywilne - stanowienie, wykładnia i stosowanie, Księga pamiątkowa dla uczczenia setnej rocznicy urodzin Profesora Jerzego Ignatowicza* (red. M. Nazar), Lublin 2015, s. 291-292. Zob. na temat odwrócenia kierunku związania omawianych praw: K. Królikowska, *Zasada związania...*, s. 218-227; M. Wrzolek-Romańczuk, *Niewykorzystane szanse...*, s. 135, K. Pietrzykowski, w: E. Gniewek (red.), *SPP t. 4, Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 406 i nast., P. Zakrzewski, *Spółdzielcze prawa do lokali - propozycje...*, s. 75. O pochodnym charakterze członkostwa we wspólnocie mieszkaniowej wobec prawa własności lokalu - zob. A. Doliwa, *Prawo mieszkaniowe...*, s. 681.

¹⁴⁹¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 330.

wojskowej ustaje dotychczasowe członkostwo żołnierza zawodowego w partii politycznej, stowarzyszeniu, organizacji lub ruchu obywatelskim, o których mowa w ust. 1 pkt 1" (tj. stawiającym sobie cele polityczne). Podobne postanowienia dotyczące członkostwa w partiach politycznych przewidują ustawy o Policji¹⁴⁹², o Straży Granicznej¹⁴⁹³, o Służbie Więziennej¹⁴⁹⁴, czy o Państwowej Straży Pożarnej¹⁴⁹⁵. Ograniczenia te uznane są za uzasadnione i dopuszczalne na gruncie art. 22 ust. 2 zd. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 11 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Brak jest natomiast w prawie polskim przepisów, które przewidywałyby nabycie członkostwa w stowarzyszeniu z mocy prawa. Aktualizuje się w tym miejscu pytanie o naturę stosunku prawnego stowarzyszenia i czy dopuszcza ona nabywanie oraz utratę członkostwa niezależnie od oświadczeń członka i stowarzyszenia. Zwrócić należy uwagę, że w zależności od przyjętej koncepcji ujmowania natury stosunku, poruszony problem prowadzi do różnych wniosków. Albo uznać należałoby, że w razie określenia przez ustawodawcę mechanizmu nabywania i utraty członkostwa z mocy prawa, to te przepisy współkształtują naturę stosunku prawnego stowarzyszenia ogrodowego (ujęcie normatywne), albo przeciwnie - że byłoby to sprzeczne z naturą tego stosunku (ujęcie ontologiczne)¹⁴⁹⁶ i wyznaczałoby odrębny od stowarzyszenia, o którym mowa w Prawie o stowarzyszeniach, typ osoby prawnej.

Przyjęcie omawianego rozwiązania w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych. oznaczałoby, że z mocy prawa z momentem zawarcia umowy dzierżawy działkowej (tj. z datą (i) podpisania umowy dzierżawy działkowej ze stowarzyszeniem, (ii) zatwierdzenia umowy przeniesienia praw do działki, (iii) upływu terminu na jej zatwierdzenie lub (iv) uprawomocnienia się orzeczenia wydanego w trybie art. 41 ust. 7 ustawy z 2013 r.) strona tej umowy stawałaby się członkiem stowarzyszenia, a członkostwo to traciłaby z chwilą jej rozwiązania lub wygaśnięcia. Statut stowarzyszenia nie powinien w takim wypadku regulować innych przesłanek wygaśnięcia członkostwa, poza wyżej wymienionymi (i ewentualnie śmiercią członka). Przyczyny, które tradycyjnie uznaje się za uzasadniające wykluczenie z grona członków (np. działanie na szkodę stowarzyszenia, uchybienia w płatności składek) powinny stanowić podstawę rozwiązania umowy dzierżawy działkowej i dopiero ustanie stosunku dzierżawy prowadziłyby do utraty członkostwa¹⁴⁹⁷. Jedynie w tym przypadku członkostwo byłoby w sposób jednoznaczny prawem związanym - towarzyszącym

¹⁴⁹² Art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 161).

¹⁴⁹³ Art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 147).

¹⁴⁹⁴ Art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1542).

¹⁴⁹⁵ Art. 57c ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1313).

¹⁴⁹⁶ Zob. K. Osajda, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, (red. K. Osajda), Warszawa 2019 r., art. 353¹, Nb. 93-95.3.

¹⁴⁹⁷ Zob. opis aktualnego stanu prawnego w przypadku spółdzielczego prawa lokatorskiego oraz tego jak przekształcały się przesłanki ustania członkostwa osoby dysponującej takim prawem na przestrzeni lat - K. Królikowska, w: *Ustawa o spółdzielniach...*, art. 11, tezy 1-25.

prawu nadrzędnemu, którym byłoby prawo do działki, a przebieg tego związania byłby jednokierunkowy.

Oceniając, który z przedstawionych modeli będzie najwłaściwszy w odniesieniu do takiego rodzaju zrzeszenia, jakim jest stowarzyszenie ogrodowe, uwzględniać trzeba zarówno cechy ogólne tego typu osoby prawnej, w której nadrzędne znaczenie ma dobrowolność, samorządność i relacje członkowskie o charakterze niemajątkowym, jak i specyfikę (cechy szczególne) stowarzyszeń ogrodowych, które tworzone są m.in. ze względu na potrzeby działkowców o charakterze organizacyjnym, które to cechy łącznie wyznaczają naturę stosunku stowarzyszenia ogrodowego. Dodatkowo przyjęte rozwiązania powinny być skuteczne, a więc zapewniać działkowcom kontrolę nad decyzjami stowarzyszenia, a zarazem być możliwie przejrzyste i nieskomplikowane, bowiem zaangażowanie w stowarzyszenie ogrodowe ma ułatwiać funkcjonowanie działkowców w ROD, a nie piętrzyć przed nimi problemy.¹⁴⁹⁸

Zauważono już wyżej, że zaproponowane modele różnią się stopniem intensywności i metodą związania omawianych stosunków prawnych, mimo iż każdy z nich dąży do tego samego celu, tj. zapewnienia jednolitości grupy osób korzystających z działek i członków stowarzyszenia, i żaden z nich (prócz pierwszego) nie dopuszcza, by możliwe było trwałe pozostawanie działkowca poza strukturami stowarzyszenia ogrodowego.

W mojej ocenie, dla zapewnienia właściwej realizacji celów stowarzyszeń ogrodowych oraz wyeliminowania opisanych wyżej ryzyk, właściwe będzie zagwarantowanie ścisłego związku pomiędzy członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym a prawem do działki. Wymagania takie najlepiej realizować będą trzeci i czwarty z zaprezentowanych wyżej modeli. Jeśli bowiem przyjmiemy, że dążyć należy do zapewnienia, że jedynie działkowcy korzystający z działki w ROD są członkami stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ten ogród (tj. zbiory tych osób są w każdym czasie tożsame), nie powinno się dopuszczać sytuacji, w której przez nieokreślony czas byłyby działkowiec pozostaje członkiem stowarzyszenia, a osoba, która zawarła umowę dzierżawy działkowej jeszcze do niego nie przystąpiła. Taki stan rzeczy mógłby zaistnieć w przypadku zastosowania modelu pierwszego, który choć najpełniej urzeczywistnia ideę wolności zrzeszania się, umożliwia sprawowanie kontroli nad stowarzyszeniem przez jedynie część działkowców danego ROD, co jednocześnie rozmywa odpowiedzialność ogółu działkowców i utrudnia obciążanie ich konsekwencjami niewłaściwego prowadzenia ROD przez stowarzyszenie. Także model drugi

¹⁴⁹⁸ C. Wiśniewski, *Granice wolności...*, s. 17.

będzie prowadził do niepożądanego zaburzenia preferowanych zasad członkostwa, a wpisane w jego istotę nakazy przystąpienia do (wykluczenia ze) stowarzyszenia, nie ingerują mniej w wolność zrzeszania się niż rozwiązania zastosowane w modelu trzecim. W przypadku przyjęcia wariantów pierwszego i drugiego, związek pomiędzy członkostwem a prawem do działki będzie zaledwie połowiczny, co - w sytuacji uznania takiego związku z punktu widzenia specyfiki oraz funkcji powiązanych praw za właściwy - osłabiałoby pożądane przez ustawodawcę skutki takiego związania. Rezygnacja z konieczności przystąpienia działkowca do stowarzyszenia prowadzącego ogród skutkowałaby korozją zasady reprezentatywności działkowców w stowarzyszeniu dysponującym prawami do nieruchomości ROD. Prowadzić to by mogło też do powstania dwóch kategorii działkowców, tych zrzeszonych w organizacji prowadzącej ogród i tych pozostających poza nią. Z pewnością nie służyłoby to ideom leżącym u podstaw ruchu działkowego, które bazowały na idei kooperacji, partycypacji w podejmowaniu decyzji dotyczących ogrodu oraz współodpowiedzialności.

Dokonując natomiast wyboru pomiędzy dwoma pozostałymi rozwiązaniami, stwierdzić trzeba, że bliższy idei stowarzyszeniowej i naturze stosunku stowarzyszenia jest model trzeci. Przy odpowiednim ustawowym doprecyzowaniu wymaganej treści statutowych stowarzyszeń ogrodowych, a także umowy dzierżawy działkowej i umowy przenoszącej prawo do działki, możliwe jest osiągnięcie skutku zbliżonego do tego wynikającego z ukształtowania stosunków członkowskich jako powstających i wygasających z mocy prawa, bez nadmiernej ingerencji w autonomiczność stowarzyszenia. Stosunki stowarzyszeniowe nadal zachowywałyby pewną niezależność wobec praw obligacyjnych przysługujących działkowcom, albowiem po pierwsze stowarzyszenie kształtowałoby swój skład osobowy przez wykonywanie kompetencji związanych z ustanawianiem prawa do działki oraz zatwierdzaniem przeniesienia tego prawa, a po drugie statut mógłby przewidywać - niezależne od zdarzeń związanych *stricte* z korzystaniem z działki w ROD - dodatkowe przyczyny utraty (wypowiedzenia) członkostwa. Działalność stowarzyszeń ogrodowych wykracza bowiem poza samo wydzierżawianie działek i przyczyny pozbawienia członkostwa mogą mieć podstawę w okolicznościach innych niż tylko związane ze sposobem wykonywania dzierżawy działkowej.

Przyjęcie modelu czwartego oznaczałoby moim zdaniem, że stowarzyszenia ogrodowe traciłyby status stowarzyszenia, o którym mowa w Prawie o stowarzyszeniach. Wynikająca z tego modelu ingerencja w naturę stosunku stowarzyszeniowego i określony przepisami PrStow ustrój takiej organizacji powodowałaby, że ustawa z 2013 r. kształtowałaby nowy, odmienny od "normalnych" stowarzyszeń typ osoby prawnej, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 Prawa o stowarzyszeniach. Wszystkie te argumenty przemawiają za opowiedzeniem się

za trzecim, umiarkowanym modelem zdefiniowania związku pomiędzy członkostwem a prawem do działki.

Wydaje się, że rozwiązanie to zbliżone byłoby do opisywanego przez S. Grzybowskiego typu relacji pomiędzy członkostwem a równoległym stosunkiem cywilnoprawnym, w którym byt i treść takiego stosunku równoległego współkształtują zarówno odrębna umowa, jak i samo członkostwo (postanowienia statutu)¹⁴⁹⁹. W przypadku bowiem pozbawienia działkowca członkostwa w stowarzyszeniu, wpływać to będzie również na byt prawa do działki, a prawa i obowiązki działkowca wynikające z członkostwa będą mieć też znaczenie z punktu widzenia istnienia prawa do działki. Zarazem związanie pomiędzy członkostwem a prawem do działki byłoby w takim wypadku dwukierunkowe, albowiem nie tylko członkostwo nie mogłoby przysługiwać nikomu bez prawa do działki, ale też warunkiem skutecznego uzyskania prawa do działki musiałoby być wyrażenie przez nabywcę woli przystąpienia do stowarzyszenia ogrodowego.

Powyższe nie zamyka jednak dyskusji dotyczącej tego, w jaki sposób zapewnić kontrolę działkowców nad decyzjami stowarzyszeń ogrodowych, którym przysługują prawa do nieruchomości ROD. Nawet bowiem jeśli ustawa zapewni członkostwo w stowarzyszeniu wszystkim działkowców korzystających z działek w rodzinnych ogrodach działkowych prowadzonych przez to stowarzyszenie (i tylko ich), nadal aktualne będą wątpliwości odnoszące się do możliwości efektywnego wpływania na sprawy własnego ogrodu, w tym losy gruntu ROD, przez działkowców zrzeszonych w bardzo licznych stowarzyszeniach - zrzeszających dziesiątki lub setki tysięcy działkowców.

VIII.4.4. Członkostwo działkowców w stowarzyszeniu ogrodowym prowadzącym wiele rodzinnych ogrodów działkowych

Przypomnieć należy, że praktyczną regułą za czasów działania przedwojennych towarzystw ogrodów działkowych było, że dla każdego ogrodu działkowego zakładane było odrębne stowarzyszenie. Dopiero wraz z rozwojem działalności towarzystw, niekiedy zakładały one kolejne tzw. kolonie w danym mieście¹⁵⁰⁰. Na zasadzie takiej (jedno stowarzyszenie dla każdego ogrodu działkowego) opierał się też projekt grupy posłów z druku sejmowego nr 1240 VII kadencji¹⁵⁰¹. Rozwiązanie takie bezsprzecznie gwarantuje zbieżność interesów działkowców korzystających z ROD z interesami artykułowanymi na

¹⁴⁹⁹ S. Grzybowski, *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 1962 r.*, 1 CR 277/62, OSPiKA 7-8/1963, s. 441-442.

¹⁵⁰⁰ Tak np. Towarzystwo Ogrodu Działkowego Płaszów w Krakowie (poz. 8 wykazu).

¹⁵⁰¹ Projekt dostępny na stronie www: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1240> [dostęp: 15.02.2019].

forum takiego stowarzyszenia. Jest to rozwiązanie optymalne z punktu widzenia zabezpieczenia kontroli działkowców nad nieruchomością z której korzystają, również z tego względu, że na gruncie Prawa o stowarzyszeniach mają oni ograniczoną *de lege lata* możliwość kwestionowania decyzji tej organizacji z pozycji "mniejszościowych" (tj. gdyby działkowcy danego ROD funkcjonowali w ramach stowarzyszenia ogrodowego zrzeszającego działkowców z wielu ogrodów). Jak wyjaśniano w rozdziale IV.3. pracy, członkom stowarzyszenia nie przysługuje legitymacja do zaskarżania wszelkich uchwał jego organów, co uzasadnia się, prócz powoływania się na brak stosowanych przepisów, szczególnymi cechami stosunku członkostwa - m.in. tym, że członek tej organizacji (odmiennie niż np. członek spółdzielni) nie ma żadnych praw do majątku stowarzyszenia¹⁵⁰². Mimo więc, że ewentualna - podjęta wbrew działkowcom określonego ROD - uchwała walnego zebrania członków stowarzyszenia ogrodowego, wyrażająca zgodę na zbycie praw do nieruchomości, na której prowadzony jest ich ogród, byłaby dla tych działkowców niekorzystna, mogliby oni nie dysponować instrumentem pozwalającym im na korektę takiej decyzji¹⁵⁰³. Skoro bowiem decyzja ta dotyczyłaby majątku stowarzyszenia, to można byłoby twierdzić, że niemajątkowy charakter stosunku członkostwa wyłącza możliwość uznania, iż decyzja ta narusza prawa członka¹⁵⁰⁴. Skoro prawo korzystania z działki nie wynika ze statutu, a z umowy dzierżawy działkowej, to przez takie zbycie naruszony byłby co najwyżej interes faktyczny działkowców tego ROD, a nie interes prawny w rozumieniu art. 189 kc, a stowarzyszenie w ramach swojej autonomii ma prawo samodzielnie decydować o tym, na jakiej nieruchomości prowadzić będzie ROD¹⁵⁰⁵.

Optymalnym sposobem zagwarantowania działkowcom danego ROD realnego wpływu na działania stowarzyszenia ogrodowego, odnoszące się do ROD oraz gruntu, z którego korzystają, jest zatem zapewnienie, że dysponują oni większością głosów na walnym zebraniu członków stowarzyszenia, co możliwe byłoby tylko w samodzielnym stowarzyszeniu ogrodowym prowadzonym dla jednego ogrodu. Rodzi się w związku z tym pytanie, czy oznacza to potrzebę wyłączenia przez ustawę możliwości prowadzenia wielu rodzinnych ogrodów działkowych przez jedno stowarzyszenie ogrodowe. Podkreślałem już

¹⁵⁰² Zob. np. wyr. SA w Białymstoku z 30.12.2013 r. (I ACa 598/13, OSAB Nr 1/2014, s. 24).

¹⁵⁰³ Pomijam tu ewentualne powództwo bazujące na art. 59 KC, które prowadzi jednak do innych niż stwierdzenie nieważności lub uchylenie uchwały skutków.

¹⁵⁰⁴ A przeciw możliwości kwestionowania uchwał stowarzyszenia przez członka, ograniczona jest do tych uchwał, które ingerują w sferę praw i obowiązków członkowskich - zob. uchw. SN (7) z 20.10.2015 r., III CZP 27/15, OSNC 2016 Nr 3, poz. 31, str. 27 oraz uchw. SN z 6.01.2005 r., III CZP 75/04, wyr. SN z 24.06.2009 r., I CSK 535/08, wyr. SN z 24.01.2013 r., II CSK 170/12, OSNC - Zb. dodatkowy 2014 nr A, poz. 1, str. 1, oraz post. SN z 20.06.2007 r., II CSK 100/07, OSNC-ZD 2008, Nr 2, poz. 37.

¹⁵⁰⁵ Brak jest tu miejsca na szczegółowe rozważanie tej kwestii, ale szansa na wykazanie przed sądem interesu prawnego zachodziłaby wówczas, że gdy na gruncie statutu bądź ustawy powiązanie członkostwa z prawem do działki było tak mocne (np. prócz związania członkostwa z prawem do działki, możliwość korzystania z tego prawa zaliczona byłaby do uprawnień członkowskich), że można byłoby twierdzić, że taka sprzedaż narusza też interesy członka, skoro na skutek utraty prawa do działki, odpadnie też przesłanka jego członkostwa w stowarzyszeniu.

wcześniej, że powstanie takich dużych stowarzyszeń ogrodowych może doprowadzić do utraty przez działkowców danego ROD kontroli nad sposobem wykonywania prawa do gruntu przez taki podmiot.

Postulat funkcjonowania odrębnego stowarzyszenia ogrodowego dla każdego ROD byłby jednak za daleko idący, w szczególności zasada taka nie wydaje się konieczna z punktu widzenia art. 31 ust. 2 Konstytucji. Przypomnieć należy, że wolność zrzeszania się obejmuje również swobodę samodzielnego określania terenu działania, programów, struktur organizacyjnych oraz sposobów realizacji celów statutowych. Wolność ta może być ograniczana przez ustawodawcę, jednak jedynie o tyle, o ile jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób i nie narusza istoty tego prawa. W zależności od charakteru (cech) danego rodzaju zrzeszeń, ograniczenia te mogą być kształtowane w sposób szczególny, z uwzględnieniem ich specyfiki¹⁵⁰⁶. W omawianym przypadku ustawowe ograniczenie zakresu działalności stowarzyszenia ogrodowego do prowadzenia tylko jednego ROD nie jest konieczne, albowiem możliwe jest zastosowanie przez ustawodawcę innych gwarancji poszanowania praw działkowców. Ochrona praw i interesów działkowców w omawianym względzie nie musi dokonywać się poprzez określenie sztywnych ram aktywności tych organizacji wykluczających np. założenie przez prowadzące już jeden ogród działkowy stowarzyszenie nowego ROD w tej samej miejscowości. Jeśli działkowcy kilku ROD chcą być zrzeszeni w jednej organizacji i mimo ograniczenia wpływu każdej z grup działkowców z poszczególnych ROD na decyzje tej organizacji, zgodnie ze sobą oni współpracują, wówczas ich praw nie można uznać za bezpośrednio zagrożone, stan taki odpowiada bowiem ich woli. Prawo powinno jednak dawać działkowcom danego ROD, zrzeszonym w organizacji działającej na rzecz wielu ogrodów, swobodę wyodrębnienia własnego stowarzyszenia w przypadku, gdyby ich interesy okazały się rozbieżne z interesami większości członków stowarzyszenia. Przypomnieć należy, że stosowne (aczkolwiek jednorazowe) rozwiązanie, odnoszące się do ROD wydzielających się z dotychczasowego PZD, zostało już przewidziane w przepisach przejściowych ustawy z 2013 r. Dają one podstawę do "wyodrębnienia rodzinnego ogrodu działkowego ze stowarzyszenia ogrodowego, o którym mowa w art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy" jeśli zebranie działkowców danego ROD podejmie uchwałę o "powołaniu nowego stowarzyszenia ogrodowego, które przejmie prowadzenie tego ogrodu" (art. 70 ust. 1 pkt 2 tej ustawy).

¹⁵⁰⁶ Ł. Pisarczyk, w: *Konstytucja RP...*, art. 12, Nb 35.

Możliwość podziału stowarzyszenia ogrodowego poprzez utworzenie z jego wydzielonej części (np. jednego rodzinnego ogrodu działkowego) nowego stowarzyszenia gwarantowałyby jednocześnie poszanowanie pozytywnej i negatywnej wolności zrzeszania się działkowców. Zapewniona byłaby bowiem możliwość uczestniczenia w jednej organizacji zrzeszającej działkowców różnych ogrodów działkowych. Zarazem umożliwionoby - w dopuszczalnym w ramach regulacji wiążącej członkostwo z prawem do działki zakresie - realizację prawa do wystąpienia ze zrzeszenia, w którym nie chce już uczestniczyć odpowiednia większość działkowców danego ROD. Wyodrębnienie przez członków ROD nowej jednostki organizacyjnej ze stowarzyszenia prowadzącego wiele rodzinnych ogrodów działkowych - ze względu na zbiorowy charakter takiego działania - stanowiłoby kwalifikowaną formę wystąpienia ze zrzeszenia, stanowiącą - zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego - bezpośrednią realizację wolności zrzeszania się¹⁵⁰⁷. Trybunał podkreślał przy tym szczególne znaczenie możliwości takiego wyodrębnienia w sytuacjach, gdy indywidualne wystąpienie z danego zrzeszenia prowadziłyby do utraty pewnych uprawnień. W spółdzielni mieszkaniowej skutkowałoby to ówczesnie utratą uprawnienia do zajmowania lokalu na podstawie spółdzielczego prawa do lokalu, natomiast w stowarzyszeniu ogrodowym (w sytuacji związania członkostwa z członkostwem) - utratą prawa do działki. Zgodnie ze stanowiskiem TK: "utworzenie nowej spółdzielni winno być traktowane jako swego rodzaju "surogat" indywidualnego prawa wystąpienia"¹⁵⁰⁸. W przypadku stowarzyszeń ogrodowych - podobnie jak w przypadku spółdzielni mieszkaniowych - umożliwienie ich podziału sprzyjałoby demokracji spółdzielczej oraz umożliwiałoby realny udział każdego członka we współgospodarowaniu mieniem tej organizacji¹⁵⁰⁹.

Dzięki utworzeniu nowego stowarzyszenia zapewniona byłaby partycypacja wszystkich działkowców danego ROD w organizacji, której przysługują prawa do nieruchomości ich ogrodu. Wyodrębnienie musiałoby bowiem skutkować przejściem prawa użytkowania lub użytkowania wieczystego przez nowoutworzone stowarzyszenie. Dostrzeżenia wymaga, że w omawianym przypadku nie stałaby na przeszkodzie takiemu przejściu praw do nieruchomości natura użytkowania. Nie budzi bowiem w doktrynie oraz orzecznictwie wątpliwości, że niezbywalność prawa użytkowania nie wyłącza jego przejścia

¹⁵⁰⁷ Tak wskazywał Trybunał Konstytucyjny oceniając zgodność z konstytucją przepisów dotyczących "ulatwionego" trybu podziału spółdzielni mieszkaniowych poprzez utworzenie przez część jej członków nowej spółdzielni (wyr. TK z 29.05.2001 r., K 5/01, OTK 2001, Nr 4, poz. 87).

¹⁵⁰⁸ Tamże.

¹⁵⁰⁹ Por. K. Królikowska, *Zasada związania...*, s. 54.

na inny podmiot w razie przekształcenia, połączenia czy podziału użytkownika będącego osobą prawną¹⁵¹⁰.

Poważną wadą obowiązującej ustawy jest ponowne ustawowe zagwarantowanie uprzywilejowania prawnego i faktycznego organizacji, która powstała z przekształcenia się dawnego PZD. Omawiane wyżej rozwiązanie dawałoby szansę działkowcom na uniezależnienie się do tej organizacji (przypomnieć trzeba, że gdy raz działkowcy danego ROD zadecydują, że przekształcone PZD ma prowadzić ich ogród - decyzja ta jest nieodwołalna i nigdy podmiot prowadzący nie będzie mógł już zostać zmieniony). Kreując rozwiązania systemowe, tak jak to miało miejsce w przypadku ustawy z 2013 r., ustawodawca nie powinien całkowicie pomijać "aspektu historycznego" tj. realiów funkcjonowania ogrodów działkowych przez wyrokiem TK w sprawie K 8/10, i uprawniony jest przyjmując środki zmierzające do odwrócenia skutków dokonanych w przeszłości naruszeń praw i wolności jednostki¹⁵¹¹. Odpowiednim dla tego celu środkiem byłby, albo przyjęcie zasady, że z chwilą wejścia w życie ustawy z 2013 r. każdy rodzinny ogród działkowy funkcjonujący przed tą datą powołuje własne stowarzyszenie ogrodowe go prowadzące¹⁵¹², albo właśnie umożliwienie podziału stowarzyszeń ogrodowych, w tym PZD, na wyżej opisanych zasadach.

VIII.4.5. Konstytucyjna dopuszczalność związania członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym z prawem do działki

Ustalając ustawowe warunki funkcjonowania ogrodów działkowych i relacji prawnych związanych z pełnieniem funkcji organizatorskiej w tym zakresie przez stowarzyszenia ogrodowe nie należy zapominać, że "prawo cywilne reguluje stosunki między autonomicznymi podmiotami, jego rolą jest zaś zapewnienie im możliwie szerokiej sfery wolności działania. Wszelkie jej ograniczenia należy traktować jako wyjątek, a uzasadnienia tych ograniczeń należy poszukiwać w ochronie interesów osób trzecich lub interesu ogółu. Zadaniem prawa cywilnego jest również dostarczanie podmiotom prawa instrumentów, dzięki którym sfera ich wolności może się urzeczywistnić w praktyce"¹⁵¹³. Również na gruncie prawa konstytucyjnego dopuszcza się kształtowanie przez ustawodawcę - ze względu na

¹⁵¹⁰ Por. uchw. SN z 19.1.1993 r., III CZP 163/92, OSNC 1993, Nr 7–8, poz. 123; uchw. SN z 19.7.1996 r., III CZP 78/96, OSNC 1996, Nr 10, poz. 135; wyr. SN z 4.12.1997 r., II CKU 96/97, Legalis 247685; wyr. SN z 1.4.1998 r., I CKN 572/97, OSNC 1999, Nr 1, poz. 3, także P. Księżak, w: *Kodeks cywilny. Komentarz...*, art. 254, teza 1.

¹⁵¹¹ Pkt 6 uzasadnienia wyr. TK z 29.5.2001 r., K 5/01, OTK 2001, Nr 4, poz. 87.

¹⁵¹² Utworzone w ten sposób podmioty mogłyby podjąć decyzję o ponownym zrzeszeniu się w związku stowarzyszeń ogrodowych, w który mogło przekształcić się PZD. Rozwiązanie takie pozwalałoby zadośćuczynić postulatowi tej grupy działkowców, która chciała kontynuacji istnienia dotychczasowego Związku, a jednocześnie nie powodowałoby wtórnego uprzywilejowania tej organizacji, co stało się niestety rzeczywistością.

¹⁵¹³ C. Wiśniewski, *Granice wolności...*, s. 9.

realizację ważnych zadań, czy określony krąg potencjalnych członków - szczególnego rodzaju zrzeszeń, których funkcjonowanie poddane jest specjalnym zasadom. Granicą dla tego typu ograniczeń wolności zrzeszania się jest "konieczność respektowania zasady równości wobec prawa oraz zasad samodzielności i samorządności zrzeszeń. Naruszenie tej granicy powoduje, że określona organizacja przestaje być formą realizacji wolności zrzeszania się, a może być uważana co najwyżej za formę zlecenia pewnych zadań publicznym instytucjom »niepaństwowym«".¹⁵¹⁴

W mojej ocenie argumenty, podnoszone już wcześniej dla uzasadnienia powiązania członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym z prawem do działki, dostatecznie usprawiedliwiają taką ingerencję w wolność działkowców¹⁵¹⁵. Mają one swoje źródło w potrzebie zabezpieczenia kontroli działkowców nad stowarzyszeniami ogrodowymi oraz interesów wspólnoty lokalnej, której mieszkańcom służyć mają nieruchomości oddane na cele ROD. Szczegółowo zostanie to omówione poniżej. Dlatego też, proponowane rozwiązanie nie będzie naruszać wolności zrzeszania się działkowców, ani z tego względu, że (a) będą musieli oni nabywać, na skutek narzuconego ustawą związku pomiędzy ww. prawami (więc niejako "przymusowo"), wraz z prawem do działki członkostwo w stowarzyszeniu ogrodowym, czy też z tego względu, że stowarzyszenia ogrodowe (b) nie będą mogły zrzeszać nikogo poza użytkownikami prowadzonych przez siebie ogrodów oraz (c) nie będą też odrębnie decydować o przyznaniu członkostwa osobie, z którą zawierają umowę dzierżawy działkowej. Każdy z tych aspektów wolności zrzeszania się zostanie omówiony oddzielnie.

(a) "Przymus" nabycia członkostwa wraz z prawem do działki i brak możliwości korzystania z działki poza stowarzyszeniem

Zgodnie z art. 2 ust. 2 PrStow stowarzyszenie samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Osiągnięcie wyznaczonych przez członków stowarzyszenia celów służyć ma zaspokajaniu określonych potrzeb osób zrzeszających się, choć może ono służyć także

¹⁵¹⁴ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się...*, s. 604-605.

¹⁵¹⁵ Dla analizowanej problematyki nie będą adekwatne wnioski płynące z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie związania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej. Po pierwsze było to normatywnie odmienne rozwiązanie, w którym analizowano ograniczenia praw majątkowych osób korzystających z tego prawa spółdzielczego, a nie kwestię ograniczenia wolności zrzeszania się. Badany przez TK art. 17² ust. 2 SpMieszkU weryfikowany był pod kątem zgodności z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, co doprowadziło do stwierdzenia nieproporcjonalnego ograniczenia praw majątkowych uprawnionych oraz nieuzasadnionego zróżnicowania zakresu ich prawnej ochrony w stosunku do osób dysponujących odrębną własnością lokalu (uznano, że prawa te mają niemal identyczną treść ekonomiczną i realizującą ten sam typ interesu gospodarczego). Po drugie, wyklucza to odmienny charakter i cechy prawa do działki, będącego prawem obligacyjnym, którego swoboda kształtowania przez ustawodawcę jest większa.

szerszej społeczności¹⁵¹⁶. Jedynie stowarzyszenie ubiegające się o nabycie statusu organizacji pożytku publicznego ma obowiązek ukształtowania przedmiotu swojej działalności w ten sposób, by obejmowała ona działalność pożytku publicznego "na rzecz ogółu społeczności, lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa"¹⁵¹⁷. Nie ulega zatem wątpliwości, że stowarzyszenia ogrodowe mogą adresować swoją aktywność (prowadzenie ogrodów i przyznawanie praw do działki) jedynie do swoich członków. Mogą one też powiązać możliwość uzyskania prawa do działki w ROD z nabyciem członkostwa. Powstaje jednak pytanie, czy ustawodawca może, kształtując ustawowo zasady nabywania członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym, narzucić taką współzależność członkostwa i prawa do działki wszystkim zainteresowanym ROD osobom i czy nie oznacza to, naruszającego wolność zrzeszania się, przymusu przynależności do tych organizacji.

Wielokrotnie już wskazywano, że działkowcy mogą zrzeszać się nie tylko w różnych stowarzyszeniach ogrodowych, ale i w stowarzyszeniach nie spełniających wymagań ustawy z 2013 r. oraz w innych formach prawnych. Nie można zatem mówić, że działkowcy muszą być członkami jednego, lub jednego rodzaju zrzeszenia, tak jak to ma miejsce np. w przypadku samorządów¹⁵¹⁸. Wybór formy stowarzyszenia ogrodowego wiąże się natomiast z korzystnymi dla działkowców konsekwencjami. P. Sarnecki wskazuje, że tam, gdzie ustawą przyznaje się danej organizacji szczególne przywileje, albo gdy wymaga się by wykonywanie przez obywateli określonych działań łączyło się z przynależnością do danego stowarzyszenia, uznanego oficjalnie za reprezentację określonej grupy obywateli, brak jest przymusu należenia do takich organizacji¹⁵¹⁹. Pogląd ten niuansują P. Czarny i B. Naleziński, podkreślając, że jeśli utworzonym przez państwo strukturalnym grupującym osoby zainteresowane aktywnością w konkretnej dziedzinie życia przysługiwałby monopol w tej sferze aktywności, to może to prowadzić do ograniczenia wolności zrzeszania się¹⁵²⁰. Pomimo braku formalnego przymusu należenia do takiej organizacji (na co powołuje się P. Sarnecki), ograniczenie wolności zrzeszania się nabiera w takim wypadku wymiaru materialnego, skoro realizacja potrzeb jednostki może nastąpić jedynie pod warunkiem przystąpienia do niej.

¹⁵¹⁶ Stowarzyszenie jako takie działa zatem przeważnie na rzecz swoich członków - tak E. Hadrowicz, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 2, Nb 10). Już sama preambuła ustawy Prawo o stowarzyszeniach odnosi realizację wolności zrzeszania się do działalności na rzecz osób realizujących tę wolność - poprzez umożliwienie im "wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań".

¹⁵¹⁷ Zob. art. 20 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.). Oznacza to *a contrario*, że inne organizacje, nawet prowadzące działalność pożytku publicznego (co w przypadku stowarzyszeń nie jest konieczne), które o taki status występować nie chcą, mogą ograniczyć swoją działalność do aktywności podejmowanej na rzecz nie ogółu społeczności, lecz określonej grupy podmiotów - np. swoich członków.

¹⁵¹⁸ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się...*, s. 592.

¹⁵¹⁹ P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 2, teza 1. Zbliżony pogląd wyraża P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 52.

¹⁵²⁰ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się...*, s. 592. Podobnie J. Sabiniewicz, *Prawo zrzeszania się...*, s. 108.

Wydaje się, że właśnie taki pogląd stanowił podstawę rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 8/10, w której TK rozstrzygał m.in. kwestię uzależnienia możliwości przydziału działki od członkostwa w PZD.¹⁵²¹ Jak wiadomo, trybunał orzekł, że zależność taka stanowi niekonstytucyjne ograniczenie wolności zrzeszania się, które nie spełnia wymogu konieczności wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji Trybunał podkreślał w uzasadnieniu tego orzeczenia, że: "uzależnienie ustanowienia prawa do działki od uprzedniego przystąpienia do PZD oznacza dla osób zainteresowanych korzystaniem z r.o.d. faktyczny przymus zrzeszenia w tej organizacji". Zarazem jednak TK w sposób wyraźny powiązał powyższą ocenę ze szczególnym statusem prawnym PZD oraz jego faktycznymi konsekwencjami, wskazując: "Takie rozwiązanie ustawowe - mając na uwadze niekonstytucyjne podstawy prawne, na jakich oparta jest działalność PZD - powoduje, że art. 14 u.r.o.d. stanowi niekonstytucyjne ograniczenie wolności zrzeszania się" (podkr: JL)¹⁵²². Podobnie w wyroku z dnia 14 września 1999 r. Trybunał Konstytucyjny wywodził, że "nie można mówić o dobrowolności przynależności do organizacji, skoro dla zdecydowanej większości obywateli jest ona warunkiem *sine qua non* korzystania z tej formy aktywności"¹⁵²³. Podstawowym zatem punktem odniesienia dla dokonanej przez TK oceny związania członkostwa w PZD z prawem użytkowania działki było to, że PZD przysługiwała pozycja monopolisty w zakresie prowadzenia ogrodów działkowych, wyłączająca możliwość organizowania się działkowców w inne stowarzyszenia oraz uniemożliwiająca im nabywanie gruntów na cele ogrodów działkowych na takich samych zasadach, jak dotyczyło to PZD. To właśnie owa szczególna pozycja PZD wpłynęła na uznanie, że wystąpił w tym przypadku obowiązek przynależności kolidujący z wolnością zrzeszania się działkowców.

Aktualnie stowarzyszeń ogrodowych może być wiele, mogą być tworzone przez wszystkich chętnych do zawarcia umowy dzierżawy działkowej, żadne z nich nie ma też wyłączności w zakresie prowadzenia ROD. W przypadku związania prawa do działki z członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym, osoby chcące korzystać z tej formy aktywności będą miały możliwość korzystania z działki w ROD w ramach członkostwa w różnych stowarzyszeniach ogrodowych, a nawet współtworzenia nowego stowarzyszenia, które założy nowy ogród. Z uwagi więc na zasadnicze różnice pomiędzy statusem stowarzyszeń ogrodowych i PZD ocena Trybunału odnosząca się do stanu prawnego pod rządami ustawy z 2005 r. nie powinna mieć bezpośredniego przełożenia na aktualne konkluzje dotyczące dopuszczalności powiązania możliwości korzystania z działki w ROD z przynależnością do stowarzyszeń ogrodowych.

¹⁵²¹ Wyr. TK z 11.07.2012 r., K 8/10, OTK Seria A 2012 Nr 7, poz. 78.

¹⁵²² Zob. pkt 12.1.1. uzasadnienia wyr. w sprawie K 8/10.

¹⁵²³ Wyr. TK z dnia 14.09.1999 r., K 14/98, OTK 1999 Nr 6, poz. 115.

Wskazano wyżej, że w przypadku związania prawa do działki z członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym, z przynależnością do stowarzyszenia ogrodowego będą wiązać się określone korzyści (możliwość dzierżawy działki w ROD). Jedynie teza, że to konieczność uzyskania tych korzyści poprzez członkostwo w stowarzyszeniu ogrodowym jest formą przymusu, mogłaby uzasadniać zarzut naruszenia negatywnego aspektu wolności zrzeszania się.

Należy zatem wskazać, że reguła ta będzie konsekwencją decyzji o oparciu funkcjonowania ogrodów działkowych na określonych założeniach, m.in. co do tego, że to stowarzyszeniu ogrodowemu przysługują prawa do gruntu ROD, że działkowcy podejmują decyzje dotyczące ROD w ramach struktur stowarzyszenia, że każdy działkowiec nabywający prawo do działki przystępuje zarazem do stowarzyszenia prowadzącego ogród. Ustawodawca ma prawo nadawać pewne ramy organizacyjne formom aktywności obywatelskiej oraz może z daną formą wiązać określone konsekwencje w świetle obowiązującego prawa, co jest formą zachęty do wybrania danej formy zrzeszenia¹⁵²⁴. Taki charakter przypisać należy stowarzyszeniom ogrodowym. Osoby chcące być beneficjentami korzyści wynikających z używania działki w ROD powinny podporządkować się ustalonym przez ustawodawcę regułom ich funkcjonowania, w tym w zakresie omawianego tu wzajemnego powiązania członkostwa z prawem do działki (co gwarantować ma realizację wyznaczonych ustawą z 2013 r. celów)¹⁵²⁵. W efekcie utworzenia stowarzyszenia ogrodowego zgodnie z wymogami ustawowymi, jego członkowie uzyskują możliwość korzystania, na atrakcyjnych warunkach, z nieruchomości publicznych. Jak wskazuje P. Sarnecki, ustawa może uzależniać realizację pewnych praw obywatelskich od należenia do określonej organizacji, a "tłumaczy się to szczególną doniosłością tych praw, w związku z czym występuje potrzeba szczególnej troski, a nawet swoistej "pieczy" czy "nadzoru" nad ich realizacją"¹⁵²⁶.

Problem "przymusowości" członkostwa rozważany był też w kontekście ustawowego związania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej ze spółdzielczymi prawami do lokalu¹⁵²⁷. K. Pietrzykowski wskazywał wówczas, że rozwiązanie takie nie narusza wolności zrzeszania się i zasady dobrowolności zrzeszania się w spółdzielni, wskazując, że o przynależności do określonej spółdzielni nabywcy praw do lokalu decydują dobrowolnie przy

¹⁵²⁴ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się...*, s. 593.

¹⁵²⁵ Na podobnych założeniach opiera się funkcjonowanie również innych korporacji. Podobne ujęcie podmiotowego kręgu adresatów działalności organizacji jest dobrze widoczne na przykładzie spółdzielni europejskich - zob. art. 1 ust. 3 i 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1435/2003 z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SCE). Zob. na ten temat P. Zakrzewski, *Spółdzielnia europejska jako nowy typ osoby prawnej*, KPP 2008, nr 1 (Rok XVII), s. 8-13 oraz M. Bednarek, *Ustawowy model...*, s. 928.

¹⁵²⁶ P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 7, teza 3.

¹⁵²⁷ Koncepcja ta urzeczywistniła się poprzez nowelizację ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dokonaną ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2017 r. poz. 1596 ze zm.).

zawieraniu umowy w tym względzie oraz przywołując zbliżony przykład wspólnoty mieszkaniowej, której członkami są z mocy prawa wszyscy właściciele lokali¹⁵²⁸. Podobną opinię wyraził P. Zakrzewski¹⁵²⁹, a także K. Królikowska¹⁵³⁰.

Nie sposób zatem uznać, by w omawianym przypadku można było mówić o przymusie przynależności do stowarzyszenia ogrodowego¹⁵³¹. Dobrowolność decyzji o przystąpieniu do stowarzyszenia ogrodowego osoby zamierzającej uzyskać prawo do działki w ROD wyraża się w zaakceptowaniu bądź odrzuceniu całokształtu zasad korzystania z tej formy aktywności, w tym tych, dotyczących ewentualnego zrzeszania się wszystkich członków społeczności danego ogrodu w stowarzyszeniu dysponującym prawami do nieruchomości, na której jest on położony. Dzierżawienie działki w ROD wiąże się bowiem nie tylko z prawami, ale i obowiązkami których należy przestrzegać, a także współodpowiedzialnością za funkcjonowanie ROD.

(b) Brak możliwości nabycia (zachowania) członkostwa przez osoby nie korzystające z działki w ROD prowadzonym przez stowarzyszenie ogrodowe

Brak możliwości nabycia członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym przez osoby nie dysponujące prawem do działki wpływał będzie na możliwość zrzeszania się w nim innych niż działkowcy osób, a także na samorządność stowarzyszenia ogrodowego, którego statut będzie musiał wiązać nabycie i utratę członkostwa z faktem przysługiwania członkowi prawa do działki.

Jest jednak niekwestionowane, że wolność zrzeszania się nie oznacza prawa przystąpienia każdej osoby do dowolnego istniejącego stowarzyszenia¹⁵³². Stanowisko to znajduje oparcie w aktualnie dominującym poglądzie o umownej naturze stosunku członkostwa, albowiem do jego nawiązania niezbędna jest wola obydwu stron. Tak jak każdy obywatel dysponuje wolną wolą przystąpienia do organizacji społecznej i organy państwowe w sferę tej wolnej woli ingerować nie mogą, tak w zakresie suwerennych decyzji każdej organizacji mieści się kształtowanie jej składu osobowego¹⁵³³. Stowarzyszenia mogą

¹⁵²⁸ K. Pietrzykowski, w: *SPP t. 4, Prawo rzeczowe...*, s. 406 i nast.

¹⁵²⁹ P. Zakrzewski, *Spółdzielcze prawa do lokali - propozycje...*, s. 75.

¹⁵³⁰ K. Królikowska, *Zasada związania...*, s. 224.

¹⁵³¹ Por. analogiczne uwagi w zakresie dopuszczalnego w Niemczech uzależnienia oddania działki do użytku działkowca od nabycia członkostwa w organizacji działkowców będącej dzierżawcą pośrednim - L. Mainczyk, *Bundeskleingartengesetz, Praktiker-Kommentar...*, s. 64.

¹⁵³² Dyskusja ta związana jest z poruszonym już wcześniej w rozdziale II.4 oraz IV.4 pracy zagadnieniem samorządności stowarzyszeń, a także możliwości ingerencji sądów w spory dotyczące nabycia i utraty członkostwa - zob. też E. Łętowska, *E. Łętowska, Glosa do wyroku...*, s. 246-248, P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 101.

¹⁵³³ P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*. Warszawa 2018, s. 275. Zob. też pkt III.7-8. uzasadnienia wyr. TK z 14.09.1999 r., K 14/98, OTK 1999 Nr 6, poz. 115. oraz wyr. SA w Gdańsku z 15.3.2013 r., I ACA 841/12, Legalis 746818.

wyznaczać przy tym wedle swego uznania i potrzeb warunki uzyskiwania członkostwa, choć nie mogą być one sprzeczne z przepisami prawa (w tym nie powinny mieć charakteru dyskryminującego)¹⁵³⁴. Jedynie wówczas, gdyby określony rodzaj - istotnego z punktu widzenia praw jednostki świadczenia - nie mógł być uzyskany poza danym stowarzyszeniem, można byłoby wywodzić naruszenie wolności zrzeszania się (zob. uwagi wcześniejsze). Nie dotyczy to jednak przypadku stowarzyszeń ogrodowych.

Powyższe oznacza, że statut może ustanawiać warunki przystąpienia do stowarzyszenia i nie stanowi to nieuprawnionego ograniczenia wolności zrzeszania się. Warunkiem takim może być w przypadku stowarzyszenia ogrodowego w szczególności dysponowanie prawem do działki w ROD. Również utrata członkostwa w przypadku utraty prawa do działki nie będzie naruszać praw członków. Wstąpienie do stowarzyszenia oznacza akceptację statutu i podporządkowanie się określonym w nim normom, w tym określającym warunki utraty członkostwa¹⁵³⁵.

Również ustawodawca może ukształtować w ustawie zasady nabywania i utraty członkostwa, tak aby zależne ono było od dysponowania przez członka prawem do działki. W szczególnych rodzajach zrzeszeń, takich jak stowarzyszenia ogrodowe, których cele i istota funkcjonowania wpływać mogą na wymagania podmiotowe dotyczące członków, taka ingerencja ustawodawcy może być nawet konieczna, dla zabezpieczenia właściwej realizacji tych celów¹⁵³⁶. W ograniczonym zakresie podobne rozwiązanie przewiduje już obowiązująca ustawa, która przecież wpływa na regulacje statutowe stowarzyszeń ogrodowych, wymagając by ich członkami byli jedynie działkowcy (oraz ewentualnie "osoby zainteresowane" - art. 45 ust. 1 ustawy), a także by osoba dysponująca prawem do działki miała możliwość nabycia członkostwa w stowarzyszeniu prowadzącym jej ogród (art. 48 ustawy). Przedstawiona w rozdziale II.5.3. pracy argumentacja dopuszczająca taką ingerencję w wolność zrzeszania się jest aktualna i w omawianym tu przypadku. Usprawiedliwieniem takiego rozwiązania w świetle art. 31 ust 3 Konstytucji jest potrzeba ochrony praw działkowców, wynikająca z opisywanych tu zależności pomiędzy korzystaniem z prawa do działki a zadaniami

¹⁵³⁴ J. Sabiniewicz, *Prawo zrzeszania się...*, s. 114-116, P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 101.

¹⁵³⁵ Tak niezależnie od przyjmowanej koncepcji charakteru prawnego statutu - M. Wierzbowski, *Charakter prawny stosunków w organizacjach społecznych*, PiP 1970, z.8-9, s. 309, J. Frąckowiak, w: *SPP, t. 1, Prawo cywilne – część ogólna...*, s. 1185, S. Grzybowski, *Problematyka cywilnoprawna...*, s. 15, 22-23.

¹⁵³⁶ Por. dotyczący spółdzielni mieszkaniowych, ale bardzo adekwatny wyr. TK z 5.02.2015 r. (K 60/13, OTK Seria A 2015 Nr 2, poz. 11), gdzie TK podkreślał m.in., że "przesądzenie (...) w ustawie o podstawowym celu i zakresie działalności spółdzielni mieszkaniowych wskazuje na cechy, jakimi powinny charakteryzować się osoby ubiegające się o członkostwo w takiej spółdzielni" oraz że: "Charakter spółdzielni, cele i istota jej funkcjonowania, wynikające z art. 1 SpMieszkU, które odróżniają spółdzielnie mieszkaniowe od innych spółdzielni, wpływają także bezpośrednio na określenie zakresu podmiotowego spółdzielni mieszkaniowych. Wskazują one na cechy - rodzaj interesu, którym powinna legitymować się osoba ubiegająca się o członkostwo w danej spółdzielni. Wynika stąd, że członkami spółdzielni mieszkaniowej mogą być tylko podmioty, które legitymują się interesem, jaki może być zaspokojony przez daną spółdzielnię, w zakresie jej podstawowego celu funkcjonowania".

stowarzyszeń ogrodowych i sprawowanych przez nie władztwem nad nieruchomościami ROD. Zastosowanie tu mieć będą również argumenty przedstawione w pkt a) powyżej, a odnoszące się do uprawnienia prawodawcy do kształtowania stosunków prawnych, a w tym do nadawania pewnych ram organizacyjnych formom aktywności obywatelskiej.

(c) Konieczność przyznania członkostwa osobie, z którą stowarzyszenie zawarło umowę dzierżawy działkowej

Wątpliwości dotyczące potencjalnego ograniczenia wolności zrzeszania się stowarzyszenia (jego członków) w zakresie, w jakim nie mogłoby ono samodzielnie decydować o nadaniu członkostwa osobie, z którą zawierana jest umowa dzierżawy działkowej, w przypadku związania członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym z prawem do działki, nie mają mocnych podstaw.

Wskazywano już wyżej, że w przypadku gdy statut przewiduje, że wystarczy jednostronne oświadczenie woli kandydata na członka stowarzyszenia o woli wstąpienia do organizacji, przyjmuje się, że stowarzyszenie oświadczyło już uprzednio swoją wolę w statucie¹⁵³⁷. Określenie w statucie jednoznacznych kryteriów nabycia członkostwa wystarcza więc do przyjęcia, że stowarzyszenie swoją wolę nawiązania stosunku członkostwa już wyraziło, a stosunek jest nawiązywany jeśli warunki takie zaistniały (w szczególności jeśli została złożona deklaracja członkowska). Analogicznie, stowarzyszenie władne jest przesądzić w statucie, że samo zawarcie z kandydatem umowy dzierżawy działkowej, stanowić będzie spełnienie wymagań do nawiązania stosunku członkostwa. Co więcej, wolę stowarzyszenia można w takiej sytuacji wywodzić nie tylko z treści statutu, ale również z oświadczenia zarządu stowarzyszenia, który zawiera umowę dzierżawy działkowej. Skoro nastąpiłoby tak ścisłe związanie członkostwa z prawem do działki, oświadczeniu takiemu można byłoby przypisać dwojaką treść - obejmującą zarówno wolę oddania działki w dzierżawę działkową, jak i wolę przyjęcia w poczet członków. Członkowie stowarzyszenia kształtując jego statut zgodnie z wymogami ustawy z 2013 r. czyniliby to nie z przymusu, lecz po to by móc czerpać korzyści związane z prowadzeniem ROD. Jak już wskazywano, ustawodawca władny jest - dla celów usprawiedliwionych potrzebą zabezpieczenia wartości, o których mówi art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności wolności i praw obywateli - określić ustawą m.in. zasady nabywania i utraty członkostwa w stowarzyszeniu.

¹⁵³⁷ P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 224.

VIII.5. Wyodrębnienie stowarzyszeń ogrodowych, jako podtypu ogólnej formy stowarzyszenia

Powyżej przedstawiłem już racje, dla których działkowcy chcący założyć ogród działkowy jednoczą swoje działania w zrzeszającej ich organizacji, co zyskują dzięki powierzeniu zakładania i prowadzenia ROD takiemu podmiotowi i dlatego to stowarzyszenie jest najodpowiedniejszą formą dla tego typu kooperacji. W tym miejscu podsumuję poczynione dotąd wnioski oraz rozważę jakie są ich konsekwencje z punktu widzenia formalnego ukształtowania statusu stowarzyszeń ogrodowych.

Wykreowanie w obowiązującej ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych konstrukcji szczególnego rodzaju stowarzyszeń - zrzeszających działkowców lub osoby dążące do uzyskania tego statusu, podyktowane było zamiarem powierzenia takim stowarzyszeniom realizacji celów w postaci zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych. Charakterystyczne dla tych celów jest to, że są one podejmowane nie w interesie samego stowarzyszenia, lecz dla zaspokojenia potrzeb działkowców. Stowarzyszenia ogrodowe służą bowiem osobom korzystającym z działek do usprawnienia pozyskiwania gruntów na potrzeby ROD, zapewnienia trwałości ich wykorzystania na ten cel oraz jako platforma podejmowania decyzji w sprawach ROD i zarządzania nim. Jak widać, elementem spajającym ogół prawno-organizacyjnej aktywności stowarzyszeń ogrodowych jest jej przedmiot - organicznie niezbędny dla zaistnienia rodzinnego ogrodu działkowego - czyli nieruchomości przeznaczone na cele ROD. Na tych też nieruchomościach stowarzyszenia realizują większość swoich pozostałych zadań mających związek z ich działalnością społeczną i edukacyjną. Nawet jeśli znaczną część czynności związanych z zakładaniem i prowadzeniem rodzinnych ogrodów działkowych mogłyby zrealizować inne podmioty (w tym właściciele gruntów), to potrzeba zagwarantowania trwałości ROD oraz samorządności działkowców, wymaga by tytuły prawne do tych nieruchomości przysługiwały właśnie organizacjom, które reprezentują ich interesy. Dlatego najważniejszym zadaniem stowarzyszeń ogrodowych, któremu podporządkowane są inne działania podejmowane w ramach zakładania i prowadzenia ROD, jest pełnienie funkcji pośrednika w nabyciu i przekazaniu praw do nieruchomości na rzecz działkowców. To właśnie ta funkcja nadaje stowarzyszeniom ogrodowym szczególnego charakteru oraz kreuje specyficzny układ stosunków prawnych w których one uczestniczą. Ze swej natury wyznaczone są one bowiem do nawiązywania z działkowcami, na rzecz których prowadzą swoją działalność (według formułowanych w niniejszej pracy propozycji - ze swoimi członkami), dodatkowych stosunków cywilnoprawnych dotyczących oddania działki do używania i pobierania pożytków.

Stowarzyszenie, nabywając prawa do nieruchomości ROD, staje się zatem strażnikiem i dysponentem praw służących samym działkowcom. Tej funkcji podporządkowane są określone w ustawie cele i zadania stowarzyszeń ogrodowych, a także reguły dotyczące nabywania ich członkostwa. Z tych właśnie względów uprawnione jest stwierdzenie, że dodatkowym uzasadnieniem wyodrębnienia tego szczególnego rodzaju stowarzyszeń jest konieczność precyzyjnego wyznaczenia warunków jakie spełniać powinna organizacja, która ze względu na pełnione zadania ma chronić interesy działkowców.

Warunki te dotyczą w szczególności zasad nabywania członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym (materia art. 10 ust. 1 pkt 4 *in principio* PrStow). To członkowie stowarzyszenia określają bowiem jego programy działania i decydują o jego najważniejszych sprawach (art. 2 ust 1-3 i art. 11 ust. 1 PrStow). Dla ukierunkowania m.in. tych decyzji na właściwie zidentyfikowane interesy działkowców, niezbędne jest ustawowe ukształtowanie stowarzyszenia o zdefiniowanym substracie członkowskim. Ustawa powinna zapewniać, że członkostwo przysługuje osobom, których interesy stowarzyszenie reprezentuje - czyli działkowcom korzystającym z nieruchomości, do której prawa przysługują tej organizacji (art. 45 ust. 1 RodzOgrU). Jak wskazywano, obowiązująca ustawa jedynie połowicznie realizuje to założenie i właściwe byłoby skorygowanie zasad przynależności do stowarzyszenia ogrodowego, w myśl przedstawionych propozycji. Mimo, że zarówno obecna, jak i proponowana regulacja - narzucając stowarzyszeniom przewidziane w ustawie rozwiązania - ograniczają swobodę samodzielnego określenia zasad członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym, to taka ingerencja w wolność zrzeszania się usprawiedliwiona jest potrzebą ochrony praw działkowców i realizacji wartości mających odzwierciedlenie w treści preambuły do ustawy z 2013 r. oraz jej przepisów ogólnych.

Nie wystarczy jednak, że organizacje takie mieć będą ustawowo wyznaczone reguły dotyczące nabywania i utraty członkostwa. Skoro realizować mają one konkretne zadania związane z umożliwianiem korzystania z gruntu ROD działkowcom, niezbędne jest wyznaczenie dodatkowych ram prawnych ich funkcjonowania. Ustawodawca prawidłowo więc ograniczył zakres ich działalności przez ustalenie wyłączności wskazanych w art. 2 pkt 6 w zw. z art. 45 RodzOgrU celów stowarzyszeń ogrodowych, a także dookreślił powierzone im zadania (art. 46 RodzOgrU). Nie można bowiem dopuścić, by nieruchomość mająca służyć wartościom, które chce chronić ustawodawca, a które zdecyduje się wesprzeć podmiot tworzący ROD, mogła zostać wykorzystana w inny sposób. Również taka ingerencja w materię statutową (art. 10 ust. 1 pkt 3 PrStow) ogranicza samorządność i samodzielność stowarzyszeń ogrodowych, ale i w tym przypadku jest to usprawiedliwione potrzebą

właściwego zorganizowania zasad funkcjonowania ogrodów działkowych, tak by mogły one w realizować identyfikowane z ich działalnością wartości konstytucyjne.

To, że stowarzyszenia są podstawową formą prawną realizacji wolności zrzeszania się, nie stanowi przeszkody dla wyróżniania szczególnych kategorii organizacji społecznych, podlegających odrębnym regulacjom ustawowym, które określają ich szczególne cele, kompetencje lub zasady działania, a niekiedy też wyłączają lub ograniczają zastosowanie do tych podmiotów przepisów Prawa o stowarzyszeniach. Jak wskazuje P. Sarnecki, nie koliduje to z zasadą równości obywateli wobec prawa, albowiem zasada sprawiedliwości rozdzielczej dopuszcza (a nawet nakazuje) traktować podmioty obiektywnie zróżnicowane w sposób różny¹⁵³⁸. Określając ramy organizowania się jednostek w określonych formach, ustawodawca może przyznać im określone cechy, bądź przywileje, zachęcające do wyboru tej formy prawnej organizacji¹⁵³⁹. Jeśli forma ta odpowiada celom, jakie jednostki pragnące jednoczyć swą działalność zamierzają realizować, przyjmując tę formę, podporządkować się one muszą związanym z ich funkcjonowaniem zasadom¹⁵⁴⁰.

Ustawodawca był więc uprawniony do określenia warunków ukształtowania statutów stowarzyszeń ogrodowych, i wykreowania w ten sposób szczególnego rodzaju stowarzyszeń, dostosowanych swoją strukturą podmiotowo-funkcjonalną do realizacji zidentyfikowanych w dziedzinie ogrodów działkowych potrzeb, po to by w należyty sposób zabezpieczyć interesy działkowców¹⁵⁴¹. Zorganizowanie się działkowców zgodnie z tymi wymogami skutkuje uzyskaniem przez powołaną przez nich organizację statusu stowarzyszenia ogrodowego, a w konsekwencji szczególnych uprawnień w zakresie możliwości prowadzenia ROD, nabywania gruntów na ten cel i korzystania ze szczególnego statusu tych urządzeń użyteczności publicznej¹⁵⁴². Osoby chcące zatem korzystać z gruntów przeznaczonych na szczególnych zasadach na rodzinne ogrody działkowe oraz pragnące być beneficjentami związanych z tym przywilejów, powinny dokonać wyboru dostosowanej do tego celu formy prawno-organizacyjnej stowarzyszenia ogrodowego.

Mimo, że stowarzyszenia ogrodowe charakteryzują się odrębnościami wynikającymi ze szczególnego substratu osobowego oraz szczególnych celów i zadań, to odrębności te

¹⁵³⁸ P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 7, teza 1.

¹⁵³⁹ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zrzeszania się...*, s. 593.

¹⁵⁴⁰ Orz. z 12.02.1991 r., K. 6/90, OTK w 1991 r., poz. 1, s. 21. Zob. też pkt. 9.2.4. uzasadnienia wyr. TK z 11.07.2012 r. K. 8/10.

¹⁵⁴¹ Ta ogólna ocena nie unieważnia oczywiście uwag dotyczących potrzeby zmian w zakresie członkostwa w stowarzyszeniach ogrodowych oraz sformułowanych wcześniej wniosków dotyczących potrzeby zmodyfikowania zawartych w ustawie z 2013 r. niekonsekwencji odnoszących się do celów stowarzyszeń ogrodowych oraz "odpowiedniego" stosowania przepisów Prawa o stowarzyszeniach.

¹⁵⁴² Por. orz. TK z 12.02.1991 r., K. 6/90, OTK 1991, poz. 1, s. 21 oraz wyr. TK z 12.01.2012 r., Kp 10/09 - OTK-A 2012/1/4, M.P.2012/20.

wynikają z samodzielnego ukształtowania przez ich członków ich statutów na sposób przewidziany w ustawie z 2013 r. *De lege lata* ich ustroj wewnątrzny, a także zasady zakładania i likwidacji, podlegają natomiast ogólnej regulacji Prawa o stowarzyszeniach. Stowarzyszenia ogrodowe nadal powinny być więc traktowane jako stowarzyszenia w rozumieniu ww. ustawy.

W mojej ocenie, przyjęcie na gruncie ustawy proponowanego rozwiązania, w którym członkostwo w stowarzyszeniu ogrodowym oraz prawo do działki będą ze sobą związane, w większości omówionych przypadków (modele 1 - 3) nie wpływałoby na status tych podmiotów. Mimo narzucenia w ustawie rozwiązań mających zapewnić opisany skutek (np. sprecyzowanie treści wybranych postanowień statutu stowarzyszeń ogrodowych w zakresie przyczyn i sposobów nabywania i utraty członkostwa, a także dodatkowych warunków umowy dzierżawy działkowej dotyczących nabycia i utraty członkostwa) ingerencja ta nie będzie wkraczać w materię powstania, ustroju i ustania tego typu podmiotów (art. 35 kc) i nie będzie modyfikować ich statusu jako stowarzyszeń podlegających w całości regulacji Prawa o stowarzyszeniach.

Jedynie przypadek ujęty w modelu 4, wyłączający w całości z materii statutowej zagadnienia przyczyn oraz sposobu nabywania i utraty członkostwa, nie da się pogodzić z naturą stosunku stowarzyszenia, którego immanentną cechą jest dobrowolność członkostwa. Ewentualne wprowadzenie zasady nabycia i utraty członkostwa z mocy prawa skutkowałby określeniem odrębnego ustroju tej osoby prawnej, musiałoby też kształtować swoiście zasady powstania tych podmiotów. W efekcie stowarzyszenia ogrodowe uzyskałyby szczególnie status, stając się odrębnym do stowarzyszeń typem osoby prawnej, do którego przepisy Prawa o stowarzyszeniach stosowałyby się na podstawie art. 7 ust. 2 tej ustawy.

Podsumowanie

Przeprowadzone w niniejszej pracy rozważania, których wynikiem są wnioski przedstawione w rozdziale VIII pracy, potwierdzają słuszność postawionej na wstępie tezy na kilku płaszczyznach argumentacji.

Podstawowy charakter ma płaszczyzna formalno-normatywna. Nie ulega wątpliwości, że stowarzyszenia ogrodowe ukształtowane zostały nie jako odrębny typ osoby prawnej, lecz rodzaj stowarzyszeń podlegających w pełni regulacji Prawa o stowarzyszeniach, wyróżniony na gruncie ustawy z 2013 r. szczególną nazwą ze względu na ustawowe określenie ich celów, zadań (sposobów realizacji celów), a także wymagań dotyczących cech, jakie posiadać musi ich członek. Zarazem analiza przepisów ustawy z 2013 r. nakazuje uznać, że cele tych podmiotów zrealizowane mogą być wyłącznie poprzez: uzyskanie od jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa własności, użytkowania wieczystego lub użytkowania nieruchomości przeznaczonej na rodzinne ogrody działkowe, a następnie, po założeniu ROD, przekazywanie działkowcom tej nieruchomości do korzystania i zarządzanie prowadzonym ogrodem. Uzyskanie tytułu prawnego do gruntu ROD od jego właściciela ma przecież umożliwić ustanawianie praw do działki, na podstawie szczególnej umowy nazwanej – dzierżawy działkowej, ukształtowanej ustawą z 2013 r. W umowie tej jako wydzierżawiający występować mogą wyłącznie stowarzyszenia ogrodowe. Jest ona podstawowym instrumentem realizacji przez te podmioty ich ustawowych celów¹⁵⁴³. Skoro zatem celem, dla którego można tworzyć stowarzyszenia ogrodowe jest pośredniczenie w przekazywaniu praw do korzystania z gruntów ROD działkowcom, a jednocześnie żadne inne podmioty celów takich realizować nie mogą, to właśnie ów szczególny, wpisany w proces zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych układ stosunków prawnych, związanych z korzystaniem z nieruchomości, uzasadnia decyzję prawodawcy o wyodrębnieniu stowarzyszeń ogrodowych, tj. nadaniu im ww. cech.

Wniosek ten wspiera również argumentacja systemowa. Jak wskazuje się w literaturze, ustawodawca decyduje się wyodrębnić terminologicznie pewne szczególne stowarzyszenia, gdy ze względu na osoby, które zrzeszają, lub cel działania, przyznano im

¹⁵⁴³ Podobnie, jak ustanawianie spółdzielczych stosunków lokatorskich służyć ma realizacji celu spółdzielni, zob. P. Zakrzewski, *Status prawny członka...*, s. 103-104.

określone uprawnienia lub nałożono określone obowiązki¹⁵⁴⁴. Np. w ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego¹⁵⁴⁵ ustawodawca określił kategorię stowarzyszeń kombatanckich jako stowarzyszeń lub związków stowarzyszeń działających na podstawie prawa o stowarzyszeniach. Zrzeszają one wyłącznie kombatantów lub ofiary represji wojennych i okresu powojennego w celu przyznania im prawa kierowania wniosków o nadanie odznaczeń upamiętniających udział w walkach o niepodległość i suwerenność RP oraz powierzania im współrealizacji zadań powiatów z zakresu administracji rządowej, m.in. w obszarze opieki zdrowotnej oraz usług opiekuńczych dla kombatantów i osób represjonowanych, czy pomocy w przygotowywaniu udokumentowanych wniosków o przyznanie w drodze wyjątku emerytur i rent. Taki sam mechanizm legislacyjny zastosowano w omawianym przypadku, skoro z uwagi na szczególne prawa i obowiązki związane z celami wyznaczonymi stowarzyszeniom ogrodowym, a w szczególności ze względu na przyznane im uprawnienie do nabycia praw rzeczowych do gruntów ROD, istnieje potrzeba zapewnienia, że ich beneficjentami będą właśnie działkowcy. Służyć temu ma zasada wyznaczona w art. 45 ust. 1 RodzOgrU zasada, że stowarzyszenia ogrodowe zrzeszać mogą wyłącznie działkowców lub osoby zainteresowane zawarciem umowy dzierżawy działkowej (pomijam tutaj zgłoszone zastrzeżenia co do zbyt niedookreślonego zakresu tego ostatniego pojęcia). Potwierdza to słuszność oceny, że zastosowanie konstrukcji normatywnej, polegającej na określeniu w ustawie z 2013 r. szczególnych cech stowarzyszeń ogrodowych, dotyczących ich celów i składu członkowskiego, wynika z przyznania tym podmiotom praw do nieruchomości ROD oraz prawa prowadzenia ROD, które to prawa wykorzystywane mają być na rzecz i w interesie działkowców.

Równie istotne znaczenie ma funkcjonalna płaszczyzna analizy przedmiotowego zagadnienia. Decyzja ustawodawcy o wprowadzeniu szczególnej ustawowej regulacji działalności danego typu organizacji społecznej, mająca swoją podstawę w identyfikacji celu działania danego rodzaju zrzeszeń, jest jednocześnie wyrazem oceny, że takie szczególne uregulowanie jest właściwe i konieczne ze względu na wartości uznane przez prawodawcę za godne ochrony lub ze względu na konieczność objęcia danej działalności szczególną pieczę¹⁵⁴⁶. Nie ulega wątpliwości, że w świetle wartości deklarowanych przez ustawodawcę i odczytywanych w orzecznictwie i literaturze, beneficjentem aktywności państwa w sferze ogrodów działkowych mają być sami działkowcy. Stowarzyszenia ogrodowe, ukształtowane jako organizacje zrzeszające ich i realizujące ściśle oznaczone zadania, mają pełnić funkcję

¹⁵⁴⁴ P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje...*, s. 63-64, P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 7, teza 5.

¹⁵⁴⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 276.

¹⁵⁴⁶ P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 7, Teza 3.

służebną wobec działkowców i nie powinny mieć co do zasady własnych, niezależnych od swoich członków interesów¹⁵⁴⁷. Idea stojąca za takim zdefiniowaniem pozycji stowarzyszeń ogrodowych nie jest oryginalna, albowiem stanowi ona odzwierciedlenie pozycji i funkcji towarzystw ogrodów działkowych, które konstruowane były w analogiczny sposób już ponad sto lat temu. Przesądzenie zatem, że wyłącznym celem stowarzyszeń ogrodowych jest działalność mająca zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rodzinnych ogrodów działkowych (czyli działalność na rzecz działkowców), a jedynymi członkami tych organizacji mają być ich beneficjenci (działkowcy), ujawnia nam powód wykreowania tego podtypu stowarzyszenia, którym jest zapewnienie, że grunty ROD służyć będą osobom korzystającym z działek, a sposób prowadzenia ogrodu będzie możliwie najpełniej zaspakajał ich potrzeby. Pomijając w tym miejscu zastrzeżenia co do tego, czy przyjęte w obowiązującej ustawie przepisy gwarantują realizację tych założeń, trzeba dodatkowo wskazać, że wykorzystanie takich zrzeszeń do zakładania i organizacji ROD, jest ze wszech miar celowe, jeśli uwzględnimy, iż instytucja stowarzyszenia może stanowić wygodną platformę organizacyjną dla podejmowania działań związanych z nabywaniem praw do nieruchomości oraz dla kolektywnych decyzji o wspólnie wykorzystywanym gruncie i czynnościach podejmowanych w toku bieżącego administrowania ogrodem. Zapewnia ona również trwałość realizacji celów, dla których właściciel przeznaczył swój grunt, niezależnie od zmiennego składu działkowców.

Wszystkie te argumenty, których prawdziwości starałem się dowieść w toku prowadzonych w niniejszej pracy rozważań, potwierdzają tezę, że wyodrębnienie stowarzyszeń ogrodowych, jako ustawowego podtypu stowarzyszeń zrzeszających działkowców dla celów zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych, uzasadnione jest potrzebą przekazywania takim organizacjom praw do nieruchomości przeznaczonej na cele ROD oraz potrzebą wykonywania przez te organizacje, w interesie działkowców, ogółu działań związanych z prowadzeniem ogrodu działkowego, w tym zawierania umów dzierżawy działkowej.

W pracy niniejszej nie ograniczyłem się do weryfikacji badanej tezy i oceny obowiązujących przepisów, lecz starałem się też odpowiedzieć na pytanie, jakie działania powinien przedsięwziąć ustawodawca by wyeliminować dostrzeżone dysfunkcje obowiązujących rozwiązań. Doszedłem bowiem do wniosku, że próba pogodzenia na gruncie obowiązującej ustawy dwóch przeciwstawnych modeli tworzenia i zarządzania ogrodami działkowymi doprowadziła do tego, że zastosowane środki mające gwarantować trwałość

¹⁵⁴⁷ Wyr. TK z 20.02.2002 r., K 39/00, OTK Seria A 2002 Nr 1, poz. 4; zob. też R. Waśniewski, *Pracownicze ogrody działkowe...*, s. 78.

rodzinych ogrodów działkowych – w szczególności „silne” prawa do nieruchomości ROD, wykluczenie możliwości zmiany organizacji stowarzyszenia prowadzącego ogród oraz ograniczenie do minimum wpływu podmiotów zewnętrznych na sposób prowadzenia ROD – służą głównie stowarzyszeniom ogrodowym, a jedynie w ograniczonym zakresie działkowcom. Nie przedstawiając tu powtórnie całej argumentacji, stwierdzić trzeba, że wynika to z braku zagwarantowania, iż interes działkowców konkretnego ogrodu będzie interesem prowadzącego ten ogród stowarzyszenia, a procesy decyzyjne podlegać będą ich nadzorowi. Z omówionych szczegółowo w rozdziale VIII przyczyn uznałem, że najlepszym rozwiązaniem tego problemu, sprawdzonym przez lata funkcjonowania w praktyce przed 1949 rokiem, byłoby zagwarantowanie, iż stowarzyszenie ogrodowe prowadzące ROD współtworzą wszyscy działkowcy korzystający z działek w tym ogrodzie. Wymagałoby to wzajemnego powiązania członkostwa w stowarzyszeniu z prawem do działki zgodnie z jednym z proponowanych modeli. Prawo do działki nabrałoby formalnie w takim wypadku szczególnego charakteru ze względu na podwójną pozycję działkowca jako członka stowarzyszenia oraz strony umowy dzierżawy działkowej¹⁵⁴⁸. Rozwiązanie takie pozwalałoby zrezygnować z regulacji procedury przekazania prowadzenia ROD innemu stowarzyszeniu ogrodowemu i byłoby konstrukcyjnie dostosowane do cech prawa użytkowania przysługującego stowarzyszeniom prowadzącym ROD.

Uważam, iż taka ustawowa ingerencja w wolność kształtowania zasad nabywania i utraty członkostwa byłaby usprawiedliwiona w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jeśli przyszli działkowcy chcieliby nabyć prawo do działek w rodzinnych ogrodach działkowych (położonych głównie na gruntach publicznych) oraz korzystać ze szczególnej trwałości tych ogrodów, a także uprzywilejowania w zakresie podatków i wysokości czynszu, uzasadnione jest wymaganie, że zorganizują oni swoje współdziałanie w formie przewidzianego ustawą stowarzyszenia ogrodowego i przez to podporządkują się zasadom regulującym ich działanie, w tym także w kontekście reguły odnoszącej się do powiązania możliwości korzystania z działki z członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym.

Również w przypadku nieuwzględnienia sformułowanych w niniejszej pracy propozycji, konieczne byłoby wprowadzenie do ustawy zmian, które jednoznacznie dałyby pierwszeństwo prawom działkowców i umożliwiły sprawowanie przez nich, lub w ich interesie, nadzoru nad działaniami stowarzyszenia ogrodowego. Proponowane rozwiązania w

¹⁵⁴⁸ Również obecnie taka sytuacja często występuje w praktyce, jednak jest ona wyłącznie skutkiem woli działkowca, a nie wynikiem konstrukcyjnego powiązania członkostwa z prawem do działki. Sytuacje takie niezależnie od swojej częstotliwości, nie wywołują więc konsekwencji, czy to dla formalno-prawnej natury tego prawa, czy też dla wewnętrznego reżimu organizacji stowarzyszeń ogrodowych. Por. konsekwencje dla natury prawnej spółdzielczych stosunków lokatorskich ich zależności od członkostwa w stanie prawnym sprzed nowelizacji z dnia 20 lipca 2017 r. - P. Zakrzewski, *Status prawny członka...*, s. 176-177.

tym względzie, włączając w to możliwość spowodowania przez działkowców danego ogrodu zmiany prowadzącej go organizacji, zostały opisane w rozdziale wcześniejszym.

Obowiązująca ustawa ściśle wiąże ze sobą przyznanie stowarzyszeniom ogrodowym wyłącznej kompetencji do zakładania i prowadzenia ROD z przyznaniem im praw do gruntów, na których znajdują się rodzinne ogrody działkowe, oraz uprawnienia do ustanawiania praw do działek na rzecz działkowców. W świetle wniosków płynących z przeprowadzonych analiz stwierdzić należy, że jeśli zapewni się działkowcom poszczególnych ogrodów kontrolę nad sposobem prowadzenia ROD, z których korzystają, w tym nad decyzjami dotyczącymi praw do gruntów, wówczas zasadność przekazywania stowarzyszeniom ogrodowym tych praw nie powinna być podważana. Dotyczy to zarówno samej idei przysługiwania tym podmiotom praw do nieruchomości ROD, jak i rodzaju przyznanych im praw do nieruchomości.

Na koniec powtórzyć należy, że rozważając kształt obecnej regulacji, a także możliwe przyszłe zmiany, nie należy tracić z pola widzenia faktu, że ustawa z 2013 r. umożliwiła zakonserwowanie narzuconego działkowcom w okresie PRL-u, stanu uprzywilejowania jednej organizacji działkowców. Przekształcony PZD nadal prowadzi ponad cztery i pół tysiąca – czyli większość – rodzinnych ogrodów działkowych w Polsce¹⁵⁴⁹. Wraz z podejmowanymi w trybie art. 70 ust. 1 ustawy z 2013 r. decyzjami o „pozostaniu w PZD” stan ten utrwała się w sposób nieodwracalny; nie ma bowiem możliwości ponownego podjęcia decyzji w sprawie wydzielenia się z tej organizacji. Z pewnością na omawiane przepisy ustawy z 2013 r. można byłoby patrzeć inaczej (m.in. w zakresie ryzyka potencjalnego wyalienowania się interesów stowarzyszenia ogrodowego), gdyby na skutek wejścia w życie obowiązującej ustawy, wszystkie dotychczasowe ogrody prowadzone były przez samodzielne stowarzyszenia.

¹⁵⁴⁹ Wg. danych na luty 2019 r. PZD prowadził 4667 rodzinnych ogrodów działkowych – zob. <http://pzd.pl/co-to-jest-pzd.html> [dostęp: 15.02.2019]

Bibliografia:

- Aikin G., *No. II. Cottage Allotments*, w: Transactions of the Society, Instituted at London, for the Encouragement of Arts, Manufactures, and Commerce, Vol. 49, PART I (1831-1832)
- Antoszek P., *Cywilnoprawny charakter uchwał wspólników spółek kapitałowych*, Warszawa 2009
- Bagan-Kurluta K., w: *Kodeks cywilny. Komentarz.* (red. M. Załucki) Warszawa 2019
- Bajor-Stachańczyk M., *Opinia prawna w sprawie skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 lutego 2015 r. (sygn. akt K 60/13) w odniesieniu do tzw. członków oczekujących spółdzielni mieszkaniowych*, Zeszyty Prawnicze BAS 2017, Nr 3(55)
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012
- Banaszczyk Z., w: M. Safjan (red.), *SPP t. 1, Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2012
- Barclay Ch., *Allotments*, Library of House of Commons 2012
- Bednarek M., *Ustawowy model spółdzielczości mieszkaniowej*, KPP 2009, Nr 4
- Bendorf-Bundorf M., *Członkostwo w stowarzyszeniu*, Studia Prawno-ustrojowe Nr 28/2015
- Bielski P., *Cel niezarobkowy spółek kapitałowych a status przedsiębiorcy*, Rejent 2001 r., Nr 4(120)
- Bieluk J., w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. M. Załucki), Warszawa 2019
- Bieniek G., Gdesz M., w: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz* (red. S. Kalus), Warszawa 2012
- Bieniek G., *W sprawie podmiotowych praw rzeczowych w nowym kodeksie cywilnym*, Rejent Nr 2(202)/2008
- Bieniek G., *W sprawie przyszłości użytkowania wieczystego*, w: *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005
- Bieranowski A., *Wynagrodzenie za ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych do korzystania (substancji)*, w: M. Pecyna (red.), J. Pisuliński (red.), M. Podrecka (red.), *Rozprawy cywilistyczne. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Edwardowi Drozdowi*, Warszawa 2013
- Blicharz J., *Pozycja prawna stowarzyszeń. Studium prawnoadministracyjne*, Wrocław 1996
- Bogucki S., *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 czerwca 2009 r., II FSK 265/08, ZNSA 2010/1/152-164*
- Bonnaud H., *France: The future of allotment gardens*, Hyphen 2010, Nr 74
- Borszowski P., *Zwolnienie podatkowe gruntów i budynków położonych na terenie rodzinnego ogrodu działkowego*, Publikacje Elektroniczne ABC 2018
- Borysiak W., Bosek L., *Komentarz do art. 32 Konstytucji* w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016
- Borysiak W., w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019
- Boström L., *Koloniträdgården – odling eller rekreation?*
https://stud.epsilon.slu.se/12538/1/bostrom_1_171025.pdf [dostęp: 18.03.2018].
- Brol J., *Prawo o stowarzyszeniach z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Zielona Góra 1994
- Brzozowski A., Machnikowski P., w: E. Łętowska (red.), *SPP t. 5, Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2013

- Burian B., Szydło W., w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 8* (red. E. Gniewek, P. Machnikowski), Warszawa 2017
- Cern G., *Uchwały organów spółek kapitałowych - czynności prawna? w: Zaciąganie i wykonywanie zobowiązań. Materiały III Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów (Wrocław, 25-27.9.2008)* (red. E. Gniewek, K. Górka, P. Machnikowski), Warszawa 2010
- Chaciński J., *Ochrona praw lokatorów. Komentarz*. Warszawa 2019
- Chmaj M., *Wolność zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 2008
- Chmieleńska M., *Ogrody działkowe w Polsce*, Warszawa 1933
- Chrzanowski W., Misiuk T., *Prawo do przydziału spółdzielczego lokalu mieszkalnego: (na zasadach ogólnych)*, Palestra 1988 nr 32/1-2
- Chrzanowski W., *Prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielniach budownictwa mieszkaniowego*, Warszawa 1977
- Chrzanowski W., *Zarys prawa korporacji*, Warszawa 1997
- Cieślak Z., w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011
- Cioch H., *Prawo wieczystego użytkowania de lege lata i de lege ferenda*, Rejent Nr 5(145)2003
- Cisek A., Górka K., w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 8* (red. E. Gniewek, P. Machnikowski), Warszawa 2017
- Cisek A., *Wygaśnięcie użytkowania wieczystego a obciążenia tegoż prawa*, Rejent 2009 nr 7-8
- Cooper W. D. C., *No. III. Cottage Allotments*, w: Transactions of the Society, Instituted at London, for the Encouragement of Arts, Manufactures, and Commerce, Vol. 50, PART II (1834-1835)
- Czachórski W., Brzozowski A., Safjan M., Skowrońska-Bocian E., *Zobowiązania, zarys wykładu*, Warszawa 2009
- Czapiński W., *Prawo o stowarzyszeniach z komentarzami, rozporządzeniami wykonawczymi, dekretem o pracowniczych związkach zawodowych i innymi przepisami oraz instrukcjami*, Warszawa 1933
- Czarnota I., Kępiński J., w: *Kodeks cywilny. t. I. Komentarz do art. 1–352* (red. M. Gutowski), Warszawa 2018
- Czarny P., Naleziński B., *Wolność zrzeszania się* [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002
- Czech T., *Księgi wieczyste i hipoteka. Komentarz*, Warszawa 2014
- Dadańska K., w: *Kodeks cywilny. Komentarz. t. II. Własność i inne prawa rzeczowe* (red. A. Kidyba), Warszawa 2012
- Divinová P.: *Zahrádkové osady, zahrádkaření a samozásobitelství: mikroregionální sonda*, Praga 2015, s. 33, <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/160638/> [dostęp: 01.06.2019]
- Doliwa A., *Jerzego Ignatowicza koncepcja filarów odrębnej własności lokali*, w: *Prawo cywilne - stanowienie, wykładnia i stosowanie, Księga pamiątkowa dla uczczenia setnej rocznicy urodzin Profesora Jerzego Ignatowicza* (red. M. Nazar), Lublin 2015
- Doliwa A., *Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2015
- Drela M., w: *Kodeks cywilny. Komentarz. Wyd. 8* (red. E. Gniewek, P. Machnikowski), Warszawa 2017
- Drescher A.W., *The German allotment gardens - a model for poverty alleviation and food security in Southern African Cities*, w: *Proceedings of the Sub-Regional Expert Meeting on Urban Horticulture, Stellenbosch, South Africa, January 15 – 19, 2001*, FAO/University of Stellenbosch 2001

- Duckstein K., „Kleingärtnerische Nutzung“ nach dem Bundeskleingartengesetz und ihre gerichtliche Umsetzung, [w:] Bundesverband Deutscher Gartenfreunde e.V. – Grüne Schriftenreihe Nr. 169 - Kleingärtnerische Nutzung, (BDG) Heft / 2004 (26. Jahrgang)
- Duckstein K., *Aufgaben der Kleingärtnerorganisation auf Regionalebene und ihre Umsetzung* [w:] Bundesverband Deutscher Gartenfreunde e.V. – Grüne Schriftenreihe Nr. 194 - Pachtrecht I, (BDG) Heft / 2008 (30. Jahrgang)
- Duckstein K., *Der Zwischenpachtvertrag und seine Umsetzung*, Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 207 - Zwischenpachtvertrag – Privileg und Verpflichtung, (BDG) Heft / 2010 (32. Jahrgang)
- Dumkiewicz M., *Wspólność udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2011
- Dybowski T., Pyrzyńska A., w: E. Łętowska (red.), *SPP t. 5, Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2013
- Dyoniak A., *Ochrona rodziny w razie śmierci jednego z małżonków*, Warszawa - Poznań 1990
- Dziczek R., *Użytkowanie wieczyste w obrocie prawnym. Roszczenia o przewłaszczenie. Wzory pozwów sądowych. Przepisy*, Warszawa 2013
- Filipiak T., w: *Kodeks cywilny. Komentarz. t. II. Własność i inne prawa rzeczowe* (red. A. Kidyba), Warszawa 2012
- Frąckowiak J., w: M. Safjan (red.) *SSP t. 1, Prawo cywilne – część ogólna*. Warszawa 2012
- Friedrich A., *Was ist „kleingärtnerische Nutzung“? – Begriffsauslegung aus gartenfachlicher Sicht (inkl. Waldbäume)*, Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 169 - Kleingärtnerische Nutzung, (BDG) Heft/2004 (26. Jahrgang)
- Garlicki L., Zubik M., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I* (red. L. Garlicki, M. Zubik), Warszawa 2016
- Gawryszewska B. J.(red.), *Ogród za oknem. Przyszłość ogrodów działkowych w miastach*, Sztuka ogrodu sztuka krajobrazu 2015, nr 3(13), Warszawa 2015
- Gersdorf M., Ignatowicz J., *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Warszawa 1985
- Gesek N.K., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r. (sygn. akt K 21/11)*, Przegląd Sejmowy 2013 nr 5
- Giedych R., Ponizy L., *Ogrody działkowe jako przedmiot polityki przestrzennej i ekologicznej miast na przykładzie Warszawy i Poznania*, [w:] M. Kosmala (red.), *Ogrody działkowe w miastach - bariera czy wartość?*, Toruń 2013
- Gniewek E. (red.), *Prawo rzeczowe. System Prawa Prywatnego tom 4*, Warszawa 2012.
- Gniewek E., K. Górską, P. Machnikowski (red.), *Zaciąganie i wykonywanie zobowiązań. Materiały III Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów* (Wrocław, 25-27.9.2008)
- Gniewek E., *Księgi wieczyste. Art. 1-58² KWU. Art. 626¹-626¹³ KPC. Komentarz*, Warszawa 2018
- Gniewek E., *O przyszłości użytkowania wieczystego – dyskusji ciąg dalszy*, Studia Iuridica Agraria 2005, t. 5
- Gniewek E., *O przyszłości użytkowania wieczystego*, Rejent 1999, Nr 2, s. 11-30,
- Gniewek E., w: E. Gniewek (red.), *SSP, t. 4. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012
- Gniewek E., w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Godlewski M., *Glosa do wyroku SN z dnia 24 czerwca 2009 r., I CSK 535/08*, LEX/el. 2012.

Gończyński-Jussis F., „Przeobraziciele przyrody”. *Motyw kształtowania środowiska naturalnego przez „ludzi radzieckich” i ich polskich naśladowców w propagandzie stalinizmu*, *Historyka. Studia Metodologiczne* T. 46, 2016 r.

Górecki J., *Komentarz do art. 240 kc* w: K. Osajda, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2018 r.

Górecki J., Matusik G., *Komentarz do art. 702 kc* w: K. Osajda, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019 r.

Górska K., w: *Kodeks cywilny. Komentarz*. Wyd. 8 (red. E. Gniewek, P. Machnikowski), Warszawa 2017

Grocholska J., Plit F., „Dziki” ogrody działkowe — nowe zjawisko w zagospodarowaniu przestrzennym polskich miast, *Przegląd geograficzny* LVII, zeszyt 1-2, Warszawa 1985

Grykiel J., Olejniczak A., Radwański Z. w: Z. Radwański (red.), A. Olejniczak (red.), *SSP t. 2. Prawo cywilne — część ogólna*, Warszawa 2019

Gryniewicz-Balińska K., Historyczne Ogrody działkowe Wrocławia jako element planowego systemu zieleni miejskiej, *Kwartalnik Architektury i Urbanistyki* 2015, T. 60, z. 1

Grzegorzewski Z., *Opis projektu ustawy o ogrodach działkowych*, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny*, 13 (1) 1933

Grzybowski S., *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 1962 r.*, 1 CR 277/62, OSPiKA 7-8/1963

Grzybowski S., *Problematyka cywilnoprawna instytucji stowarzyszeń*, *Stud. Pr.* 1973/36

Grzybowski S., *Sytuacje prawne w toku tworzenia spółdzielni oraz odpowiedzialność jej założycieli*, *Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy* 1987, Nr 2(82)

Grzybowski S., w: W. Czachórski (red.), *System Prawa Cywilnego. Część ogólna, t. I*, Warszawa 1985

Gutowski M., w: *Kodeks cywilny. t. II. Komentarz. Art. 353–626* (red. M. Gutowski), Warszawa 2019

Hadrowicz E., *Nowa konstrukcja stowarzyszenia zwykłego w świetle zmian legislacyjnych. Próba dyferencjacji — cz. I*, *MOP* 2016, Nr 18

Hadrowicz E., *Nowa konstrukcja stowarzyszenia zwykłego w świetle zmian legislacyjnych. Próba dyferencjacji — cz. II*, *MOP* 2016, Nr 19

Hadrowicz E., *Odpowiedzialność członków za zobowiązania stowarzyszenia zwykłego a podmiotowość prawna*, Warszawa 2019

Hadrowicz E., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2016

Hadrowicz E., *Zdolność sądowa stowarzyszenia zwykłego w postępowaniu cywilnym — glosa — I CSK 396/14*, *MOP* 2016, Nr 9

Hadrowicz E., *Żądanie przez członka stowarzyszenia ustalenia nieistnienia uchwały organu stowarzyszenia niedotyczącej jego stosunku członkostwa — glosa — III CZP 27/15*, *MOP* 2017, Nr 1

Hollerbuhl N., *Der Pächterwechsel — gesetzliche Rahmenbedingungen und vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten*, *Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V.* Nr 219 - Recht II Satzungsgemäße Aufgaben des Vereins, (BDG) Heft/2011 (33. Jahrgang).

Ignatowicz J., *Glosa do uchw. SN z 11.01.1996, III CZP 191/95*, *OSP* 1996, Nr 6, poz. 111.

Ignatowicz J., *Opinia o ustawie o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych w: Opinie o ustawie o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych*, *Zeszyty Biura Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu*, Nr 264

Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2004

Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2009

Ignatowicz J., *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda*, *Studia Iuridica* 1994, t. XXI

Iwanowski S., *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, *Samorząd Terytorialny* 2010 nr 1-2

Izdebski H., *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*, Krasnobród 2004

Iżykowski M., Glosa do uchwały SN z 30 V 1983 III CZP 21/83, OSPIKA nr 6/1984, poz 118

Jabłoński M., *Spółczeństwo obywatelskie – dylematy konstytucyjnoprawne*, w: *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego* (red. J. Blicharz, J. Boć), Lublin 2009

Jankowski E., *Dzieje ogrodnictwa, t. 2. Od początku wieku XIX do roku 1930*, Kraków 1938

Jarosz-Żukowska S., *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, w: *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym* (red. M. Jabłoński), Wrocław 2014

Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003

Jarosz-Żukowska S., *Prawo do własności - własność jako prawo podmiotowe* [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002

Jedliński A., *Prawa do lokali w spółdzielniach mieszkaniowych*, Gdańsk 2005

Jelonek-Jarco B., w: *Ustawa o własności lokali. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019 r.

Kania M., *Geneza ustawy z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2016, nr 2

Katner W.J., w: M. Safjan (red.), *SSP t. 1, Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012

Kazimierzczuk M., *Wolność zrzeszania się jako element społeczeństwa obywatelskiego*, *Studia prawnoustrojowe UWM* 2015, Nr 28

Każmierczak A., *Nieruchomość wspólna właścicieli lokali, problematyka prawno-rzeczowa*, Warszawa 2015

Kędziński J., *A może spółdzielnia ogrodów działkowych*, *Rzeczpospolita* z dn. 11 maja 2013

Kidyba A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2012

Kidyba A., *Ustawa o fundacjach, Prawo o stowarzyszeniach*, Warszawa 1997

Kidyba A., w: *Kodeks cywilny. Komentarz.* (red. A. Kidyba), Warszawa 2012

Kietlińska K., *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 2010

Kondek J.M., w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019

Kopaczyńska-Pieczniak K., *Korporacja. Elementy konstrukcji prawnej*, Warszawa 2019

Kossowski Z., *Ogrody działkowe we Włocławku i okolicy*, *Życie Włocławka i okolicy* nr 10 z 1929 r.

Kostecki S., w: *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019

Koszel E., *Jednopodmiotowość spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego*, *Rejent* 2004, nr 11(163)

Koszel E., *Uchylenie zasady jednopodmiotowości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu*, *Rejent* 2002, nr 6(134)

Kowalski J., *Czasopisma działkowe do roku 1949*, *Kwartalnik Historii Prasy Polskiej* 27/3, 1988

Kozioł A., w: *Kodeks cywilny. Komentarz. t. II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352)* (red. M. Frasz, M. Habdas), Warszawa 2018

Kremer E., *Problematyka prawna użytkowania gruntów w pracowniczych ogrodach działkowych*, KPP Rok VII, 1998, z. I

Kremis J., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 12 listopada 1998 r. (sygn. II SA/Wr 1516/98)*, OSP 1999, z. 9, poz 165

Kronenberg J., Bergier T., Lisicki P., *Usługi ekosystemów w praktyce a ogrody działkowe* [w:] M. Kosmała (red.), *Ogrody działkowe w miastach - bariera czy wartość?*, Toruń 2013

Królikowska K., w: *Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2018

Królikowska K., *Zasada związania praw do lokalu z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej*, Warszawa 2009

Krzekotowska K., *Charakter prawny uchwał walnego zgromadzenia spółdzielni a uchylene się od skutków prawnych oświadczenia woli*, Palestra 1986 Nr 12(348)

Krzekotowska K., *Spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego*, Warszawa 1983

Krześniak E., *Kluby i organizacje sportowe w prawie polskim na tle rozwiązań zagranicznych*, Warszawa 2016

Księżak P., *Prawo spadkowe*, Warszawa 2017

Księżak P., w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2018

Księżak P., *Zachowek w polskim prawie spadkowym*, Warszawa 2012

Kubik W., *Warzywne ogrody na działkach*, Lwów 1918

Kuc O., Jakowlew A., *Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych. Komentarz*, Warszawa 2014

Kuhnigk K., *Kündigung des Zwischenpachtvertrages durch Grundstückseigentümer / Hinterlegung von Pachtzinsen*, Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 207 - Zwischenpachtvertrag – Privileg und Verpflichtung, (BDG) Heft / 2010 (32. Jahrgang)

Kuniewicz Z., *Pojęcie obciążenia w polskim prawie cywilnym*, w: M. Pecyna (red.), J. Pisuliński (red.), M. Podrecka (red.), *Rozprawy cywilistyczne. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Edwardowi Drozdowi*, Warszawa 2013

Kurkiewicz A., *Opinia z 17 maja 2005 r. w sprawie zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania działek w pracowniczych ogrodach działkowych w prawo własności (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Tomasz Markowski)*, niepubl. (archiwum Biura Analiz Sejmowych)

Kuropatwińska M., *Ogródki i ogrody działkowe* [w] *Województwo lubelskie a ogrody działkowe*, Lublin 1935

Kurowski, *Ogrodnictwo działkowe jako czynnik społeczny*, Śląski Działkowiec nr 17/1935 r. <https://www.sbc.org.pl/dlibra/show-content/publication/edition/130382?id=130382> [dostęp: 30.10.2018].

Kwartnik-Pruc A., Przewięźlikowska A., *Porównanie funkcjonowania planowania przestrzennego w Polsce i w Niemczech*, Geomatics and Environmental Engineering Nr 3(1/2007)

Lalowicz K., *Prawo zabudowy*, Ius Novum 4/201

Langrod J., *Polskie prawo o stowarzyszeniach. Uwagi krytyczne*, Kraków 1934

Lewandowski K., *Zarządzanie nieruchomościami*. Warszawa 2005

Lichorowicz A., w: J. Panowicz-Lipska (red.), *SPP t. 8, Prawo zobowiązań - część szczegółowa*, Warszawa 2011

Lipowicz I., *Ogródki działkowe a konstytucja*, Rzeczpospolita z dn. 19.08.2014

Lipski J., *Modele organizacji ogrodów działkowych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego - wnioski de lege ferenda*, Zesz.Prawn.BAS 2013 nr 3.

- Lipski J., *Opinia prawna 28 maja 2009 r. na temat projektu ustawy o ogrodach działkowych (zawartego w druku 1886) – czy przepisy dotyczące uwłaszczenia działkowców za 1% wartości gruntu są zgodne z Konstytucją*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1886> [dostęp: 2.05.2019]
- Lipski J., *Opinia prawna na temat sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej o projektach ustaw zawartych w drukach 1204, 1148, 1170, 1240 dotyczących prawnej regulacji funkcjonowania ogrodów działkowych*, BAS–WAL–2034/13, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1204> [dostęp: 2.05.2019]
- Lipski J., *Opinia prawna z 2 czerwca 2009 r. na temat projektu ustawy o ogrodach działkowych (zawartego w druku 1886)*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1886> [dostęp: 2.05.2019]
- Lipski J., *Opinia prawna z 30 czerwca 2009 r. na temat projektu ustawy o ogrodach działkowych (zawartego w druku 1886) – część szczegółowa*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1886> [dostęp: 2.05.2019]
- Litwińska M., *Dzierżawa i użytkowanie przedsiębiorstwa w świetle art. 552 k.c.*, PPH 1994, Nr 3
- Lubawy W., *Historia ogrodów działkowych w Polsce: z okazji dziesięciolecia Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych, Przydomowych, Małych Osiedli i Hodowli Drobnej Inwentarza Rzeczypospolitej Polskiej: uzupełnione do 1939r.*, Warszawa 1939
- Łętowska E., *Glosa do wyr. SN z 21 grudnia 1970 r.*, I CR 517/70, PiP 1972 Nr 8-9,
- Łętowski J., *Glosa do wyr. SN z 29 VI 1973, I CR 301/73*, OSPIKA 1974, nr 10, poz. 200
- Machnikowska A., w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. M. Załucki), Warszawa 2019, art. 246, Nb. 3
- Madejewska M., *Rodzinny Ogród Działkowy "Kąpiele słoneczne" w Grudziądzu*, w: *Jak powstawały ogrody działkowe? Prace konkursowe* (red. K. Kowalska), Warszawa 2011
- Mainczyk L., *Bundeskleingartengesetz: Praktiker-Kommentar mit ergänzenden Vorschriften*, Berlin 2010
- Mainczyk L., *Der Kleingarten – juristisch gesehen*, Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 207 - Zwischenpachtvertrag – Privileg und Verpflichtung, (BDG) Heft / 2010 (32. Jahrgang)
- Mainczyk L., *Regeln des Bundeskleingartengesetzes (BKleingG)*, Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 194 - Pachtrecht I, (BDG) Heft / 2008 (30. Jahrgang).
- Mainczyk L., *Vereinsformen und Vereinszusammenschlüsse*, Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 201 - Vereinsrecht, (BDG) Heft / 2009 (31. Jahrgang)
- Malinowska-Woźniak K., *Cywilnoprawny status wspólnoty mieszkaniowej*, Warszawa 2016
- Matusik G., w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2018
- Miśkiewicz A., *Rodzinne ogrody działkowe*, Służba pracownicza nr 4/2014
- Molka M., *Prawne aspekty przekształcenia stowarzyszenia zwykłego w stowarzyszenie rejestrowe*, PPP 2018 r., Nr 7-8
- Morek R., *Komentarz do art. 55¹ kc* [w:] K. Osajda, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2018 r.
- Moulin-Doos C., *Intercultural Gardens: The use of space by migrants and the practice of respect*, Journal Of Urban Affairs II Vol. 36/No. 2/2014
- Mularski K., Radwański Z.w: Z. Radwański, A. Olejniczak (red.), *SPP. Prawo cywilne – część ogólna. t. 2*, Warszawa 2019
- Napierała J., *Uchwała zebrania członków stowarzyszenia - studium przypadku na przykładzie uchwały Walnego Zgromadzenia Delegatów w sprawie wyboru Prezesa PZPN*, PPH 2011, Nr 2.
- Naworski J., w: A. Szajkowski (red.), *SPP t. 16, Prawo spółek osobowych*, Warszawa 2008

- Nessler P., *Der Pächterwechsel*, Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 207 - Zwischenpachtvertrag – Privileg und Verpflichtung, (BDG) Heft / 2010 (32. Jahrgang)
- Nessler P., *Verwaltung und Abwicklung von Pachtverträgen*, Grüne Schriftenreihe - Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. Nr 219 - Recht II Satzungsgemäße Aufgaben des Vereins, (BDG) Heft/2011 (33. Jahrgang)
- Netczuk Ł. K., Historia ogrodnictwa i ruchu działkowego na ziemiach polskich. Zarys problematyki badań i studiów źródłowych. [w:] Biuletyn Informacyjny Polskiego Związku Działkowców nr 5/2016
- Neumann K., *Allotment Gardens and Allotment Gardeners Through the Ages – From Gardens for the Poor to Factor of Wealth in Urban Culture of a Country*, International Seminar of the Office International Berlin, 22 - 25 August 2013, s. 19-20, http://www.jardins-familiaux.org/pdf/Abschlussbroschuere_englisch.pdf [dostęp: 8.05.2015]
- Niedbała Z., *Formy demokracji wewnątrzspółdzielczej w spółdzielniach mieszkaniowych i zasada równych praw członkowskich*, RPEiS 2009, nr 4 (rok LXXI)
- Nowacki J., „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PiP 1964 Nr 3
- Okolski J., Modrzejewski J., Gasiński Ł., *Natura stosunku korporacyjnego spółki akcyjnej*, PPH 2000, Nr 8
- Opalski A., *O potrzebie systemowej analizy instytucji wspólnych dla zrzeszeń*, Stud.Prawa Prywat. 2009 Nr 2
- Osajda K. (red.), *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz*, Warszawa 2019
- Osajda K., w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019
- Pahl B., *Podmiotowość prawnopodatkowa działkowca w zakresie budynków wzniesionych na gruntach stanowiących własność lub będących w użytkowaniu wieczystym stowarzyszenia ogrodowego*, FK 2017/3/35-44
- Pałka K., *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych przygotowanego przez podkomisję nadzwyczajną*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1204> [dostęp: 4.03.2019]
- Pałka K., *Przeniesienie uprawnienia do wykonywania użytkowania w: Rozprawy cywilistyczne. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Edwardowi Drozdowi* (red. M. Pecyna, J. Pisuliński, M. Podrecka), Warszawa 2013
- Panowicz-Lipska J., w: *Kodeks cywilny. t. III. Komentarz. Art. 627–1088* (red. M. Gutowski), Warszawa 2019
- Parzych P., Rymarczyk E., Szabat-Pręcikowska A., *Problematyka wspólnot gruntowych w aspekcie ewidencyjno-prawnym*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich 2013, Nr 2/III/2013
- Pawlikowska-Piechotka A., *Ogrody działkowe w rozwoju zrównoważonym współczesnego miasta*, Problemy Ekologii, vol. 13, nr 2, marzec-kwiecień 2009
- Pawlikowska-Piechotka A., *Tradycja ogrodów działkowych w Polsce*, Gdynia 2010
- Pazdan M., w: *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰* (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018
- Pelczyński M., *Przedsiębiorstwo (art. 55[1] KC) wielopodmiotowe – istota i reżim prawny (cz. I)*, MOP 2017, Nr 3
- Pęchorzewski D., Horoszko M., w: *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz* (red. D. Pęchorzewski), Warszawa 2014
- Pęchorzewski D., w: *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz* (red. D. Pęchorzewski), Warszawa 2014
- Pietrzykowski K., *Model spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce*, w: Zeszyty senackie 2014, Nr 22, *Kierunki zmian prawa spółdzielczego w Polsce*, Kancelaria Senatu 2014

- Pietrzykowski K., *Nowa ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych*, MOP 2001, Nr 8
- Pietrzykowski K., *Powstanie i ustanie stosunku członkostwa w spółdzielni*, Warszawa 1990
- Pietrzykowski K., *Roszczenie o przyjęcie do spółdzielni*, Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy 1987, Nr 2(82)
- Pietrzykowski K., *Spółdzielcze prawo mieszkaniowe – ewolucja, stan obecny i przyszłość*, w: *Prawo cywilne - stanowienie, wykładnia i stosowanie, Księga pamiątkowa dla uczczenia setnej rocznicy urodzin Profesora Jerzego Ignatowicza* (red. M. Nazar), Lublin 2015
- Pietrzykowski K., *Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego w okresie przemian ustrojowych*, w: *Iustitia civitatis fundamentum. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Wiesława Chrzanowskiego* (red. H. Cioch, A. Dębiński, J. Chaciński), Lublin 2003
- Pietrzykowski K., *Spółdzielnia a spółka handlowa (I)*, PUG 1991, Nr 6
- Pietrzykowski K., *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2018
- Pietrzykowski K., *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz*. Warszawa 2013
- Pietrzykowski K., w: E. Gniewek (red.), *SPP, t. 4, Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012
- Pietrzykowski K., w: *Kodeks cywilny. T. II. Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające* (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018
- Pietrzykowski K., *Zmiany w prawie spółdzielczym*, MOP 2005, Nr 21
- Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. T. II. Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, Warszawa 2018
- Pisuliński J., *Członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej (wybrane zagadnienia)*, Cz. I, MoP 2003, Nr 2
- Pisuliński J., *Członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej (wybrane zagadnienia)*. Cz. II, MOP 2003, Nr 4
- Pisuliński J., w: E. Gniewek (red.), *SPP t. 3, Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013
- Popiołek W., w: *Kodeks cywilny. T. II. Komentarz do art. 450–1088. Przepisy wprowadzające* (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018
- Przyborowski Ł., w: *Księgi wieczyste i hipoteka, Komentarz* (red. J. Pisuliński), Warszawa 2014
- Pyrzyńska A., *Rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego*, Rejent 1998 r., Nr 10(90)
- Pyziak-Szafnicka M. w: M. Safjan (red.), *SPP t. 1, Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012
- Pyziak-Szafnicka M., *Uwagi na temat cywilnoprawnego i konstytucyjnego ujęcia własności jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1999, nr 10/106
- R. Illnicz, *Własność państwowa i jej ochrona w świetle Konstytucji RP*, w: *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji* (red. C. Kosikowski), Warszawa 2005
- Radwański Z. (red.), A. Olejniczak (red.), *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego tom 2*, Warszawa 2019
- Radwański Z., Zieliński M., w: M. Safjan (red.) *SPP tom 1, Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 2012
- Radziejewicz P., *Opinia prawna z 7 lutego 2005 r. w sprawie projektu ustawy o przekształceniu prawa użytkowania działek w pracowniczych ogrodach działkowych w prawo własności, niepubl., niepubl.* (archiwum Biura Analiz Sejmowych)
- Rakoczy B., *Aksjologiczne podstawy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych*, *Studia Iuridica Agraria*, Tom IX, Białystok 2011
- Rawczyński R., *Zdolność procesowa w sądowym postępowaniu rozpoznawczym w sprawach cywilnych*, Warszawa 2018

- Rolfova E., *Případová Studie Zahrádkářské Osady Jenerálka*, Praga 2012
- Romul J., *Państwo a stowarzyszenia w Polsce Ludowej*, Poznań 1969
- Romul J., *Pojęcie stowarzyszenia*, RPEiS 4/1965
- Rozkosz J., Lenkiewicz W., *Pracownicze ogrody działkowe*, Warszawa 1962
- Rudnicki S. w: Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2006
- Rudnicki S., Rudnicki G., Rudnicka J., w: *Kodeks cywilny. Komentarz. t. II. Własność i inne prawa rzeczowe* (red. J. Gudowski), Warszawa 2016
- Rzetecka-Gil A., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2017
- Sabiniewicz J., *Prawo zrzeszania się w Polsce Ludowej*, Poznań 1980
- Safjan M. (red.), *Prawo cywilne – część ogólna, System Prawa Prywatnego tom I*), Warszawa 2012
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016
- Salamonowicz M., w: M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Warszawa 2019
- Sanakiewicz Ł. (*Przeniesienie użytkowania wieczystego w drodze umowy przekazania*, Rej. 2010, Nr 1
- Sarnecki P., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2007
- Sawczuk M., *Tradycja a postęp w nowelizacji cywilnego prawa sądowego (in statu nascendi)*, Teka Kom. Praw. – OL PAN, 2008
- Scully K., *Volkstuinen: The allotments of the Netherlands*, <https://www.iamexpat.nl/lifestyle/lifestyle-news/volkstuinen-allotments-netherlands> 2 [dostęp: 10.03.2018]
- Sikorska-Lewandowska A., *Uchwały właścicieli lokali. Studium prawne*, Warszawa 2017
- Sikorski G., w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. J. Ciszewski), Warszawa 2014
- Ślotwiński B., Glosa do wyr. SN z 21.12.1970, I CR 517/70, OSP 1973/5/88
- Smoktunowicz E., *SPA, t. IV*, Wrocław 1980
- Smoktunowicz E., *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992
- Smoczyński T., *Ochrona prawa wieczystego użytkowania*, Palestra Nr 15/3(159) 1971 r.
- Sobolewski P., w: *Kodeks cywilny. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II* (red. L. Garlicki, M. Zubik), Warszawa 2016
- Sokolewicz W., Zubik M., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I* (red. L. Garlicki, M. Zubik), Warszawa 2016
- Sołtysiński S., w: S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz. T. 3*, Warszawa 2013
- Stang G., *Bundeskleingartengesetz, Kommentar*, 2nd ed., Köln Berlin Bonn, München 1995
- Stec P., *Lokalne i regionalne organizacje turystyczne jako stowarzyszenia szczególnego rodzaju*, Turystyka a Prawo - aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne (red. P. Cybula, J. Raciborski), Sucha Beskidzka - Kraków 2008
- Stefaniuk K., *Treść i charakter prawny spółdzielczego prawa do lokalu typu własnościowego*, Warszawa 1978
- Štěpánek P. (red.), *Generel Zahrádkových Osad v Praze, Podkladová Studie*, Praga 2009
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2016

- Suchoń A., w: *Kodeks cywilny. t. I. Komentarz do art. 1–352* (red. M. Gutowski), Warszawa 2018
- Suchoń A., w: *Kodeks cywilny. t. III. Komentarz. Art. 627–1088. Wyd. 2* (red. M. Gutowski), Warszawa 2019
- Suski P., Postępowanie cywilne rozpoznawcze - czynności nadzorcze i pomocnicze sądu rejestrowego, w: *Aurea praxis. Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego. Tom I* (red. J. Gudowski, K. Weitz).
- Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2005
- Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje*. Warszawa 2018
- Suski P., *Stowarzyszenia w prawie polskim*, Warszawa 2002
- Suski P., *Stowarzyszenie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2017, niepubl.
- Suski P., *Sytuacja prawna stowarzyszeń po zmianach dokonanych ustawą z 25.9.2015*, Przegląd Sądowy Nr 1/2017
- Swaczyna B., *Hipoteka umowna*, Warszawa 2007
- Sylwestrzak A., *Dzierżawa działkowa*, MoP z 2015, Nr 24
- Sylwestrzak A., *Użytkowanie. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2013
- Szachułowicz J., *Glosa do wyr. NSA z dnia 15 grudnia 1988 r., II SA 1305/88*. OSP 1991/1/26
- Szachułowicz J., w: *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 1-2* (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2003
- Szajkowski A., Tarska M., *Prawo spółek handlowych*, Warszawa 2005
- Szczepaniak R., *Glosa do uch. SN z 6.06.2014, III CZP 24/14*, OSP 2015, nr 3, poz. 29
- Szczepańska M., Staszewska S., *Znaczenie ogrodnictwa miejskiego w procesie rewitalizacji*, Problemy Rozwoju Miast Rok XIII, Zeszyt III/2016
- Szczęsny M., Kmicic K., *Możliwości adaptacji terenów ogrodów działkowych na obiekty ogólnodostępne na przykładzie rodzinnego ogrodu działkowego przy Kanale Gocławskim w Warszawie*, Czasopismo Techniczne. Architektura 8-A/2012 r. (zeszyt 30, rok 109)
- Szkup R., Pytel S., *Rodzinne ogrody działkowe (ROD) w przestrzeni dużego miasta. Przykład Łodzi*, Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego nr 32/2016
- Sztekieć-Łabuszewska M., Dzbeńska E., *Zakładamy stowarzyszenie*, Warszawa 2002
- Szumański A., Władyka S., w: A. Szumański (red.), *SPH t. 2A, Prawo spółek handlowych*, Warszawa 2019
- Szwaja J., Kubiak-Cyrul A., w: S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, *Kodeks spółek handlowych. Pozakodeksowe prawo handlowe. Komentarz. T. 5*, Warszawa 2015
- Szydło M., w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. t. I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016
- Tarska M., w: S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, *Kodeks spółek handlowych. Pozakodeksowe prawo handlowe. Komentarz. T. 5*, Warszawa 2015
- Truskiewicz Z., *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006
- Truskiewicz Z., w: E. Gniewek (red.), *SPP t. 4, Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012,
- Tułodziecki A., *Komentarz do art. 33 w: Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017
- Turpin R., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.I. 2014 r. II OSK 1875/12 w sprawie legalności tzw. "altan" pobudowanych na terenie rodzinnych ogrodów działkowych*, PUG 10/2014
- Tvardková V.: Případová studie zahrádkových osad na Libeňském ostrově v Praze, <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/123893/32313073> [dostęp: 15.07.2018]

- Waśniewski R., *Glosa do wyroku z 20 II 2002, K 139/00*, PiP 2003, nr 5
- Waśniewski R., *Pracownicze ogrody działkowe w prawie cywilnym i rolnym*, PiP 2000, nr 5
- Waśniewski R., *Problematyka prawna pracowniczych ogrodów działkowych*, Palestra 1986, nr 3
- Weckwerth H., *Znaczenie i korzyści ogrodów działkowych dla miasta i jego mieszkańców w: Kształtowanie, pielęgnacja i ochrona zieleni miejskiej* (red. F. Gospodarczyk, J. Weber, M. Siewniak), Wrocław 1999
- Węgrzynowski Ł., *Wypowiedzenie umowy dzierżawy działkowej i jego zaskarżenie*, Przegląd Sądowy, 2017, Nr 11-12
- Węgrzynowski Ł., *Zaskarżanie uchwał organów stowarzyszenia, które nie dotyczą stosunku członkowskiego*, MOP 2017, Nr 11
- Wierzbowski M., *Charakter prawny stosunków w organizacjach społecznych*, PiP 1970, Nr 8–9
- Wierzbowski M., *Glosa do wyr. SN z 7.12.1979 r., I CR 371/79*, OSP 1981/1/5
- Wierzbowski M., *Nowe prawo o stowarzyszeniach*, PiP 1989, Nr 7
- Wierzbowski M., *Rozstrzygnięcie spraw wynikających ze stosunku członkostwa w stowarzyszeniach*, PiP 1973 z. 11
- Wilczyński S., *Ogródki działkowe jako zagadnienie społeczne*, Poznań 1927
- Wiltshire R., Burn D., *Growing in the community*, Londyn 2009
- Wincenciak M., *Artykuł 24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych - wątpliwości w zakresie wykładni i zgodność przepisu z Konstytucją*, Administracja, teoria - dydaktyka - praktyka (24) 3/2011
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008
- Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 2000 r.
- Wiśniewski C., *Granice wolności tworzenia i funkcjonowania organizacji pozarządowych ze względu na formy prawno-organizacyjne*, w: *Podstawy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych* (red. M. Wyrzykowski), Warszawa 1999
- Wiśniewski L., *Model prawny stowarzyszenia w PRL*, Warszawa 1974
- Wiśniewski L., *Wolność zrzeszania się obywateli według Prawa o stowarzyszeniach z 1989 roku*, RPEiS 1990 r., Nr 1
- Witczak H., Kawalko A., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2000
- Woś T., *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011
- Woźniak C., *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 2006
- Wrzolek-Romańczuk M., *Niewykorzystane szanse nowelizacji, cz. 1*, Palestra 2007/7-9
- Wrzolek-Romańczuk M., *Postępowanie wewnątrzspółdzielcze*, Warszawa 1991
- Wycichowska B., *Przesądzona zmiana polityki państwa w zakresie ogrodnictwa działkowego w: M. Kosmała (red.), Ogrody działkowe w miastach - bariera czy wartość?*, Toruń 2013
- Zaborniak P., *Zwrot nieruchomości zajętej pod drogę publiczną – glosa – I OSK 361/08*, MOP 2012, Nr 2
- Zakrzewski P., *Cel spółdzielni*, KPP 2005, (rok XIV) nr 1
- Zakrzewski P., *Majątek spółdzielni*, Warszawa 2003

Zakrzewski P., *Spółdzielcze prawa do lokali - propozycje zmian*, w: *Kierunki zmian prawa spółdzielczego w Polsce*, Zeszyty senackie, Nr 22/2014

Zakrzewski P., *Spółdzielnia europejska jako nowy typ osoby prawnej*, KPP 2008, nr 1 (Rok XVII)

Zakrzewski P., *Status prawny członka spółdzielni mieszkaniowej w spółdzielczych stosunkach lokatorskich*, Warszawa 2010 r.

Zakrzewski P., *Z zagadnień konstrukcji prawnej spółdzielni*, Rejent Nr 9(161)2004

Zakrzewski P., *Zasada równości w prawie spółdzielczym*, Studia Prawnicze KUL 2008, nr 2(34)

Załucki M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Warszawa 2019

Zaradkiewicz K., *Glosa do uchw. SN z 13.12.2013 r. (III CZP 81/13)*, OSP 7–8/2017

Zaradkiewicz K., *Konstrukcja umowy o ustanowienie i i przeniesienie ograniczonego prawa rzeczowego - węzłowe problemy i uwagi de lege ferenda*, w: *Zaciąganie i wykonywanie zobowiązań. Materiały III Ogólnopolskiego Zjazdu cywilistów (Wrocław, 25-27.9.2008)* (red. E. Gniewek, K. Górską, P. Machnikowski), Warszawa 2010.

Zaradkiewicz K., *Prawo zabudowy w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego* w: J. Haberko (red.), A. Olejniczak (red.), A. Pyrżyńska (red.), D. Sokołowska (red.), *Współczesne problemy prawa zobowiązań*, Warszawa, 2015

Zaradkiewicz K., w: *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰* (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018

Zaradkiewicz K., w: *Kodeks cywilny. T. II. Komentarz do art. 450–1088. Przepisy wprowadzające* (red. K. Pietrzykowski), Warszawa 2018

Zdziennicki B., *Ogrody działkowe w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 2013, Nr 6

Zębala J., w: *Ustawa o własności lokali. Komentarz* (red. K. Osajda), Warszawa 2019

Żelechowski Ł., *Komentarz do art. 46 kc* w: K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019

Pozycja	Nazwa towarzystwa* (alfabetycznie)	Dane jednostki archiwalnej lub inne źródło
1	Pabiniackie Towarzystwo Ogródków Działkowych w Pabianicach	Archiwum Państwowe w Łodzi Zespół: 39/166/0 Urząd Wojewódzki Łódzki » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 858
2	Piotrkowskie Towarzystwo Ogródków Działkowych	Archiwum Państwowe w Łodzi Zespół: 39/166/0 Urząd Wojewódzki Łódzki » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 1932
3	Polskie Stowarzyszenie Ogródków Działkowych im. Juliusza Ligonia w Katowicach	Śląska Biblioteka Cyfrowa - https://www.sbc.org.pl/dlibra [dostęp: 2018.11.02]
4	Stowarzyszenie Ogródków Działkowych w Środzie	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1016
5	Stowarzyszenie Przyjaciół Ogródków Spółdzielnia z ograniczoną odpowiedzialnością w Królewskiej Hucie	Archiwum Akt Nowych Zespół: 2/213/0, Rada Spółdzielcza w Warszawie » Seria: 7 Akta dotyczące poszczególnych spółdzielni » Jednostka: 2706
6	Towarzystwo Gorlickie Ogrody Działkowe w Gorlicach	Archiwum Narodowe w Krakowie Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 904
7	Towarzystwo ogrodów działkowych w Katowicach przy ul Raciborskiej	Biblioteka Narodowa Magazyn Druków Ulotnych DZS XVA 8 http://polona.pl/item/76030934
8	Towarzystwo Ogrodów Działkowych Płaszów	Archiwum Narodowe w Krakowie Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 1053
9	Towarzystwo Ogrodów Działkowych przy Parku Kościuszki w Katowicach	Archiwum Państwowe w Katowicach Zespół: 12/224/0 Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Katowicach » Seria: 4.1.3.15.3 Ogródki działkowe » Jednostka: 1/691
10	Towarzystwo Ogrodów Działkowych w Olkuszu	Archiwum Narodowe w Krakowie Zespół: 29/691/0 Urząd Wojewódzki Krakowski » Seria: 5.11 B.4. Oddział Społeczny -sprawy stowarzyszeń i związków » Jednostka: UW II 1104
11	Towarzystwo Ogrodów Działkowych w Oświęcimiu	Archiwum Narodowe w Krakowie Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 90
12	Towarzystwo Ogrodu Działkowego Dębniaki	Archiwum Narodowe w Krakowie Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 907
13	Towarzystwo Ogrodu Działkowego Grzegórzki	Archiwum Narodowe w Krakowie Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 905
14	Towarzystwo Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobnej Inwentarza im. Antoniego Andrzejewskiego w Poznaniu	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 990
15	Towarzystwo Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobnej Inwentarza im. B. Chrobrego we Wronkach	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1017
16	Towarzystwo Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobnej Inwentarza im. Dr K. Marcinkowskiego w Poznaniu	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1000
17	Towarzystwo Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobnej Inwentarza im. Hetmana S. Czarnieckiego w Swarzędzu	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1013
18	Towarzystwo Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobnej Inwentarza im. J. Chociszewskiego w Poznaniu	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 992
19	Towarzystwo Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobnej Inwentarza im. J. Sobieskiego w Poznaniu	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1008
20	Towarzystwo Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobnej Inwentarza im. Księżnej Jabłonowskiej w Stęszewie	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1012

21	Towarzystwo Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobno Inwentarza im. św. Wojciecha w Poznaniu	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1009
22	Towarzystwo Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobno Inwentarza im. Z. Grudzińskiego	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1014
23	Towarzystwo Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobno Inwentarza im. Z. Grudzińskiego w Swarzędzu	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1014
24	Towarzystwo Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobno Inwentarza Pracowników Oświaty Pozaszkolnej w Poznaniu	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1003
25	Towarzystwo Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobno Inwentarza w Koninie	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 986
26	Towarzystwo Ogrodu Działkowego i Hodowli Drobno Inwentarza w Koźminie	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 987
27	Towarzystwo Ogrodu Działkowego im. 3 Maja w Poznaniu	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 998
28	Towarzystwo Ogrodu Działkowego im. B. Głowackiego w Poznaniu	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 995
29	Towarzystwo Ogrodu Działkowego im. Gen. Dąbrowskiego w Poznaniu	Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 993
30	Towarzystwo Ogrodu Działkowego im. M. Drzymały w Poznaniu	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 994
31	Towarzystwo Ogrodu Działkowego im. Patrona Jackowskiego w Poznaniu	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 996
32	Towarzystwo Ogrodu Działkowego im. St. Przybyszewskiego w Poznaniu	Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1004
33	Towarzystwo Ogrodu Działkowego im. Św. Marcin w Poznaniu	Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 999
34	Towarzystwo Ogrodu Działkowego im. T. Kościuszki w Poznaniu	Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 997
35	Towarzystwo Ogrodu Działkowego Krowdrza	Archiwum Narodowe w Krakowie Zespół: 29/691/0 Urząd Wojewódzki Krakowski » Seria: 5.11 B.4. Oddział Społeczny -sprawy stowarzyszeń i związków » Jednostka: UW II 1118
36	Towarzystwo Ogrodu Działkowego w Andrychowie	Archiwum Narodowe w Krakowie Zespół: 29/691/0 Urząd Wojewódzki Krakowski » Seria: 5.11 B.4. Oddział Społeczny -sprawy stowarzyszeń i związków » Jednostka: UW II 1118
37	Towarzystwo Ogrodu Działkowego w Bochni	Archiwum Narodowe w Krakowie Zespół: 29/691/0 Urząd Wojewódzki Krakowski » Seria: 5.11 B.4. Oddział Społeczny -sprawy stowarzyszeń i związków » Jednostka: UW II 1107
38	Towarzystwo Ogrodu Działkowego w Grabowie nad Prosną	Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 983
39	Towarzystwo Ogrodu Działkowego w Jaworznie Stara Huta	Archiwum Narodowe w Krakowie Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 1044
40	Towarzystwo Ogrodu Działkowego w Kętach	Archiwum Narodowe w Krakowie Zespół: 29/691/0 Urząd Wojewódzki Krakowski » Seria: 5.11 B.4. Oddział Społeczny -sprawy stowarzyszeń i związków » Jednostka: UW II 1108
41	Towarzystwo Ogrodu Działkowego w Leszczynach	Archiwum Narodowe w Krakowie Zespół: 29/691/0 Urząd Wojewódzki Krakowski » Seria: 5.11 B.4. Oddział Społeczny -sprawy stowarzyszeń i związków » Jednostka: UW II 1115
42	Towarzystwo Ogrodu Działkowego w Szczakowej	Archiwum Narodowe w Krakowie Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 1064
43	Towarzystwo Ogródków Działkowych i Hodowli Drobno Inwentarza im. H. Sienkiewicza w Poznaniu	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1006

44	Towarzystwo Ogródków Działkowych dla Bezrobotnych na Róży im. Ks Biskupa Laubitz Gniezno-Róża	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 982
45	Towarzystwo Ogródków Działkowych i Hodowli Drobego Inwentarza gminy Czerwonak - powiat Poznań	Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 981
46	Towarzystwo ogródków działkowych i miłośników przyrody w Chrzanowie	Archiwum Narodowe w Krakowie Zespół: 29/420/0 Wojewódzkie Biuro Funduszu Pracy w Krakowie » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 949 Zespół: 29/691/0 Urząd Wojewódzki Krakowski » Seria: 5.11 B.4. Oddział Społeczny -sprawy stowarzyszeń i związków » Jednostka: UW II 1118 - 29/691/0/5.11/UW II 1118
47	Towarzystwo Ogródków Działkowych im. ks. Stabika w Chorzowie II	https://polona.pl/item/statut-towarzystwa-ogrodkow-dzialkowych-im-ks-stabika-w-chorzowie-ii,NzYwMzA5MzI/#info:metadata
48	Towarzystwo Ogródków Działkowych im. X Arcybiskupa Leona Przyłuskiego przy parafii sołackiej	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1005
49	Towarzystwo Ogródków Działkowych przy Parku 3 Maja w Ostrowie Wielkopolskim	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 988
50	Towarzystwo Ogródków Działkowych przy „Bielnikach” w Poznaniu	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 991
51	Towarzystwo Ogródków Działkowych w Krośniewicach	Archiwum Państwowe w Łodzi Zespół: 39/166/0 Urząd Wojewódzki Łódzki » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 737
52	Towarzystwo Ogródków Działkowych w Łodzi	Archiwum Państwowe w Łodzi Zespół: 39/166/0 Urząd Wojewódzki Łódzki » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 1414
53	Towarzystwo Ogródków Działkowych we Lwowie	Archiwum Akt Nowych Zespół: 2/1737/0 Towarzystwo Ogródków Działkowych we Lwowie
54	Towarzystwo Ogródków Działkowych „Legionowo” w Kaliszu	Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 984
55	Towarzystwo Ogródków Działkowych „Olza” w Kaliszu	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 985
56	Towarzystwo Ogródków Robotniczych w Warszawie	Archiwum Państwowe w Lublinie Zespół: 35/169/0 Urząd Gubernialny Lubelski do Spraw Stowarzyszeń » Seria: bezpośrednio w zespole » Jednostka: 92
57	Towarzystwo Osiedla Działkowego i Hodowli Drobego Inwentarza im. Ks. Skorupki	Archiwum Państwowe w Poznaniu Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1007
58	Towarzystwo Osiedla i Hodowli Drobego Inwentarza im. ks. prof. Masłowskiego Poznań-Główna	Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1001
59	Towarzystwo Osiedla i Hodowli Drobego Inwentarza na Osiedlu Naramowickim w Poznaniu	Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1002
60	Towarzystwo Osiedle Ogród w Junikowie	Zespół: 53/296/0 Urząd Wojewódzki Poznański » Seria: 2.19 Stowarzyszenia popierające działalność gospodarczą - stowarzyszenia ogródków działkowych » Jednostka: 1010

* Wykaz wymienia też trzy podmioty, których działalność wiąże się z ruchem działkowym, choć nie są one typowymi towarzystwami ogrodów działkowych (Towarzystwo Ogródków Robotniczych w Warszawie (poz. 56 wykazu) Stowarzyszenie Przyjaciół Ogródków Spółdzielnia z ograniczoną odpowiedzialnością w Królewskiej Hucie (poz. 7 wykazu) oraz Towarzystwo Osiedle Ogród w Junikowie).

Do wykazu dołączono statuty następujących Towarzystw:

1. Statut Stowarzyszenia Przyjaciół Ogródków Sp. z o.o. w Królewskiej Hucie
2. Statut Towarzystwa Ogrodu Działkowego „Św. Marcina” w Poznaniu
3. Statut Towarzystwa Ogrodu Działkowego w Szczakowej
4. Statut stowarzyszenia pod nazwą „Towarzystwo Ogródków Działkowych w Krośniewicach”
5. Statut Towarzystwa Ogródków Działkowych we Lwowie
6. Statut Towarzystwa Ogrodów Robotniczych

Statut samorządu gminnego
zustawo gspredli

S t a t u t

Stowarzyszenia Przyjaciół Ogródków Sp. z o.o. odp.

w Królewskiej Hucie

Nazwa, siedziba i czynność Spółdzielni.

§ 1.

Spółdzielnia ma nazwę "Stowarzyszenie Przyjaciół Ogródków" Spółdzielnia zapisana z ograniczoną odpowiedzialnością, z siedzibą w Królewskiej Hucie i została założona na czas nieograniczony.

§ 2.

Czynność Spółki polega na wydzierżawieniu ogródków pomiędzy członków, celem ich doskonałej uprawy i na trosce około fizycznego i duchowego wychowania dzieci.

§ 3.

Środki do osiągnięcia celu są:

- a) nabywanie i dostarczenie ogródków rodzinnych,
- b) urządzenie miejsca zabawowego, okolonego ogródkami, na którymby latową porą urządzano gry i zabawy dla członków wraz z ich dziećmi,
- c) zwoływanie zebrań i zgromadzeń możliwe co miesiąc, na których wygłasza się wykłady o kulturze ogrodowej i na temat wychowania fizycznego i duchowego dzieci.

§ 4.

C z ł o n k o s t w o .

Członkiem może być każdy Polak, który jest w posiadaniu praw obywatelskich.

Zgłoszenie się na członka skutecznia się piśmiennie u Zarządu Spółdzielni.

O przyjęciu członka do Spółdzielni rozstrzyga Zarząd większością głosów. W razie odmówienia przyjęcia do Spółdzielni Zarząd powodów podawać nie jest zobowiązany.

Członkostwo rozpoczyna się z dniem zapisania osoby w rejestrze Spółdzielni. Członkowie, którzy się około Spółdzielni zasłużyli,



-h.p.

mogą uchwałą walnego zebrania zostać członkami honorowymi.

§ 5.

Utrata członkostwa.

Członkostwo kończy się z końcem roku obrotowego, jeżeli członek:

a) dobrowolnie z Spółdzielni wystąpi i zgłosi formalne wystąpienie co najmniej trzy miesiące przed końcem roku obrotowego u Zarządu Spółdzielni,

b) w razie śmierci członka.

Po śmierci członka wdowa może za zgodą Zarządu wstąpić w prawa i obowiązki zmarłego członka.

c) wyprowadzi się z granicę lub do odleglejszej miejscowości od Królewskiej Huty. Zarząd rozstrzyga, co należy uważać za odleglejszą miejscowość,

d) zostaje z Spółdzielni wykluczony.

Wykluczenie członka może przez Zarząd i Radę Nadzorczą nastąpić, jeżeli:

1) Członek nie wypełnia zobowiązań wobec Spółdzielni i mimo upomnień ze strony Zarządu nie uiszcza świadczeń na rzecz Spółdzielni. Wynikłe stąd koszty ponosi członek.

2) Jeżeli członek pracuje na szkodę Spółdzielni i nie zastosuje się do ogrodowych przepisów porządkowych.

3) Jeżeli członek utracił prawa obywatelskie lub nie zachowuje się przyzwoicie w ogródkach i na zebraniach Spółdzielni.

Wykluczenie ze Spółdzielni donosi Zarząd członkowi listem poleconym. W przeciągu 3 tygodni od dnia doręczenia ma on prawo odwołać się do następnego walnego zebrania. Na owym zebraniu wykluczony członek może być obecnym, zabierać głos, jednakże podczas głosowania, które powinno być tajne, musi zebranie opuścić. Wynik głosowania donosi Zarząd członkowi listem poleconym.

Wykluczonemu zwraca się wpłacony udział w myśl prawa Spółdzielczego, jednakże nie ma on prawa do majątku Spółdzielni.



§ 6.

Obowiązki Członków.

Każdy członek wpłaca przy wstąpieniu do Spółdzielni wkładkę wstępną w wysokości 10,- zł. i musi nabyć jeden udział.

Udział wynosi 100,- zł. Odpowiedzialność za Spółdzielnię wynosi za każdy udział także sto złotych.

Udział można wpłacać ratami rocznymi w wysokości przynajmniej 8,- zł. rocznie.

Każdy członek może aż do 30 udziałów Spółki nabyć, jednakże przed nabyciem nowego udziału, udział poprzedni musi być spłacony. Wysokość dywidendy wyznacza dorocznie walne zebranie.

Dywidendę nie wypłaca się w gotówce, lecz dopisuje się ją do udziału.

Każdy członek jest zobowiązany na poczet kosztów administracyjnych Spółki zapłacić roczną kwotę w wysokości 3,- zł.

Każdy członek otrzyma przy wstąpieniu do Spółki 1 egzemplarz statutu Spółki oraz regulamin ogrodu, za który winien zapłacić 50 groszy. Odbiór tychże członek poświadcza i obowiązuje się do przepisów Spółki bezwzględnie się zastosować.

Każdy członek ma obowiązek popierać dążności Spółdzielni i zastosować się do uchwał walnego zebrania.

§ 7.

Prawa członków.

Każdy członek ma prawo:

- a) stawiać wnioski na walnym zebraniu, zabierać głos na zebraniach i korzystać z urządzeń Spółdzielni,
- b) wybierać członków Rady Nadzorczej i Zarządu oraz zostać wybranym.
- c) w porozumieniu z innymi członkami (zobacz § 15) zażądać zwołania walnego zebrania.

W razie odebrania terenu, który został Spółdzielni przez Dyrekcję Kopalni Skarbowych wydzierżawiony, lub poodebrania tegoż terenu przez kopalnię, członkowie nie mogą od Spółdzielni żadnego odszkodowania wymagać.



Administracja.

Spółdzielnię kieruje Zarząd i Rada Nadzorcza. Zarząd składa się z pięciu członków, których wybiera walne zebranie.

W pierwszych dwóch latach występują po dwóch, w trzecim roku jeden członek kolejno według starszeństwa z Zarządu.

Rada Nadzorcza składa się z siedmiu członków i bywa każdego roku przez walne zebranie wybierana.

Oprócz powyżej wymienionych wybiera się 2 zastępców do Zarządu i 7 do Rady Nadzorczej.

Członek Zarządu lub Rady Nadzorczej, nie przybywający na zwołane zebranie trzy razy z kolei, traci swój mandat. W miejsce ustępującego w przeciągu roku obrotowego wstępuje do Zarządu względnie Rady Nadzorczej następny z zastępców według spisu wybranych.

Na pokrycie kosztów, spowodowanych udziałem w posiedzeniu otrzymuje każdy członek Zarządu i Rady Nadzorczej wynagrodzenie w wysokości 3. złotych za każde posiedzenie.

Ponowny wybór ustępujących członków jest dopuszczalny. Wybrany może być tylko członek Spółdzielni, zaś nie może być nikt równocześnie członkiem Zarządu i Rady Nadzorczej.

Wybór Zarządu i Rady Nadzorczej odbywa się na kartki i to większością głosów oddanych. Przy równości głosów rozstrzyga los.

Jeżeli ze strony członków obecnych nie/wniesiony zostanie sprzeciw, może wybór Zarządu i Rady Nadzorczej nastąpić przez skłamanie.

Rada Nadzorcza ma prawo każdego czasu zwołać walne zebranie, jeżeli tego wymaga dobro Spółdzielni. Ma prawo rewidować kasę, książki i podkładki i referować na walnym zebraniu i wносить o udzielenie absolutorjum. Rada Nadzorcza rozdziela czynności między sobą i jest zdolna do uchwał, jeżeli czterech członków jest obecnych. Przy równości głosów rozstrzyga głos tego członka Rady Nadzorczej, który zebraniu przewodniczy.



§ 9.

Obowiązki Zarządu.

Zarząd zastępuje Spółdzielnię na zewnątrz wobec władz i osób trzecich, na wewnątrz wobec członków Spółdzielni.

Zarząd administruje Spółdzielnię, kieruje wszelką pracą jej dotyczącą, strzeże jej majątku i dobiera sobie do tej pracy w razie potrzeby inne osoby, za które jednakże ponosi odpowiedzialność, jako też odpowiada za wszelkie prace przed Radą Nadzorczą i walnym zebraniem.

Zarząd zwołuje zebrania, posiedzenia i walne zgromadzenia, na których przewodniczy i wykonuje uchwały, które zostały na nich prawomocnie przyjęte.

Zarząd prowadzi prawidłową księgowość i zdaje z swej czynności każdego roku sprawozdanie przed walnym zebraniem, układa budżet na przyszły rok i prowadzi spis inwentarza dopilnując, aby każdego roku na rachunek inwentarza odpowiednią sumę odpisano.

§ 10.

Wykaz Zarządu.

Wykaz Zarządu wypisuje Sąd. Dokumenty i deklaracje Spółdzielni są wtedy prawomocne, jeżeli się na nich znajduje firma "Stowarzyszenie Przyjaciół Ogródków" Sp. z ogr. odp. w Królewskiej Hucie i podpis dwóch członków Zarządu.

§ 11.

Sprawozdanie roczne.

Zarząd jest zobowiązany najpóźniej w połowie lutego przedłożyć Radzie Nadzorczej obrachunek roczny, w przeciwnym razie może sobie Rada Nadzorcza ten rachunek przez inną osobę kazać zastawić, stoli pod jej dozorem.

Obrachunek roczny powinien zawierać:

- a) dochód i rozchód z całego roku na podstawie zapisów w książce,
- b) obrachunek zysków i strat i
- c) bilans zamknięty z końcem roku obrachunkowego z aktywami i pasywami Spółdzielni.



§ 12.

B i l a n s.

W bilansie stawia się po stronie pasyw: Długi Spółki, fundusz rezerwowy i rezerwa specjalna oraz udziały członków, po stronie aktyw: nieruchomości i inwentarz po odpisaniu stopy procentowej, tytułem zużycia lub amortyzacji, gotówkę, papiery wartościowe najwyżej po kursie dziennym oraz pretensje do osób trzecich. Pretensje niepewne wciąga się o tyle w bilans, o ile są widoki, że się je ściąganie, w przeciwnym razie odpisuje się je od majątku.

Tytułem zużycia lub amortyzacji ruchomości odpisuje się corocznie 5% od wartości.

W bilansie wciąga się po stronie pasyw i te kwoty, które Spółka tytułem odsetek lub prowizji za stary rok jeszcze nie uiściła, tak samo po stronie pasyw te pozycje, które zostały wpłacone w starym roku za czas bieżącego roku obrachunkowego.

Po stronie aktyw oraz w obrachunku zysku i strat wciąga się i te odsetki, które się Spółce należały w starym roku a wpłynęły dopiero w następnym roku, o ile ich się nie uważa za stracone.

§ 13.

Podział zysków i strat.

Podziałem zysków osiągniętych rozporządza walne zebranie. Na fundusz rezerwy ^{owny} przeznaczona się przynajmniej 10% rocznych zysków aż do osiągnięcia 100% sumy gwarancyjnej. Oprócz tego stwarza się rezerwę specjalną.

Z części zysku, przeznaczonego przez walne zebranie na podział pomiędzy członków jak dywidendę od wpłaconych udziałów, można wyznaczyć co najwyżej procent 2 od sta wyższy, jak wynosiła w tym roku obrachunkowym najwyższa stopa dyskontowa Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej.

Kwoty przypadające członkowi z tytułu podziału zysków zalicza się na poczet jego niepełnych udziałów. Jeżeli udziały członka są już wpłacone w pełni, kwoty powyższe nie zwiększają jego udziałów, lecz stanowią jego wierzytelność do spółdzielni.

Pozatem obowiązują Spółdzielnię w tym względnie przepisy art. 57 ustawy spółdzielczej.



§ 14.

Wykazane w zatwierdzonym bilansie straty należy pokryć z fundusów Spółdzielni (funduszu zasobowego i rezerwy specjalnej). Gdyby fundusze Spółdzielni nie wystarczały do pokrycia strat, walne zebranie może uchwalić bezwzględną większością głosów, że członkowie zobowiązani będą do wcześniejszego wpłacenia udziałów, niż to przewiduje statut a nawet do potrzebnych na ten cel dopłat, gdyby i wcześniejsza wpłata udziałów nie wystarczyła na pokrycie strat. Sposób ściągania, wysokość dopłat i zwrócenie tychże członkom ze zysku w latach późniejszych ustala walne zebranie i przeprowadzi Zarząd ściśle według przepisów ^{art.} 58 względnie i innych odnośnych przepisów ustawy spółdzielczej.

§ 15.

Walne zebranie.

Rok obrachunkowy kończy się z dniem 31. grudnia.

Każdego roku odbywa się zwykajne walne zebranie i to najpóźniej w kwietniu.

Porządek walnego zebrania obejmuje następujące punkty:

- 1) Sprawozdanie Zarządu,
- 2) sprawozdanie Rady Nadzorczej,
- 3) przyjęcie bilansu,
- 4) udzielenie absolutorjum Zarządowi za rok ubiegły,
- 5) podział zysków,
- 6) wybór Zarządu i Rady Nadzorczej,
- 7) uchwalenie wysokości dzierżawy za ogródki,
- 8) zatwierdzenie kontraktów, które Spółdzielnię obowiązują,
- 9) zmiana statutów Spółdzielni,
- 10) rozstrzygnięcie nadesłanych przez członków wniosków.

Nadzwyczajne walne zebranie musi być zwołane na wniosek:

- a) Rady Nadzorczej,
- b) większości członków Zarządu,
- c) na pisemny wniosek przynajmniej 1/10 członków zapisanych z podaniem powodów.

Przed obradami odczytuje się regulamin walnego zebrania, który jest streszczony w § 17, o ile większość z odczytania nie zrezygnuje.



§ 16.

Zwołanie każdego walnego zebrania uskutecznia przewodniczący Zarządu jednorazowym ogłoszeniem. Ogłoszenie musi zawierać w sobie porządek dzienny i być 8 dni przed zebraniem opublikowane.

Wnioski ze strony członków należy wniesć na piśmie conajmniej ostateczny dni przed walnym zebraniem na ręce przewodniczącego Zarządu, względnie jego zastępcy.

§ 17.

Regulamin Walnego Zebrania.

- 1) Na każdym walnym zebraniu powinien się każdy uczestnik zapisać do listy obecnych. Każde zwyczajne i nadzwyczajne walne zebranie jest bez względu na liczbę obecnych zdolne do uchwał. Przy głosowaniu rozstrzyga większość głosów, przy równości głosów rozstrzyga przewodniczący. Skoro się on zrzeka, wtedy wniosek upada.

Przy zmianie statutów są przynajmniej $\frac{2}{3}$ głosów obecnych potrzebne. Tylko nad wnioskami, które były na porządku dziennym, można przeprowadzić głosowanie.

- 2) Kto chce przemawiać, powinien się zgłosić do słowa i otrzymać głos od przewodniczącego.

Do porządku dziennego, do uzupełnienia i wyjaśnienia sprawozdania udziela się głosu zaraz - do osobistych uwag udziela się głosu po przeprowadzeniu debaty, jednakże przed głosowaniem.

Wniosek o zakończenie debaty przychodzi tylko przy poparciu pięciu członków pod głosowanie. W razie takiego poparcia, podaje przewodniczący wniosek pod głosowanie, przed tym jednak czyta listę zgłoszonych do głosu. Jeżeli wniosek przejdzie, zamyka przewodniczący debatę i oddaje głos sprawozdawcy lub referentowi

- 3) Po przeprowadzonej debacie czyta przewodniczący jeszcze raz oddolny wniosek i podaje go pod głosowanie - wyraźnie i zwięźle, aby obecni zrozumieli, co mają uchwalać.
- 4) Jeżeli kto nie mówi do rzeczy, może być przez przewodniczącego do tego napomniany, a w dalszym razie odcięty od głosu. Kto się nieodpowiednio zachowuje, tego przewodniczący powołuje do porządku, a w razie dalszego oporu wyklucza się go ze zebrania.



5) Z każdego zebrania prowadzi protokół sekretarz lub jego zastępca, a w razie ^{jaki inny członek, do tego przez przewodniczącego powołany} nieobecności obu, który dosłownie wszelkie uchwały zapisuje.

Protokół podpisuje przewodniczący, sekretarz i dwóch członków z zebrania, po jego przeczytaniu na zebraniu.

6) W razie zgłoszenia jakiej poprawki do protokołu, taką się zaraz stwierdza i uskutecznia.

§ 18.

Likwidacja Spółdzielni.

Likwidację Spółdzielni można uchwalić na osobnym, w tym celu ^zwołanem zebraniu większością 2/3 obecnych członków.

Likwidacja Spółdzielni następuje według ustaw krajowych o Spółdzielniach. Członkowie nie otrzymują przy likwidacji nic więcej, prócz wpłaconych udziałów, oraz dywidendę w myśl art. 57 ustawy spółdzielczej. Po załatwieniu wszelkich pretensji do Spółdzielni ze strony osób trzecich, reszta majątku przechodzi w połowie do Kasy Ubogich w Królewskiej Hucie w drugiej połowie zaś do Kasy Ubogich w Wielkich Hajdukach.

§ 19.

Wszelkie ogłoszenia Spółdzielni będą opublikowane w organie Spółki "Śląski Głos Poranny" w Król. Hucie, w razie likwidacji tego wydawnictwa w Tygodniku Urzędowym w Król. Hucie.

Królewska Huta, dnia 30. listopada 1924r.

Przewodniczący.

(-) Baron

Sekretarz.

Amorak

Poprawiony i uzupełniony uchwałami walnych zebrań z dnia 7.6.1925r., 28.2.1926r. i 30.4.1926r.

Królewska Huta, dnia 26. maja 1926r.



Przewodniczący
Amorak
Rada Nadzorcza
Heise, Wieronka, Byrny, Seim, Amorak

11

Towarzystwo Ogrodu Działkowego "Św. Marcina".

§ 1.

Nazwa Towarzystwa brzmi: **Towarzystwo Ogrodu Działkowego "Św. Marcina".**

§ 2.

Siedzibą i terenem działalności Towarzystwa jest **miasto Poznań.**

§ 3.

Celem Towarzystwa jest :

- a/ zarządzenie ogrodem działkowym
- b/ szerzenie wiedzy ogrodniczej i utrzymywanie ogródków w możliwie wysokiej kulturze
- c/ tworzenie urządzeń zmierzających do podniesienia poziomu kulturalnego i moralnego członków.
- d/ łączenie się z bratnimi towarzystwami celem popierania wspólnych pokrewnych interesów na poprzednią uchwałę walnego zgromadzenia nadzwyczajnego walnego zebrania.

Srodki działania :

- a/ dzierżawienie odpowiedniego terenu pod ogródki działkowe, sadzenie, kierowanie działkami, prowadzenie nasion, drzew, krzewów i nasadzeń ogrodniczych dla członków.
- b/ zebrania, wykłady, odczyty, poradenki i zabawy towarzyskie.

§ 4.

Sposób przyjmowania członków.

- a/ członkiem towarzystwa może być każdy nieposzlakowany obywatel polski chrześcijanin.
- b/ kandydaci na członków winni złożyć pisemne podanie o przyjęcie do Towarzystwa do Zarządu Towarzystwa.
- c/ przyjęcie członka zastrzega Zarząd w przeciągu 4 tygodni po złożeniu deklaracji przystąpienia.
- d/ przyjęcie na członka podejmuje Zarząd do wiadomości członków towarzystwa na najbliższym zebraniu.

Kandydat na członka staje się rzeczywistym członkiem towarzystwa po zawarciu i otrzymaniu pisemnej umowy dzierżawy

dzierzawnej i opłaceniu jednorazowej składki wstępnej w wysokości 10.-zł.

§ 5.

wystąpienie wzgl. wykluczenie członka z Towarzystwa i ogródka działkowego:

- 1/ Członek występujący samowolnie względnie wykluczony traci prawo do kapitału Towarzystwa i zajmowanej przez niego działki.
- 2/ Utrata członkostwa i prawo do działki.
 - a/ przez śmierć
 - b/ przez odstąpienie działki osobie trzeciej lub oddanie zarządowi do dyspozycji.
- 3/ Wykluczenie może nastąpić jeżeli członek:
 - a/ nie podperzadkuje się przepisem niniejszego statutu,
 - b/ działa na szkodę Towarzystwa, względnie prowadzi życie niemoralne wywołujące zgorszenie.
 - c/ salęga z nieoszaceniem składek dłuższej aniżeli 6 /sześć/ miesięcy mimo dwukrotnych upomnień. Zarząd w usprawiedliwionych wypadkach może termin ten przedłużyć.
 - d/ nie płaci w odpowiednim terminie pomimo dwukrotnege pisemnego upomnienia ustalonego kontraktem dzierzawnym czynszu dzierzawnego.
 - e/ wykluczenie członka z zajmowanej działki może nastąpić jeżeli członek oddzielił swą działkę osobie trzeciej bez zgody Zarządu, i traci swoje dotychczasowe prawa przyczem w razie odstąpienia działki bez zgody Zarządu następcą jego nie może zostać żadnym z praw do przedmiotowej działki.

§ 6.

Sposób wykluczenia członka:

Zarząd wyklucza członka na mocy uchwały. Uchwałę tę podaje do wiadomości członkiem na zebraniu, członka zaś wykluczonego zawiadamia /e ile ten nie jest obecny/ listem poleconym lub na dowodem doręczenia.

Przeciw tej uchwale przysługuje wykluczonemu członkowi prawo w terminie 14 dniowym od daty doręczenia uchwały odwołać się do rocznego walnego lub nadzwyczajnego walnego zebrania, którego uchwały są ostateczne.

Penalne

Członek

nienie na zaruby

O ile są

tes czynne dai

tu § 9. lit. -f-

Prawa czł

a/ prawo wybierania

b/ prawo pisstewani

c/ prawo żądania od

Obowiąski

a/ wypełnić ściśle

rzędu i sebrań

b/ dbać o dobre Tow

c/ współpracować z

niach,

d/ uczęszczać regular

e/ zawiadomić zarząd

f/ płacić rekompensac

wzgl. nadzwyczajne

Spesób ustan

wysokość wzd

opłat uchwała kasder

nie.

Władze Towar

1/ władzami Towarzystwa

a/ walne i nadzwyc

b/ Zarząd

c/ Komisja Rewizyj

§ 7.

Penowne przyjęcie.

Ostatek może być penownie przyjęty, o ile wykaże się, że czynione mu zarzuty po zbadaniu okazały się bezzasadne.

O ile zapewni przez gwarancję, że składki do Towarzystwa jak też czynne dzierżawny opłacać będzie regularnie w myśl Statutu § 9. lit. -f- oraz umowy dzierżawnej.

§ 8.

Prawa członków są:

- a/ prawo wybierania członków zarządu Towarzystwa
- b/ prawo pisotowania sprawów Towarzystwa
- c/ prawo żądania od Towarzystwa opieki nad posiadaną działką

§ 9.

Obowiązki członków są:

- a/ wykonać ściśle przepisy Statutu i poddać się uchwałam Zarządu i zebrań Towarzystwa.
- b/ dbać o dobre Towarzystwa według swej najlepszej wiedzy i woli,
- c/ współpracować z zarządem, przy wszelkich czynnościach i zarządzeniach,
- d/ uczęszczać regularnie na zebrań,
- e/ zawiadomić zarząd o każdorazowej zmianie mieszkania
- f/ pisać rekwiizyty i inne opłaty ustalone przez walne zgromadzenie w każdym walnym zebraniu

§ 10.

Sposób ustanawiania składek członkowskich

wysokość składek członkowskich i innych nie przewidzianych opłat uchwała każdorazowo walne zgromadzenie Nadzwyczajne walne zebrań.

§ 11.

Władze Towarzystwa.

1/ władzami Towarzystwa są:

- a/ walne i nadzwyczajne walne zebrań
- b/ Zarząd
- c/ Komisja Rewizyjna.

§ 12.

Roczne walne zebranie

- a/ Roczne walne zebranie zwołuje Zarząd w miesiącu lipcu z najpóźniej sierpnia każdego roku. Na rocznym walnym zebraniu wybiera się członków Zarządu podanych w § 19 Statutu, oraz ustępujący Zarząd zdaje sprawozdanie z swej działalności w ostatnim roku.

§ 13.

Kompetencje walnego zebrania.

Walne zebranie:

- a/ wybiera członków zarządu, Komisję Rewizyjną, celownika i gospodarzy ranków,
 b/ wysłuchuje sprawozdania prezesa, sekretarza, skarbnika, i Komisji Rewizyjnej,
 c/ udziela ustępującemu Zarządowi, na wniosek Komisji Rewizyjnej, pokwitowania.
 d/ rozpostruje przedłożone do walnego zebrania wnioski i odwołania członków
 e/ uchwała zmianę względnie uzupełnienie Statutu.
 f/ rozstrzyga sporne rozstrzygnięcia Towarzystwa zgodnie z § 32
 g/ uchwała zaciągnięcie zobowiązań majątkowych i sposób spłaty.

§ 14.

Nadzwyczajne walne zebrania.

Nadzwyczajne walne zebranie zwołuje Zarząd z własnej inicjatywy każdego czasu, na życzenie Komisji Rewizyjnej względnie na pisemny wniosek podpisany przez 1/4 członków Towarzystwa w sprawach następujących:

- 1/ uzupełnienie wyboru Zarządu,
- 2/ zmiana Statutu
- 3/ wykluczenie członka działkowego § 5 pkt.3 Statutu
- 4/ uchwalenie nadzwyczajnych wydatków
- 5/ w innych sprawach, których odroczenie naraziłoby Towarzystwo na szkodę.

§ 15.

§ 15.

U mającym się odbyć nadzwyczajnym wzgl. rocznym walnym zebraniu winni członkowie być powiadomieni przynajmniej 14 dni przed dniem zebrania.

Wnieśli członków muszą być przedłożone zarządowi na 8 dni przed mającym się odbyć walnym wzgl. nadzwyczajnym walnym zebraniem.

§ 16.

Uchwały ednocześnie §§ 13, 14 zapadają zwykłą większością głosów, bez względu na liczbę obecnych członków.

Do uchwalenia zmiany Statutu § 13 pkt.-a- i § 14 pkt.-2-, jest konieczna obecność 50 % członków z których 3/4 głosują za zmianą, zaś do rozwiązania Towarzystwa jest konieczna obecność 2/3 członków, z których 3/4 głosują za wnioskiem.

Zwołane powtórnie zebranie 30 minut po zamknięciu zebrania pierwszego niekompletnego, są ważne bez względu na liczbę członków do powzięcia uchwał, jeżeli w zażyczeniach na zebranie zostało zastrzeżone.

Prawo głosowania mają tylko członkowie Towarzystwa.

Do zwołania walnego zebrania, zebrania wybiera przewodniczącego, sekretarza, i dwóch ławików którzy przewodzą do wybrania nowego zarządu.

Do powzięcia uchwały o zaciągnięciu pożyczki oraz sposobu jej spłaty jest konieczna obecność 2/3 członków z których 3/4 musi się zgodzić na wnioskiem.

§ 17.

Plenarne zebranie zweluje zarząd stosownie do potrzeb i uznania Zarządu, które respektuje sprawy niezaliczone do kompetencji innych władz Towarzystwa.

§ 18.

wybora prezesa dokonuje się większością 3/4 głosów obecnych. Resztę członków wybiera się zwykłą większością głosów.

§ 19.

Zarząd składa się z 7 członków.

a/ prezes

b/ wiceprezes

- c/ sekretarza
- d/ zastępcy sekretarza
- e/ skarbnika
- f/ dwóch kowników.

Do Komisji Rewizyjnej wybiera się przewodniczącego, dwóch członków i trzech zastępców.

Komisja celubowa składa się z przewodniczącego 2- członków i 3 zastępców.

§ 20.

Zarząd administruje Towarzystwem.

Prezes i sekretarz zastępują Towarzystwo na zewnątrz osobliście i podpisują pisma wychodzące z Towarzystwa, Zarząd Rozstrzyga sprawy dotyczące Towarzystwa i przykazuje do uchwały zebrania członków. Pisma wychodzące na zewnątrz muszą być zapieczętowane pieczęcią Towarzystwa.

Zarząd wykonuje uchwały walnego, nadzwyczajnego walnego i plenarnego zebrania.

Do prawomocności uchwał Zarządu wystarczy obecność 5 członków włącznie, rezesa lub wice rezesa. Uchwały Zarządu zapadają większością głosów, zaś w razie równej ilości głosów rezestrzyga przewodniczący.

ARCHIWUM PAŃSTWOWE
W POZNAŃU

Prezes zwołuje stosownie do czasu i w celu zebrania i przewodniczący zebrania Zarządu. Na pierwsze zwołanie 3 członków Zarządu, musi prezes zwołać Zarząd w przeciągu 8 dni. wszelkie sprawy wpływające do Zarządu o dotyczące Towarzystwa winne być przesewi przedłożone w terminie 3 dniowym, który decyduje o sposobie załatwienia.

§ 22.

Sekretarz.

Do obowiązków sekretarza należy prowadzenie protokółów i załatwianie wszelkich spraw kancelaryjnych w terminach przez Zarząd uchwalonych.

§ 23.

Skarbnik:

Do obowiązków skarbnika należy: prowadzenie ksiąg i rachun-

wszelkie doch
Jest on siebie
odbierze wojac
stawiając na p
Skarbnik
bery kasy. Na 2
Zarządem.
Dowody
Dokumen
erns nakazy pl
i podpisane pr
wszelkie
zarząd i kont
Czasokr
Zarząd wybiera
jedynkę na pre
tacja Towarzyst
walne wa
zarządowi za je
K e m i
Neczne w
składającą się
mogą być członk
nej pełnią swój
należy stała szc
rzystwa i depi
i za odpowiedzial
Komisja
uchwały za adaj
Praynau
prezesa i depi
wizyjnej pracy
prezesa i depi

19
17

wszelkie dochody i wydatki winien skarbnik natychmiast zaksięgować.
Jest on zobowiązany wzywającą gotówkę najpóźniej w 5 dniach po
odbierze wpłacić do Banku węgł. P.K.O. na konto Towarzystwa, prze-
stawiając na potrzeby bieżące kwotę nieprzekraczającą 25.-zł.

Skarbnik odpowiada całym swoim majątkiem na wszelkie niedo-
bory kasy. Na żądanie prezesa składa sprawozdanie z stanu kasy, przed
Zarządem.

Democy kasowe.

Dokumenty na mocy których Towarzystwo zaciąga zobowiązania
opus nakazy płatnicze muszą być zapatrzone pieczęcią Towarzystwa
i podpisane przez prezesa, sekretarza i skarbnika.

Wszelkie rachunki reguluje skarbnik za pośrednią uchwałą
zarządu i kontrolującą przez prezesa.

§ 25.

Członek Urzędowania członków zarządu,
Zarząd wybiera się na jeden rok, który pełni swój urząd honorowo,
jednakże ma prawo do zwrotu kosztów własnych związanych z reprezen-
tacją Towarzystwa.

Ważne wzgl. nadzwyczajne walne zebranie ważne jest uchwalic
zarządowi za jego wyjątkową pracę wynagrodzenie.

§ 26.

Komisja Rewizyjna.

Hocane walne zebranie wybiera co najmniej Komisję Rewizyjną
składającą się z 3 członków i 3 zastępców. Członkowie Zarządu nie
mogą być członkami Komisji Rewizyjnej. Członkowie Komisji Rewizyj-
nej pełnią swój urząd honorowo. Do obowiązków Komisji Rewizyjnej
należy stała szczególna kontrola administracji i majątku Towa-
rzystwa i dopilnowanie aby kapitał Towarzystwa z zabezpieczeniem
i odpowiedzialnym procentem był opiekowany.

Komisja Rewizyjna spełnia swoje obowiązki w komplecie z
uchwałą nadającą większość głosów.

Przynajmniej raz w roku winna Komisja Rewizyjna
przebrać i nieprzebrać rewizję kasy. Członkiem Komisji Re-
wizyjnej przysługuje prawo kasowego przeglądu ksiąg i
przebieganie rewizji kasy. Skarbnik zaś winien kasę

B

18

udzielać na żądanie odpowiednich wyjaśnień.

§ 27.

Sposób załatwiania sporów, wynikających w obrębie Towarzystwa.

Wszelkie spory wynikające w imię Towarzystwa rozstrzyga Komisja Pelubowa w składzie przewodniczącego i dwóch członków. Komisja Pelubowa orzeka w komplecie większością głosów.

Stronem zainteresowanym przysługują prawa wykluczenia po jednym z członków Komisji Pelubowej bez podania powodów a na ich miejsce wstępują ich następcy.

§ 28.

Koszty administracyjne związane z czynnościami w myśl § 5, pkt. 3. lit. -c-, -d-, -e-, ponosi członek zainteresowany.

§ 29.

Uchwały powzięte w myśl § 5. pkt. 3, uzyskują ważność po terminie 14 dniowym, o ile członek nie skierował z przysługującego mu prawa określonego w § 6. ust. 2. Statutu.

§ 30.

w razie śmierci członka /o ile zmarły inochoj nie zarządził/ prawo do dziaiki przchodzi na pozostałego małżenka wzgl. jego dzieci, którzy zawnienieni są od wpłaty przewidzianej w § 4 ust. 2 statutu statutu.

§ 31.

Sposób zawiadamiania członków.

Członków zawiadamia się na piśmie lub przez wywieszenie ogłoszeń w skrzynkach dla ogłoszeń znajdujących się na terenie ogrodu działkowego.

§ 32.

Rezultowanie Towarzystwa i podział majątku.

Towarzystwo może się rozwiązać na pisemny wniosek 50 % członków Towarzystwa po zapadnięciu uchwały określonej w § 16. ust. drugi niniejszego Statutu.

Majątek Towarzystwa dzieli się po upływie roku od dnia ogłoszenia o rozwiązaniu pomiędzy członków, w proporcji do zapłaconych składek.

Niniejszy Statut
w dniu 25.10.1933

Niniejszy Statut
dzię Wojewódzkim

/-/ Berawicz M
prez

W §3 dopisano

z dnia
wydania
szeregu
Nr. 94.
i Zwią
pod nr
L. 1000/33

Poznań



19

§ 33.

Niniejszy Statut uchwalono na Nadzwyczajnym walnym zebraniu w dniu 23.10.1933r.

§ 34.

Niniejszy statut obowiązkuje po zarejestrowaniu go w Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu.

Poznań, dnia 23.X. 1933r.

/-/ Borowicz Michał

/-/ Lemkiński Józef

/-/ Kubiak Ignacy

prezes

sekretarz

skarbnik

W §3 dopisano wyrazy - "Środki działania" -

/Bruniewski/
Naczelnik Wydz. Bezpieczeństwa

ARCHIWUM WOJEWÓDZKIE

Na mocy decyzji Wojewody Poznańskiego z dnia 3 marca 1934r. Nr. 3 PE/1272/33 wydanej na podstawie art. 71 Prawa o Sądach z dnia 27 października 1932r. (Dz. U. R. P. Nr. 94 poz. 808) wpisano do Rejestru Stowarzyszeń i Związków Poznańskiego Urzędu Wojewódzkiego pod nr. 138 stowarzyszenie pod nazwą: Stowarzyszenie Ogrodu Piatkowskiego w Poznaniu

Poznań, dnia 26 marca 1934r.

Za Wojewodę

(T. Bruniewski)
Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa



S T A T U T

Towarzystwa Ogrodu Działkowego w Szczakowej.

I. Nazwa, siedziba i charakter prawny Towarzystwa.

§ 1. Towarzystwo nosi nazwę; Towarzystwo Ogrodu Działkowego w Szczakowej

§ 2. Siedzibą i terenem działalności Towarzystwa jest miasto Szczakowa

§ 3. Towarzystwo jest osobą prawną i korzysta z wszelkich tego tytułu praw; może nabywać, posiadać i pozbywać majątek ruchomy, nieruchomości i zarządzać nim samodzielnie.

II. Cele i działalności Towarzystwa.

§ 4. Cele

- a/ zakładanie ogrodów działkowych i zarządzanie nimi,
- b/ pomoc członkom przy organizowaniu i utrzymaniu działek,
- c/ szerzenie wiedzy ogrodniczej i utrzymanie działek i ogrodu w możliwie wysokiej kulturze,
- d/ budzenie zamiłowania do przyrody,
- e/ urządzenie półkolonij dla dzieci,
- f/ utrzymanie współżycia towarzyskiego członków.

§ 5. Środki. Towarzystwo;

- a/ dzierżawi grunta państwowe, gminne i prywatne lub nabywa je na własność
- b/ urządza na tych gruntach ogrody działkowe, i wykonuje w tym celu potrzebne urządzenia /ogrodzenie, nawadnianie, zakrzewienie i t p./
- c/ wydzierżawia członkom działki na ogródki,
- d/ udziela członkom pomocy w nabywaniu nawozów, nasion, drzewek, owocowych oraz organizuje kursy ogrodnicze, urządza zebrania członków, odczyty, wieczornice i ustanawia instruktorów, urządza wzorowe ogródki i, t .d.
- e/ współpracuje z organizacjami o pokrewnych celach
- f/ zbiera fundusze wpisowego, składek i czynszu dzierżawnego od członków z darowizn i innych dochodów.

III. Członkowie prawa i obowiązki.

§ 6. Członkowie Towarzystwa dzielą się na ;
czynnych, wspierających i honorowych.

- a/ Członkami czynnymi są osoby fizyczne i prawne, dzierżawiące i uprawniające działki w ogrodzie działkowym
- b/ Członkami wspierającymi mogą być osoby fizyczne i prawne nie dzierżawiące działek, a wpłacające wkładkę roczną, ustaloną przez Zarząd.
- c/ Członkami honorowymi mogą być osoby szczególnie dla Towarzystwa zasłużone.

O przyjęciu członków czynnych i wspierających decyduje Zarząd Towarzystwa. Godność członka honorowego nadaje Walne Zebranie na wniosek Zarządu.

§ 7. Członkiem Towarzystwa staje się każdy dzierżawca działki z chwilą przyjęcia go na członka przez Zarząd i podpisanie przez nowoprzyjętego członka umowy dzierżawy.

Star

L .

Tr

§ 8. Obowiązki członków.

Członkowie mają obowiązek współdziałania z Towarzystwem w jego dążeniach do osiągnięcia celów, objętych statutem; i winni podporządkować się wszelkim regulaminom oraz instrukcjom i zarządzeniom, wydanym przez Władze Towarzystwa; w szczególności powinni;

- a/ popierać Towarzystwo czynnie w jego celach i dążeniach.
 - b/ należyście gospodarować na wydzierżawionych przez nich działkach i dbać o ich estetyczny wygląd.
 - c/ płacić regularnie wpisowe, składowki członkowskie i czynsz dzierżawy w wysokości ustalonej przez Zarząd Towarzystwa.
 - d/ uczęszczać na zebrania kursy, odczyty i wykłady.
- Członkowie wspierający dopomagają Towarzystwu współpracą i finansowo do zrealizowania jego zamierzeń.

§ 9. Prawa członków;

- a/ uczestniczenie w Walnych Zebraniach Towarzystwa z prawem jednego głosu
 - b/ stawianie wniosków na zebraniach, prawo głosowania.
 - c/ korzystanie z wszelkich instytucyj, i urzędzeń Towarzystwa,
- Członkowie wspierający mogą uczestniczyć na zebraniach z głosem doradczym.

Czynne prawo wyborcze do Władz Towarzystwa posiadają członkowie czynni i honorowi, bierne wszyscy członkowie Towarzystwa. Członkowie honorowi są zwolnieni od płacenia składek.

§ 10. Członkostwo ustaje;

- a/ przez rozwiązanie Towarzystwa,
- b/ przez ustąpienie, które przysługuje członkowi z końcem roku obrachunkowego/kalendarzowego/ po uiszczeniu należnych opłat za uprzednim 3 miesięcznym wypowiedzeniem,
- e/ przez wykreślenie w następujących wypadkach:
 - 1) w razie niezastosowania się do statutu, regulaminu i instrukcyj oraz zarządzeń Towarzystwa, wydanych zgodnie z zasadami statutu,
 - 2) w razie nieuiszczenia składek przez przeciąg pół roku i niespełnianie obowiązków, ciążących na członku wobec Towarzystwa,
 - 3) w razie działania na szkodę Towarzystwa lub jego członków,
 - 4) w razie czynu nieuczciwego lub uwłaczającego honorowi.

Wykreślenia z listy członków dokonuje Zarząd Towarzystwa. Wykreślonemu przysługuje prawo odwołania się do Walnego Zebrania. Odwołanie winno być wniesione za pośrednictwem Zarządu w ciągu 14 dnia od daty otrzymania decyzji.

W razie skreślenia członka, jego prawa, wynikające z umowy dzierżawy, wygasają z końcem roku obrachunkowego, wszelkie inne prawa członkowskie z chwilą powzięcia przez Zarząd uchwały o wykreśleniu i po formalnym zawiadomieniu zainteresowanego.

W wypadkach przewidzianych wyżej w ustępie c) punkt 3 i 4 może Zarząd pozbawić członka praw z umowy dzierżawy przed upływem roku obrachunkowego za wypłaceniem odszkodowania, którego wysokość oznaczy Zarząd.

Członek występujący względnie wykreślony, jak również jego spadkobiercy nie mają prawa do zwrotu składek ani do majątku Towarzystwa.

W razie śmierci członka, spadkobierca jego może za zgodą Zarządu zostać członkiem Towarzystwa, zyskując prawo dzierżawienia tej samej działki.

IV. Nadze Towarzystwa.

Z

§ 11. Nadzami Towarzystwa są:

- a/ Walne Zebrania,
- b/ Zarząd
- c/ Komisja Rewizyjna.

§ 12. Zwyczajne Walne Zebranie odbywa się z reguły co rok. Zwołuje je Zarząd conajmniej na 14 dni przed terminem, ogłaszając dzień, miejsce i porządek obrad na tablicy ogłoszeń w ogrodzie działkowym. Zarząd Towarzystwa Ogrodu Działkowego zawiadamia o zebraniu również Okręgowy Związek Towarzystw, który może na zebranie wydelegować swych przedstawicieli z prawem zabierania głosów.

Przepisy te odnoszą się również do Nadzwyczajnych Walnych Zebrań. Muszą się one odbyć skoro z odpowiednim i usotywowanym wnioskiem pisemnym i wystąpi conajmniej 1/5 część ogółu członków oraz na żądanie Komisji Rewizyjnej tak i Okręgowego Związku Towarzystw.

Protokół Zwyczajnego i Nadzwyczajnego Walnego Zebrania staje się prawnym, skoro go podpisze przewodniczący i sekretarz Zebrania.

Walnemu Zebraniu przewodniczący prezes Zarządu, który powołuje swego zastępcę i sekretarza.

§ 13. Zwyczajne Walne Zebranie;

- a/ Zatwierdza sprawozdanie Zarządu, bilans, rachunek strat i zysków, oraz udzielenie Zarządowi absolutorium.
- b/ Zatwierdza plan pracy Zarządu i preliminarz budżetowy na najbliższy okres roczny, tj. na okres gospodarczy.
- c/ Wybiera prezesa i członków Zarządu Towarzystwa oraz członków Komisji Rewizyjnej na przeciąg 2-ech lat.

Co rok ustępuje za wyjątkiem prezesa według kolejności połowa członków Zarządu i Komisji Rewizyjnej. Po roku urzędowania pierwszego Zarządu połowa członków ustępuje przez losowanie. Ustępujący członkowie mogą być ponownie wybrani. W razie ustąpienia w ciągu roku 1-3 członków Zarządu, Zarząd uzupełni brakującą liczbę przez kooptowanie.

W razie zdekompłotowanie Zarządu przez ustąpienie więcej niż 3 członków nastąpić winny uzupełniające wybory na nadzwyczajnym Walnym Zebraniu.

Wybór Zarządu odbyć się winien większością głosów przez podniesienie rąk; Walne Zebranie może uchwalić inny sposób głosowania.

d/ Zmienia statut na wniosek Zarządu, względnie na pisemny wniosek 1/3 ogólnej liczby czynnych członków Towarzystwa. Uchwała zapada większością 2/3 obecnych na Walnym Zebraniu członków.

e/ Rozstrzyga wnioski członków, oile wpłynęły na 7 dni przed Walnym Zebraniem na ręce Zarządu.

f/ Uchwała regulamin dla Zarządu Towarzystwa i Komisji Rewizyjnej.

§ 14. Uchwały powzięte na Zwyczajnym, względnie Nadzwyczajnym Walnym Zebraniu, zwołanym statutowo, zapadają zwykłą większością głosów i są prawomocne bez względu na liczbę obecnych członków.

§ 15. Zarząd Towarzystwa składa się z 7 członków /łącznie z prezesem/ i wybiera z pośród siebie zastępcę, prezesa oraz sekretarza i skarbnika, ewentualnie bibliotekarza. Do prawomocności uchwał potrzebne są obecności przewodniczącego i przynajmniej 3 członków Zarządu. Uchwały zapadają zwykłą większością głosów.

nie równości głosów, ważną jest ta uchwała, za którą oświadczy się przewodniczący.
Zebrania Zarządu odbywają się przynajmniej raz na miesiąc
Z zebrań tych prowadzi protokoły, które są ważne po podpisaniu prezesa i sekretarza.

§ 16. Zarząd Towarzystwa.

- a/ reprezentuje Towarzystwo nazewnacie a w szczególności wobec władz państwowych, samorządnych i sądowych w osobach prezesa i sekretarza względnie ich upoważnionych zastępców. Do ważności pism są potrzebne podpisy prezesa i sekretarza, a w sprawach finansowych podpis prezesa i skarbnika.
- b/ Jest wychowawczym organem Towarzystwa, a w szczególności wykonuje zadania przewidziane w §§ 4 i 5 statutu. Ponadto zarządza majątkiem Towarzystwa, opracowuje preliminarze budżetowe i zamknięcie rachunkowe. Opracowuje projekty zmian statutu.
- c/ Przekłada Walnemu Zebraniu wnioski na nadanie godności członka honorowego osobom zasłużonym około rozwoju Towarzystwa.
Zarząd Towarzystwa ma prawo powoływać Komisje, jakie uzna za potrzebne, np. gospodarczą propagandową, do których może zapraszać osoby z poza członków Towarzystwa.

§ 17. Komisja Rewizyjna składa się z 4 członków i 2 -ch zastępców i wybiera z pośród siebie przewodniczącego i sekretarza. Komisja Rewizyjna odbywa co najmniej dwa razy w roku posiedzenia badając kasę, księgi i dowody, z posiedzeń spisuje Komisja Rewizyjna protokoły które wraz ze sprawozdaniem przedkłada Walnemu Zebraniu z wnioskiem o udzielenie Zarządowi absolutorium.

Posiedzenie Komisji Rewizyjnej są ważne, jeżeli bierze w nich udział przewodniczący i co najmniej dwóch członków tejże Komisji.
Uchwały zapadają większością głosów.

§ 18. Spory wynikające w łonie Towarzystwa rozstrzyga sąd polubowny, złożony z 3-ch członków. Po jednym członku wyznaczają strony a jednego prezes Zarządu.

§ 19. Zobowiązania majątkowe dla celów Towarzystwa może zaciągnąć Towarzystwo po przeprowadzeniu prawomocnej uchwały, powziętej na Zwyczajnym względnie Nadzwyczajnym Walnym Zebraniu.

V. Stosunek Towarzystwa do innych stowarzyszeń.

§ 20. Towarzystwo ma prawo i obowiązek przystąpić jako członek do Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych w Krakowie, jak również może przystąpić do innych pokrewnych związków istniejących w Polsce.

VI. Rozwiązanie Towarzystwa.

§ 21. Rozwiązanie Towarzystwa dokonać może się na osobnym w tym celu zwołanym Nadzwyczajnym Walnym Zebraniu, skoro na wniosek Zarządu opowie się za rozwiązaniem większością 3/4 członków obecnych, uprawnionych do głosowania.

§ 22. W razie rozwiązania Towarzystwa przechodzi majątek na cele, ustalone przez Walne Zebranie.

"TOWARZYSTWO OGRODKÓW DZIAŁKOWYCH W KROŚNIEWICACH"

Nazwa, siedziba,
teren działania.

§ 1.

Stowarzyszenie nosi nazwę "Towarzystwo Ogródków Działkowych w Krośniewicach". Siedzibą Towarzystwa jest miasto Krośniewice, terenem działania m. Krośniewice i okolice. Towarzystwo jest osobą prawną.

§ 2.

Towarzystwo Ogródków Działkowych ma na celu pomoc dla swych członków bezrobotnych pracowników fizycznych i umysłowych przez oddawanie im w dzierżawę działek ziemi pod uprawę warzyw, owoców i kwiatów.

§ 3.

Zakres działalności Towarzystwa Ogródków Działkowych obejmuje:

- a/ dzierżawienie lub nabywanie na własność gruntów
- b/ urządzenie kolonij - ogrodów,
- c/ przydzielanie działek członkom,
- d/ udzielanie członkom pomocy w racjonalnym urządzeniu i wykorzystywaniu działek /pomoc w nabywaniu narzędzi, nawozów, nasion, drzewek, krzewów oraz w prowadzeniu prac na działkach./
- e/ organizowanie kursów, odczytów, pogadanek ogrodniczych, urządzenie biblioteki i prenumeraty czasopism treści ogrodniczej, wydawnictwa ulotek i wóle pogłębianie wiedzy ogrodniczej wśród członków.
- f/ utrzymanie instruktorów ogrodniczych, urządzenie wzorowych działek, pokazów i konkursów.
- g/ nadzór nad racjonalnym wykorzystywaniem działek członków,
- h/ pielęgnowanie zgodnego współżycia członków,
- i/ urządzenie Ogródków Jordanowskich, dla dzieci oraz organizowanie zabaw i dożywanie dzieci.

§ 4.

Towarzystwo Ogródków Działkowych czerpie środki z opłat członkowskich /wpisowego, składek i opłat za dzierżawę działek/, zasiłków, darowizn i imprez.

§ 5.

Członkiem Towarzystwa Ogródków Działkowych może być każda osoba pełnoletnia. Członkowie Towarzystwa Ogródków Działkowych dzielą się na cztery rodzaje:-

- a/ członków czynnych,
- b/ członków popierających,
- c/ członków honorowych,
- d/ członków z urzędu popierających.

Członkowie czynni uprawiają działki, członkowie popierający nie uprawiają działek, lecz przyczyniają się swoimi opłatami i działalnością do rozwoju Towarzystwa. Tak członkowie czynni, jak i popierający, oraz

oraz członkowie z urzędu opłacają jednorazowo wpisowe w kwocie 1 złotego, oraz składkę miesięczną 0.50 zł. niezamożni członkowie czynni mogą być zwalniani od opłat szczególnie w pierwszym roku należenia do Towarzystwa Ogródków Działkowych.

Członkowie honorowi - są to osoby mianowane przez Walne Zgromadzenie Towarzystwa Ogródków Działkowych za wybitne zasługi dla Towarzystwa; członkowie honorowi wnoszą składki w/g. własnego uznania.

Członkami z urzędu są:

- 1/ każdorazowy burmistrz miasta Krośniewic.
- 2/ jeden członek Magistratu,
- 3/ opiekun społeczny,
- 4/ kierownik plantacyj miejskich.

§ 6.

Wszystkim członkom Towarzystwa Ogródków Działkowych przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze do władz Towarzystwa.

§ 7.

Wszyscy członkowie Towarzystwa Ogródków Działkowych są obowiązani dążyć do celów, określonych w statucie i poddać się przepisom statutu, regulaminu, oraz zarządzeniom władz Towarzystwa.

§ 8.

Członkowie czynni obowiązani są do uprawiania przydzielonych im działek, oraz do racjonalnego ich utrzymania przez cały sezon pod rygorem wykluczenia z Towarzystwa, a tem samem utraty działki.

§ 9.

Członkowie czynni obowiązani są do osobistego wykorzystania działki pod rygorem utraty tychże i wykluczenia z Towarzystwa.

§ 10.

Przy nadawaniu działek, Zarząd bierze pod uwagę:

- a/ potrzeby materialne zgłaszających się, przy czym pierwszeństwo przysługuje bezrobotnym obciążonymi rodzinami,
- b/ opinie zebraną przez Zarząd Towarzystwa Ogródków Działkowych,
- c/ kolejność zgłoszeń.

§ 11.

Członek może wystąpić z Towarzystwa Ogródków Działkowych z końcem roku obrachunkowego po uiszczeniu - jednak wszystkich przypadających od niego należności Towarzystwu do końca roku obrachunkowego.

§ 12.

W razie śmierci członka czynnego, Zarząd jest obowiązany przyjąć w charakterze członka Towarzystwa - Ogródków Działkowych z prawem do działki do końca roku obrachunkowego najbliższą rodzinę członka małżonka, wstępnych oraz zstępnych.

§ 13

Zarząd Towarzystwa Ogródków Działkowych może wykluczyć tych członków, którzy:

- a/ nie spełniają obowiązków wobec Towarzystwa Ogródków Działkowych przewidzianych w statucie, regulaminie i zarządzeniach,
- b/ działają na szkodę Towarzystwa,
- c/ popełnią czyn nieuczciwy lub uwłaczający honorowi.

Wykluczonemu, bądź ustępującemu członkowi przysługuje prawo utrzymania zwrotu kosztów urządzenia działki. Ocenę przeprowadza Zarząd Towarzystwa Ogródków Działkowych.

Władze Towarzystwa i ich skład.

§ 14.

Władzami Towarzystwa Ogródków Działkowych są:

- I. Walne Zgromadzenie wszystkich członków/§ 6/
- II. Zarząd Towarzystwa Ogródków Działkowych składający się z 7-miu osób:
 - a/ czterech osób z urzędu:
 - 1/burmistrz lub jego delegat,
 - 2/członek Magistratu,
 - 3/opiekun społeczny,
 - 4/kierownik plantacji miejskich,
 - b/ trzech osób Towarzystwa wybranych przez Walne Zgromadzenie.
- III. Komisja Rewizyjna, składająca się z 3-ch wybranych przez Walne Zgromadzenie z pośród członków Towarzystwa Ogródków Działkowych. Walne Zgromadzenie wybiera ponadto dwóch zastępców- członków Zarządu i Komisji rewizyjnej.
- IV. Sąd Polubowny, składający się z trzech osób powołanych przez Walne Zebranie z pośród przedstawicieli Władz sądowych lub administracyjnych działających zgodnie z księgą trzecią kodeksu postępowania cywilnego. Sądowi temu nie podlegają członkowie z urzędu i sprawy przeciwko nim rozstrzyga Wojewoda Warszawski.

§ 15.

Walne Zgromadzenia Towarzystwa Ogródków Działkowych są: zwyczajne i nadzwyczajne.

Zwyczajne Walne Zgromadzenie odbywa się raz do roku, w m-cu listopadzie lub grudniu.

Nadzwyczajne Walne Zgromadzenia odbywają się w miarę potrzeby na skutek:

- a/ inicjatywy Zarządu Towarzystwa Ogródków Działkowych.
- b/ żądania Komisji Rewizyjnej Towarzystwa Ogródków Działkowych.
- c/ żądania pisemnego conajmniej 1/3 członków Towarzystwa Ogródków Działkowych./w żądaniu winien być podany cel/.

Pisemne zawiadomienia o terminie, lokalu i porządku obrad, winny być podane do wiadomości poszczególnych członków conajmniej na tydzień przed terminem Zgromadzenia.

Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie winno być zwołane ./.

II. Walne Zgromadzenia T.O.D.

ne w terminie 4-tygodniowym od daty otrzymania żądań omawianych w p.p. -b- i -c-.

Walne Zgromadzenia przepisowo zwołane są ważne bez względu na ilość członków. Wszelkie uchwały zapadają większością głosów obecnych, wyjąwszy uchwał o zmianie statutu oraz likwidacji Towarzystwa, do prawomocności których niezbędna jest obecność conajmniej 1/2 ogólnej liczby członków, a dla uchwały większością 2/3 głosujących.

Walne Zgromadzenie otwiera i kieruje obradami Prezes Towarzystwa, poczem zebrani wybierają z pośród członków Towarzystwa Ogródków Działkowych do prowadzenia obrad przewodniczącego, sekretarza i dwu asesorów którzy podpisują protokół zebrania.

Wybory władz odbywają się zapomocą tajnego głosowania. *lub przez akklamację.*

Kompetencje Walnego Zgromadzenia.

§ 16.

Do zakresu działania Walnego Zgromadzenia należą:

- a/ wybory: trzech członków Zarządu, trzech członków Komisji Rewizyjnej i po dwu ich zastępców, oraz trzech członków Sądu Polubownego, odbywające się corocznie.
- b/ uchwalanie wniosków co do zmian statutu, regulaminów, nadawania tytułów członków honorowych, likwidacji Towarzystwa i innych przekraczających kompetencji Zarządu.
- c/ rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań rocznych, rachunków, bilansu i uchwalanie preliminarza budżetowego, przedkładanego przez Zarząd Towarzystwa Ogródków Działkowych.
- d/ upoważnienie Zarządu do nabycia sprzedaży i obciążania majątku nieruchomego, przyjmowania darowizn i zapisów uwarunkowanych, oraz lokaty kapitałów i podejmowanie tychże.
- e/ rozpatrywanie wniosków członków Towarzystwa Ogródków Działkowych złożonych Zarządowi uprzednio na piśmie conajmniej na tydzień przed terminem Walnego Zgromadzenia.

§ 17.

Na zebraniu konstytucyjnym Zarządu, które winno się odbyć w terminie trzech dni od daty Walnego Zgromadzenia, nowy Zarząd wybiera z pośród siebie przewodniczącego, v-przewodniczącego, sekretarza, skarbnika i gospodarza kolonji ogrodów.

Posiedzenia Zarządu Towarzystwa Ogródków Działkowych odbywają się conajmniej raz na miesiąc. Do prawomocności uchwał Zarządu niezbędna jest obecność przewodniczącego lub w jego nieobecności v-przewodniczącego, oraz trzech członków Zarządu.

Uchwały zapadają zwykłą większością głosów obecnych. W razie równości decyduje głos przewodniczącego. Z każdego posiedzenia spisuje się protokół, który po przyjęciu przez Zarząd podpisuje przewodniczący i sekretarz. Zarząd prowadzi księgę protokołów posiedzeń, potrzebne księgi rachunkowe i inne w miarę potrzeby.

Zarząd T.O.D.

Zarząd wyłania z pośród siebie Komisję do prowadzenia poszczególnych prac, a w miarę potrzeby powołuje do współpracy członków Towarzystwa Ogródków Działkowych z poza Zarządu.

Członkowie Zarządu pełnią swe funkcje bezpłatnie. Wszelkie pisma podpisuje prezes i sekretarz, polecenie wypłat oraz rachunki - prezes i skarbnik.

kompetencje i obowiązki Zarządu.

§ 18.

Do kompetencji Zarządu należy:

- a/ reprezentowanie interesów Towarzystwa Ogródków Działkowych nazewnątrz,
- b/ zarządzanie sprawami i majątkiem Towarzystwa Ogródków Działkowych wyjąwszy - spraw zastrzeżonych Walnemu Zgromadzeniu Komisji rewizyjnej i Sądowi Polubownemu.
- c/ zwoływanie Walnych Zgromadzeń,
- d/ przyjmowanie i wykluczanie członków,
- e/ prowadzenie rachunkowości w/g. zasad księgowości,
- f/ zawierania umów i wydawanie plenipotencyj
- g/ sporządzanie sprawozdań rocznych, bilansów, preliniaryzy budżetowych i wszelkich - wniosków dla Walnych Zgromadzeń,
- h/ przyjmowanie i zwalnianie personelu,
- i/ zarządzanie kolonjami ogrodów Towarzystwa Ogródków Działkowych,
- j/ wydawanie zarządzeń i instrukcyj dla członków w ramach statutu i przyjętych przez Walne Zgromadzenie regulaminów i uchwał,
- k/ działalność określoną w § 3 statutu,
- l/ zwalnianie niezamożnych członków z opłat całkowicie lub częściowo,

§ 19.

Komisja Rewizyjna, jej prawa i obowiązki.

Komisja Rewizyjna na posiedzeniu konstytucyjnym wybiera z pośród siebie przewodniczącego zastępcę i sekretarza.

O dokonany wyborze winien być zawiadomiony Zarząd. Co najmniej cztery razy do roku winna Komisja Rewizyjna badać księgowość i stan majątkowy Towarzystwa Ogródków Działkowych ujmując swe spostrzeżenia protokularnie, zawiadamiając Zarząd o wyniku rewizji.

Z działalności swej Komisja Rewizyjna składa sprawozdanie na rocznym Walnym Zgromadzeniu. Uchwały Komisji Rewizyjnej zapadają zwykłą większością głosów

§ 20.

Sąd Polubowny

Do kompetencji Sądu Polubownego Towarzystwa Ogródków Działkowych należy łagodzenie zatargów między członkami Towarzystwa, jak również rozstrzyganie odwołań od decyzji Zarządu. Decyzje Sądu są ostateczne.

§ 21.

II. Rok obrachunkowy.

Rok obrachunkowy rozpoczyna się w dniu 1 kwietnia.

§ 22.

V. Likwidacja.
T.O.D.

W wypadku likwidacji majątku Towarzystwa przechodzi na własność instytucji o podobnym charakterze, a w braku takiej przechodzi pod Zarząd Magistratu miasta Krośniewic.

W razie niepowstania instytucji wyżej wymie-
nionej w ciągu pięciu lat majątek pochodzący z
likwidacji, przechodzi na własność miasta.

m. Krośnice
20 KW. 1936

Powzysny statut przyjmujemy

W. Gopionalski Józef Jędrzejewski
 St. Jędrzejewski Antoni Feliks
 Mochurski Stanisław
 W. Marczak ~~Janina Michałska~~
 M. Kawka Józefowski
 Stanisław Lurek
 Mikołajczyk Józef Jędrzejewski B
 Józef Maminia Bolesław Gajda

Własnoręcznie podpisów Wincentego
 Opatrowskiego, Józef Jędrzejewski, Feliks Kawka
 Maminia, Stanisław Jędrzejewski, Józef Gajda, Antoni Feliks,
 Maminia, Marczak, Marjanna Michałska, Mate-
 usz Kawka, Stefan Gajda, Stanisław Lurek
 Józef Mikołajczyk, Jędrzejewski Bolesław, Józef
 Maminia i Bolesław Jędrzejewski - świadkami.
 Krośnice d. Górczew 1936.



Burmistrz

[Handwritten signature]
 F. Andryelwicz

L. rej. —
Lwowski Urząd Wojewódzki na zasadzie
ustawy o stowarzyszeniach z 15. XI. 1867.
Dz. p. p. A 134. przyjął niniejszy statut
do zatwierdzającej wiadomości reskrytem
z dnia 11.7. 1932. r. L: B. P. 62/280 1932. 6

Za Wojewodę:

Mohr

(M. JÓZEF CIOLEWCZUK)
Referendarz

S T A T U T

Towarzystwa Ogródków Działkowych.

§ 1.

Nazwa Towarzystwa brzmi : "Towarzystwo Ogródków
Działkowych we Lwowie", -

§ 2.

Siedzibą Towarzystwa jest miasto Lwów. -

§ 3.

Celem Towarzystwa jest :

- a/ zarządzenie kolonjami ogródków działkowych,
- b/ szerzenie wiedzy ogrodniczej i utrzymywanie ogrodów
w możliwie wysokiej kulturze,
- c/ budzenie zamiłowania do przyrody,
- d/ organizowanie półkolonij dla dzieci,
- e/ pielęgnowanie wychowania fizycznego i moralnego młodzie
ży,
- f/ tworzenie urządzeń zmierzających do podniesienia po
ziomu etycznego i moralnego członków,
- g/ łączenie się z bratnimi organizacjami.

§ 4.

Towarzystwo należy do Związku Towarzystw Ogrodów
Działkowych Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w Pozna
niu. -

§ 5.

Członkiem czynnym Towarzystwa staje się każdy
użytkowca ogródka działkowego z chwilą przydzielenia
mu tegoż przez Towarzystwo.

Członkiem wspierającym staje się osoba fizyczna lub
prawna przyjęta przez Zarząd Towarzystwa, która na cele
Towarzystwa złożyła conajmniej 6 zł. rocznie. -

- Każdy członek /czynny i wspierający/ na obowiązek:
- a/ spełniać obowiązki przejęte przez niego w deklaracji i w regulaminie dla działkowców, tudzież spełniać inne obowiązki umówione z Zarządem,
 - b/ stosować się do wszelkich uchwał Towarzystwa,
 - c/ płacić wkładki i spełniać wszelkie inne świadczenia, ustalone przez Towarzystwo w oznaczonych terminach.-

§ 7.

Każdemu członkowi Towarzystwa /czynnemu i wspierającemu/ przysługuje :

- a/ prawo brania udziału z głosem stanowczym na Walnym Zebraniu,
- b/ czynne i bierne prawo wyborcze do Zarządu, Komisji rewizyjnej i rozjemczej,
- c/ prawo korzystania z wszelkich urzędzeń przysługujących członkom Towarzystwa.

§ 8.

Członek zwyczajny przestaje być członkiem Towarzystwa:

- 1/ z chwilą wykluczenia przez Walne Zebranie,
- 2/ z chwilą odstąpienia ogródka za zgodą Zarządu.

Członek wspierający przestaje być członkiem Towarzystwa:

- 1/ z chwilą wykluczenia przez Walne Zebranie,
- 2/ w razie zalegania z wkładką członkowską w chwili zwołania Walnego Zebrania.-

§ 9.

Wykluczyć członka z Towarzystwa wolno:

- a/ w razie niespełniania przezeń w stosunku do Towarzystwa obowiązków przyjętych w deklaracji, w regulaminach lub innych obowiązków z Zarządem uzgodnionych,
- b/ w razie niezgodnego współżycia na terenie ogrodu

z drugimi członkami,
c/ w razie, gdy zachowanie się członka i jego działalność jest
szkodliwą dla Towarzystwa.

Wykluczenie członka następuje na wniosek Komisji Rozjemczej
przez Walne Zebranie.-

§ 10.

Organami Towarzystwa są :

- a/ Zarząd i Komitet wykonawczy,
- b/ Komisja Rewizyjna Zarządu,
- c/ Komisja Rozjemcza,
- d/ Walne Zebranie członków.-

§ 11.

Zarząd Towarzystwa składa się z 20 osób wybranych przez
Walne Zebranie i z 2 delegatów Gminy m.Lwowa.

Wyboru Zarządu, t.j. przewodniczącego i jego zastępcy,
sekretarza i zastępcy, skarbnika i zastępcy tudzież reszty pocho-
dzących z wyboru 14 członków dokonuje na jeden rok Walne Zebranie
zwołane przez Przewodniczącego w miesiącu październiku. Wybór
Zarządu staje się prawomocnym z chwilą zatwierdzenia go przez
Magistrat m.Lwowa, co winno nastąpić do dni 15 po zawiadomieniu o
konanym wyborze. Ustępujący Zarząd winien o dokonany wyborze
nowego Zarządu zawiadomić Magistrat w ciągu dni 7. W razie nie-
wniesienia przez Magistrat sprzeciwu w ciągu dni 15 od zawi-
domienia uważać należy zatwierdzenie za dokonane.-

Do czasu zatwierdzenia nowowybranego Zarządu spełnia
dotychczasowy Zarząd nadal swoje funkcje.

W razie niezatwierdzenia wyboru nowego Zarządu winien
dotychczasowy Zarząd zwołać w ciągu miesiąca Nadzwyczajne Walne
Zebranie celem dokonania wyboru.- Walne Zgromadzenie nie może
wybrać ponownie do Zarządu tych osób, które nie uzyskały zatwierd-
zenia Magistratu.-

§ 12.

Zarząd zarządza wszelkimi sprawami, dotyczącymi To-
warzystwa, o ile one wyraźnie nie zostały zastrzeżone Walnemu
Zebraniu, Komisji Rewizyjnej lub Rozjemczej. On ustanawia wysokość

opłat za działki i wysokość składek członków.- Wchodzącym w skład Zarządu delegatom Gminy m.Lwowa przysługuje każdemu z osobna prawo sprzeciwienia się każdej uchwale Zarządu. Zgłoszenie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały aż do decyzji Walnego Zgromadzenia.- Sprawy wynikającego z normalnego toku czynności i agend Towarzystwa może Zarząd przekazać wybranemu ze swego grona Komitetowi wykonawczemu, złożonemu z dwóch delegatów Gmina m.Lwowa, będących członkami Zarządu z przewodniczącego, sekretarza, skarbnika i dwóch członków Zarządu. Delegatom Gminy przysługują w Komitecie wykonawczym te same uprawnienia co w Zarządzie.- Przewodniczący, względnie jego zastępca wraz z sekretarzem zastępuje Towarzystwo nazewnątrz.- Wszelkie pisma wiążące Towarzystwo o tyle, o ile są podpisane przez przewodniczącego i sekretarza i zaopatrzone w pieczęć Towarzystwa. Zarząd i Komitet wykonawczy zwołuje i przewodniczy przewodniczący. Uchwały zapadają większością głosów. Przewodniczący głosuje narówni z innymi. W razie równości głosów staje się ważną ta uchwała, za którą głosował przewodniczący. W razie przeszkody ze strony przewodniczącego zastępuje go jego zastępca. To samo odnosi się do sekretarza i jego skarbnika. Do ważności uchwał Zarządu i Komitetu wykonawczego wystarcza obecność przewodniczącego, sekretarza i skarbnika.

§ 13.

Komisja Rewizyjna składa się z 3 członków Towarzystwa, wybranych przez Walne Zgromadzenie. Komisja Rewizyjna wybiera z pośród siebie przewodniczącego i zastępcę. Ma ona prawo badać wszelkie księgi rachunki i akty Towarzystwa. Komisja Rewizyjna jest zobowiązana składać sprawozdanie Walnemu Zgromadzeniu i stawiać wnioski co do udziału ustępującemu Zarządowi absolutorjum. Komisję zwołuje przewodniczący a w razie jego przeszkody zastępca. Do kompletu wystarcza obecność przewodniczącego i 2 członków.-

§ 14.

Komisja Rozjemcza składa się z 5// p i ę c i u / członków wy-

branych przez Walne Zgromadzenie. Komisja Rozjemcza wybiera z pośród siebie przewodniczącego i zastępcy. Sprawuje on funkcje Sądu polubownego we wszystkich sporach między członkami wynikłych ze stosunku Towarzystwa. Komisja wkracza bądź z urzędu, bądź na wniosek któregokolwiek organu Towarzystwa, bądź wreszcie na prośbę zainteresowanego członka. Komisja wydaje orzeczenie ostatecznie zgodne z przepisami o postępowaniu dla sądów polubownych. Komisja stawia na Walnym Zgromadzeniu wnioski na wykluczenie członka / § 9. /.-

Komisję zwołuje przewodniczący ewent. zastępca. Uchwały zapadają większością głosów, do kompletu wystarczy obecność przewodniczącego i 2 członków.-

§ 15.

Walne Zgromadzenie członków zwołuje przewodniczący i on przewodniczy. On ustala porządek dzienny. Wnioski nieobjęte porządkiem dziennym winny być na 3 dni przed Walnym Zebraniem zgłoszone przewodniczącemu.

Walne Zebranie :

- 1/ wybiera organy Towarzystwa,
- 2/ udziela absolutorjum ustępującemu Zarządowi,
- 3/ uchwała o nabyciu i pozbyciu majątku nieruchomego Towarzystwa,
- 4/ uchwała o rozwiązaniu i likwidacji Towarzystwa.-

Do ważności uchwał Towarzystwa potrzeba obecności conajmniej połowy członków Towarzystwa i większości głosów, wszelako do uchwały o rozwiązaniu Towarzystwa potrzeba conajmniej 3/4 głosów obecnych.

W razie braku obecności połowy członków, następne Walne Zgromadzenie, które może być zwołane na ten sam dzień w terminie późniejszym, jest zdolne do powzięcia uchwał bez względu na ilość obecnych.

Walne Zebranie zwołuje przewodniczący z własnej inicjatywy, na podstawie uchwały Zarządu, lub

na pisemny wniosek 1/3 członków, a to w przeciągu jednego miesiąca od daty wpływu wniosku. Wniosek winien zawierać uzasadniony cel zwołania Zebrania. Ogłoszenie na tablicy przeznaczonej do ogłoszeń winno nastąpić 14 dni przed Zebraniem.-

§ 16.

Protokoły Zebrań podpisuje przewodniczący i sekretarz.-

§ 17.

Towarzystwo podlega kontroli rachunkowej i administracyjnej Magistratu m.Lwowa, który ma wgląd w księgi i akty Towarzystwa i ma prawo żądać zwołania Zarządu lub Walnego Zebrania dla pewnych z góry określonych spraw.-

§ 18.

Towarzystwo może posiadać majątek ruchomy i nieruchomy i zarządzać nimi samodzielnie.

Wykluczonemu nie przysługuje prawo do majątku Towarzystwa.-

§ 19.

Spory wynikające ze stosunków stowarzyszeniowych zarówno między członkami, jak i między nimi a władzami Towarzystwa - rozstrzyga sąd polubowny, w skład którego obie strony wybierają po jednym arbitrze, co zaś superarbitra. W razie braku zgody sędziów co do osoby superarbitra rozstrzyga los.- Orzeczenia sądu polubownego są ostateczne.-

§ 20.

W razie rozwiązania Towarzystwa majątek jego przechodzi na Gminę m.Lwowa.-

§ 21.

Do czasu zatwierdzenia Towarzystwa przez Władze i wyboru przez Towarzystwo Zarządu sprawuje agendy Towarzystwa wybrany na Zebraniu dnia 9.kwietnia

... w celu, maszynowej ustanowienia na szkoły z powodu zajęcia fur od strony

1932 roku tymczasowy Zarząd jako Komitet założycielski, który do zastępowania Towarzystwa nazewnętrz upoważnił wyłoniony ze siebie tymczasowy Komitet wykonawczy, złożony z 7 członków.-

Karimierz Pilarz
ul. Nad Jarem 2m 3

Maryja Rybczyńska
H. Moczyguskiej 7.
Lipowa 24
Sapichy 21.

Wspan Bajer - Sobolewski
ul. Ludowa 61p. 1
ul. Piłsudskiego 113.

Antonina Michalska
Prakowicza 5

Kamarka Łanna
ul. Gródzka 127

Maryja Anstrowska
Ul. Curry 6

Wdowicka Maryja
ul. Piory Świat 5

Prof. Linciniński
ul. Fryzjaka 1. pl. 1p.

Jan Fiedler
ul. Sobieskiego 6
ul. Sypulskiego 11.

Juliana Winiarska
Łada 9

Franciszek Bielun
Fryzjaka 72

Stanisław Smolka
Obrotowa 2.

Pappus Melorjan
Machowickiego 2
ul. Jaster Zygmunt
Machowickiego 22

Janina Piętkowska
obrotowa 8

Janicka Maria
Bojwicka 22.
Bojwicka 22
Drausawskiego 8
Pogoniarowa - Piłsudski

Wojciechowski
Pogoniarowa - Piłsudski



...maszynie ustawić na szkoły i powołać zarządca p... od strony

WYDANO z DUBLETÓW
Biblioteki Narodowej

11 D
1909
W-wa
K

STATUT TOWARZYSTWA OGRODÓW ROBOTNICZYCH.

Statut Towarzystwa Ogrodów Robotniczych został wciągnięty do rejestru stowarzyszeń i związków gub. Warszawskiej za № 214, na zasadzie decyzji Warszawskiego urzędu gubernialnego do spraw o stowarzyszeniach, dnia 15 (29) kwietnia 1909 r.

Warszawa, 20 kwietnia
(3 maja) 1909 r.

Prezes (podpisał)

Baron Korff.

1. Cel i zadanie Towarzystwa.

§ 1.

Towarzystwo Ogrodów Robotniczych ma na celu:

a) dopomaganie rodzinom niezamężnym do polepszenia ich bytu materialnego przez oddawanie im do użytku ogrodów warzywnych, owocowych lub kwiatowych;

6 15003577

BIBLIOTEK
NARODOWYCH
W WARSZAWIE

b) podniesienie produkcji krajowej przez uprawianie i zasadzanie warzywami, owocami i roślinami placów i gruntów, stojących odlogiem;

c) rozszerzanie wiadomości praktycznych i teoretycznych o ogrodnictwie;

d) objaśnianie osób, zwracających się do Towarzystwa o najodpowiedniejszych miejscach i sposobach nabywania nasion, szczepów, sadzonek i t. p.

Uwaga 1. Umowy o oddawanie do użytku placów i gruntów pod ogrody mogą być zawierane każda tylko z jedną osobą i na czas ściśle określony.

Uwaga 2. Przy oddawaniu do użytku rodzinom ogrodów—oprócz innych warunków powinno być zawarowane: 1) że ogrody te powinny być uprawiane starannie podług wszelkich zasad racjonalnego ogrodnictwa; 2) że bez zezwolenia Zarządu nie mogą być wdzierżawiane, oddawane w administrację lub wogóle ustępowane osobom trzecim; 3) że otrzymane z ogrodów owoce, jarzyny i rośliny nie mogą być sprzedawane; 4) że

praca w ogrodach w niedziele i dni świąteczne, oprócz koniecznych, nie cierpiących zwłoki robót, jest wzbroniona i 5) że wszelkie czyny niemoralne i wogóle przeciwne dobrym obyczajom, pociągają za sobą pozbawienie prawa dalszego użytkowania ogrodu.

§ 2.

Dla osiągnięcia swych zadań Towarzystwo ma prawo z zachowaniem istniejących przepisów prawnych:

- a) nabywania na własność lub wdzierżawiania gruntów i placów na ogrody i zaprowadzania takowych;
- b) budowania domów mieszkalnych i innych zabudowań na tych placach i gruntach;
- c) organizowania kursów ogrodniczych oraz urządzania odczytów, wykładów i pogadanek treści ogrodniczej, dla obznajmienia pracujących ze sposobem prawidłowego ogrodnictwa;
- d) urządzania i popierania czynnego wystaw ogrodniczych;

e) wydawania dzieł, broszur, sprawozdań i pism peryodycznych w sprawach ogrodniczych;

f) urządzania rautów, koncertów, teatrów i innych zabaw na korzyść Towarzystwa;

g) zbierania składek na cele Towarzystwa, stosując się w tem do praw istniejących;

h) przyjmowania darowizn i zapisów.

§ 3.

Towarzystwo stanowi osobę prawną, może posiadać wszelki majątek ruchomy i nieruchomy, a tem samem nabywać i sprzedawać nieruchomości, zawierać wszelkiego rodzaju umowy, zaciągać zobowiązania i prowadzić sprawy sądowe.

§ 4.

Towarzystwo Ogrodów Robotniczych ma stałą siedzibę w Warszawie. Działalność jego rozciąga się na dziesięć gubernii Królestwa Polskiego.

II. Fundusze Towarzystwa.

§ 5.

Fundusze Towarzystwa składają się:

- 1) z rocznych składek członków;
- 2) z ofiar, zapisów testamentowych i darowizn;
- 3) z dochodów z nieruchomości i kapitału Towarzystwa;
- 4) z dochodów z urządzanych przez Zarząd Towarzystwa zabaw, balów, przedstawień dramatycznych, odczytów, kursów, koncertów i t. p.;
- 5) z wszelkiego rodzaju wpływów przypadkowych.

§ 6.

Kapitał żelazny Towarzystwa składa się:

- 1) z funduszy ofiarowanych lub zapisanych z przeznaczeniem na kapitał żelazny;
- 2) z funduszy, przeznaczonych na tenże cel przez Ogólne Zebranie członków Towarzystwa.

§ 7.

Należący do Towarzystwa majątek ruchomy i nieruchomy stanowi jego własność

nienaruszalną i na inne cele przeznaczony być nie może.

III. Skład Towarzystwa.

§ 8.

Członkami Towarzystwa mogą być osoby pełnoletnie bez różnicy płci, za wyjątkiem osób, służących w wojsku lub pozostających w wojskowej służbie morskiej, a także uczących się w niższych i średnich zakładach naukowych.

Uwaga. Osoby uczące się w wyższych zakładach naukowych mogą być członkami Towarzystwa wówczas tylko, gdy to się nie sprzeciwia ustawom danego zakładu naukowego.

Członkowie Towarzystwa dzielą się na:

- 1) członków popierających,
- 2) członków rzeczywistych i
- 3) członków honorowych.

Członkiem popierającym może być każda osoba, wpłacająca na cele Towarzystwa rocznie jednego rubla.

Członkiem rzeczywistym może być każda osoba przyjęta przez Zarząd na przedstawienie dwóch członków Towarzy-

stwa, biorąca czynny udział w pracach Towarzystwa.

Za członków honorowych uważane będą te osoby, które nie przyjmując czynnego udziału w pracach Towarzystwa, oddały mu ważne usługi.

Uwaga 1. Przyjmowanie członków powinno się odbywać na posiedzeniu Zarządu Towarzystwa, przez głosowanie tajne.

Uwaga 2. Członkowie rzeczywiści i honorowi zwolnieni są od składek pieniężnych.

§ 9.

Członkowie, którzy nie zapłacili w przeciągu roku składki, albo nie wykonali w przeciągu roku przyjętych przez siebie obowiązków wobec Towarzystwa, mogą być uznani przez Zarząd Towarzystwa za wykreślonych z liczby członków, z prawem jednak ponownego wstąpienia na ogólnych zasadach.

§ 10.

Na wniosek Zarządu Zebranie Ogólne członków Towarzystwa może wykre-

ścić członka, jeżeli ten działa na szkodę Towarzystwa lub też popelni czyn niehonorowy.

IV. Zarząd sprawami Towarzystwa.

§ 11.

Sprawami Towarzystwa zawiaduje: *A)* Zarząd i *B)* Zebranie Ogólne.

A) Zarząd składa się z 12 członków, wybranych prostą większością głosów przez Zebranie Ogólne z pośród członków rzeczywistych, którzy ze swego grona wybierają prezesa lub prezesową, skarbnika lub skarbniczkę sekretarza lub sekretarkę i ich zastępców. Z wybranych po raz pierwszy 12 członków wychodzą po roku cztery osoby za pomocą losowania; w następnym roku znów cztery osoby, również za pomocą losowania, w trzecim zaś roku pozostali. Następnie zaś występują kolejno ci, którzy przez lat trzy pełnili obowiązki członków Zarządu.

Oprócz tego Zebranie Ogólne wybiera co rok 4 zastępców, którzy rozpoczynają pełnienie obowiązków członków Zarządu w razie usunięcia się członka

przed ukończeniem kadencji, lub też niemożności pełnienia swoich obowiązków przed ukończeniem tego czasu.

Ustępujący członkowie Zarządu lub ich zastępcy mogą być na nowo wybrani.

Zarząd ma siedzibę w Warszawie i posiada pieczęć z napisem rosyjskim i polskim „Общество Садовъ для Работниковъ“ „Towarzystwo Ogrodów Robotniczych“.

§ 12.

Do kompetencji Zarządu należy:

- 1) zarządzanie sprawami i majątkiem Towarzystwa;
- 2) lokowanie funduszków Towarzystwa zgodnie z postanowieniami Zebrań Ogólnych;
- 3) odbieranie funduszków Towarzystwa ze wszelkich instytucji państwowych, prywatnych i od osób trzecich;
- 4) nabywanie i sprzedawanie papierów procentowych i ruchomości;
- 5) zawieranie wszelkiego rodzaju umów w imieniu Towarzystwa i wydawanie plenipotencji;

6) przyjmowanie darowizn i zapisów bezwarunkowych;

7) zarządzanie zakładami i ogrodami Towarzystwa i kontrola nad nimi;

8) oddawanie rodzinom placów, gruntów i ogrodów do użytku, oraz odbieranie takowych;

9) przyjmowanie i oddalanie osób pracujących w Towarzystwie oraz służby;

10) układanie sprawozdań, budżetów i bilansów dla przedstawienia Ogólnemu Zebraniu członków Towarzystwa;

11) sporządzanie przepisów i instrukcji zgodnych z zasadami statutu, dla przedstawienia takowych Zebraniu Ogólnemu członków Towarzystwa;

12) prowadzenie rachunków Towarzystwa według zasad buchalterji;

13) zwoływanie Walnych Zgromadzeń członków Towarzystwa.

§ 15.

Wszelką korespondencję jak również plenipotencye sądowe i czeki w imieniu Zarządu podpisuje prezes Zarządu lub jego zastępca i sekretarz. Odbieranie zaś wszel-

kich depozytów uskuteczniane być może tylko za podpisami prezesa lub jego zastępcy, dwóch członków Zarządu i sekretarza.

§ 14.

Posiedzenia Zarządu odbywają się w miarę potrzeby, a przynajmniej raz na miesiąc i zwoływane są przez przewodniczącego w Zarządzie.

Dla prawomocności uchwał Zarządu nieodzowną jest obecność prezesa lub jego zastępcy i co najmniej trzech członków Zarządu. Wszelkie kwestje w Zarządzie rozstrzygają się prostą większością głosów. W razie równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego lub jego zastępcy.

Protokół posiedzeń Zarządu podpisuje przewodniczący lub jego zastępca i obecni członkowie.

§ 15.

Członkowie Zarządu pełnią swoje obowiązki bezpłatnie, za wyjątkiem sekretarza, któremu, na przedstawienie Zarządu, Ogólne Zebranie członków Towarzystwa może wyznaczyć wynagrodzenie.

§ 16.

B). Zebranie Ogólne.

Ogólne Zebrania członków Towarzystwa Ogrodów Robotniczych bywają zwyczajne i nadzwyczajne.

Zebranie zwyczajne zwołuje Zarząd nie później jak w miesiącu kwietniu każdego roku w Warszawie.

Zebrania nadzwyczajne mogą być zwoływane: *a)* przez Zarząd, *b)* na żądanie piśmienne conajmniej 30 członków Towarzystwa lub też *c)* komisji rewizyjnej.

O dniu i miejscu Zebrania Ogólnego ogłasza Zarząd w dwóch gazetach w Warszawie, przynajmniej na 2 tygodnie przed terminem Zebrania.

§ 17.

Do kompetencji Zebrania ogólnego należy:

- 1) wybór członków Zarządu i komisji rewizyjnej;
- 2) zatwierdzenie przepisów i instrukcji, na podstawie zasadniczych punktów tego statutu wypracowanych i przedstawionych przez Zarząd;

3) rozpatrywanie budżetu, bilansu i sprawozdań Zarządu;

4) udzielanie pozwoleń na otwarcie lub zamknięcie zakładów, wchodzących w sferę działalności Towarzystwa, z zachowaniem istniejących przepisów prawnych.

5) upoważnienie Zarządu Towarzystwa do przyjmowania darowizn i zapisów warunkowych;

6) rozpatrywanie wszelkich kwestyi, przekraczających kompetencję Zarządu, albo przedstawionych przez Zarząd do decyzji, albo wreszcie wniosków członków, przedstawionych przez Zarząd.

Wnioski członków powinny być przedstawione prezesowi Zarządu przynajmniej na tydzień przed terminem Zebrania Ogólnego.

7) rozpatrywanie projektów, dotyczących się nabywania, sprzedaży albo zamiany nieruchomości i sposobu lokaty kapitałów;

8) wykreślanie członków Towarzystwa na mocy § 9 ustawy niniejszej;

9) rozpatrywanie wniosków, dotyczących

się uzupełnień i zmian ustawy Towarzystwa lub jego zamknięcia.

Uwaga. Zmieniony lub uzupełniony statut powinien być podany ponownie do legalizacji, stosownie do prawideł obowiązujących.

§ 18.

Do prawomocności Zebrań Ogólnych konieczną jest obecność przynajmniej $\frac{1}{2}$ ogólnej liczby członków rzeczywistych. Jeżeli Zebranie nie dojdzie do skutku z powodu nie przybycia odpowiedniej liczby członków, w takim razie dla rozstrzygnięcia tych samych kwestyi zwołuje się, nie wcześniej, jak po upływie tygodnia, bez specjalnych wezwań drugie Zebranie, które uważane jest za prawomocne, bez względu na liczbę przybyłych członków.

W ogłoszeniach o terminie Zebrania Ogólnego powinien być odrazu wyznaczony drugi termin, na wypadek jeżeli Zebranie w pierwszym terminie nie dojdzie do skutku.

Uwaga. W Zebraniach Ogólnych mogą brać udział członkowie honorowi i po-

pierający, lecz tylko z głosem doradczym.

§ 19.

Wszelkie kwestye rozstrzygane są na Zebraniu Ogólnem prostą większością głosów, za wyłączeniem kwestyi, dotyczących zmiany ustawy lub zamknięcia Towarzystwa, które rozstrzygane będą większością $\frac{3}{4}$ głosów członków głosujących.

Przepis § 18 o powtórnem zebraniu w razie nie dojścia do skutku pierwszego, na skutek nie stawienia się dostatecznej liczby członków, pozostaje w swej mocy i odnośnie do kwestyi wymienionych w paragrafie niniejszym.

§ 20.

Na Zebraniu Ogólnem prezyduje z wyboru jeden z członków Towarzystwa.

Protokoły posiedzeń Zebrań Ogólnych podpisuje przewodniczący, obrani przez niego asesorowie i sekretarz.

V. Komisya Rewizyjna.

§ 21.

Komisya Rewizyjna składa się z trzech członków i trzech zastępców, wybranych

przez Zebranie Ogólne członków Towarzystwa.

§ 22.

Komisya Rewizyjna na początku każdego roku odbywa szczegółową rewizję majątku i funduszków Towarzystwa, zdaje sprawę ze swych czynności przed Zebraniem Ogólnem członków Towarzystwa.

§ 23.

Na wypadek zamknięcia Towarzystwa majątek jego przechodzi na własność „Katolickiego Związku Kobiet Polskich“.

Majątek i kapitały zapisane na rzecz Towarzystwa na innych warunkach przechodzą, w razie zamknięcia Towarzystwa, na własność osób lub instytucji wskazanych przez zapisodawców.

§ 24.

Założycielami Towarzystwa są: *Hr. Franciszka Choloniewska, Kazimiera Proczek, Zofia Rzewuska, Franciszek Szanior, Antonina Wisłocka, Hr. Adam Ronikier, Lucjan Kobylecki.*

