

UZASADNIENIE

do projektu ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych

W dniu 11 lipca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (zwany dalej wyrokiem), w którym stwierdził niezgodność z Konstytucją 24 artykułów tejże ustawy. Jak wskazał w uzasadnieniu wyroku, skutkiem uchylenia zakwestionowanych przepisów znaczny obszar stosunków społecznych w Polsce byłby regulowany przez ustawę w dużej mierze wydrążoną ze swej treści. Dopuszczenie do powstania w systemie prawa tak znaczących luk prawnych w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych – powodujących pełną niestosowalność tego aktu - nosiłoby znamiona tzw. wtórnej niekonstytucyjności. Z tej racji Trybunał zdecydował się odroczyć (za wyjątkiem art. 10 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych) utratę mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne o 18 miesięcy.

Przywołanie powyższego stwierdzenia z uzasadnienia Trybunału Konstytucyjnego, wskazują na konieczność uchwalenia przez Sejm zmiany przepisów. Zmiany te z jednej strony powinny uwzględniać zastrzeżenia zgłoszone przez Trybunał wobec ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (zwanej dalej: ustawą o ROD), z drugiej zaś gwarantować zachowanie praw nabytych przez obywateli w oparciu o dotychczasową ustawę. Nadmienić również należy, iż wyrok Trybunału nie zapadł jednogłośnie. W uzasadnieniu zdania odrębnego wskazano na wątpliwości, wynikające z realnego ryzyka naruszenia zasady państwa prawa (zasady ochrony praw nabytych - art. 2 Konstytucji) oraz zasady niezależności zrzeczeń obywateli od władzy publicznej - art. 58 Konstytucji – co może zaistnieć w przypadku zaniechania przez ustawodawcę uzupełnienia luk w prawie, będących następstwem utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowane przepisy.

Z powyższych względów nowa ustawa powinna odpowiadać na wszelkie zastrzeżenia, zarówno te zgłaszane przez Trybunał wobec ustawy o ROD, jak i wobec skutków wyroku Trybunału. Niedopuszczalnym jest bowiem, aby pośrednim skutkiem wyroku był efekt w postaci stanu niezgodnego z Konstytucją.

Przedkładany projekt ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych (zwany dalej: projektem) jest odpowiedzią na konieczność wprowadzenia, w następstwie orzeczenia Trybunału, nowych rozwiązań w zakresie organizacji ogrodnictwa działkowego w Polsce i funkcjonowania podmiotów

prowadzących ogrody działkowe. Jednocześnie zachowaniu miałyby podlegać najważniejsze funkcje ogrodów działkowych, których Trybunał nie tylko nie zakwestionował, ale wręcz podkreślił dla nich swoje uznanie, z uwagi na realizowane w ten sposób wartości. Ponadto projekt nawiązuje 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.

Warto wskazać, że idea ogrodów działkowych ma swoje korzenie w Europie Zachodniej. Zrodziła się w XIX wieku w Anglii i na terenie Niemiec, jako pomysł na złagodzenie negatywnych skutków pauperyzacji niektórych grup społecznych wywołanej industrializacją. Jej istota sprowadzała się do przeznaczenia członkom najuboższych warstw społeczeństwa zdegradowanych lub mało atrakcyjnych terenów. Dzielono je na niewielkie skrawki ziemi i przydzielano konkretnym rodzinom, które własnym wysiłkiem zagospodarowywały działki. Miały one przede wszystkim funkcję miejsca służącego pozyskaniu tanich warzyw i owoców oraz wypoczynkowi. Na tej zasadzie idea ogrodnictwa działkowego rozprzestrzeniła się w Europie, docierając m.in. na ziemię polskie. Najlepiej udokumentowane jest powstanie dzisiejszego Rodzinnego Ogrodu Działkowego "Kąpiele Słoneczne" w Grudziądzu (1897 r.). Jednakże są ogrody przyznające się do starszego rodowodu, np. Rodzinny Ogród Działkowy im. "Powstańców Wielkopolskich" w Koźminie Wielkopolskim (1824 r.).

Jak wskazano powyżej, od samego początku ogrody działkowe były pomyślane jako forma pomocy socjalnej dla najuboższych członków społeczeństwa. Nie sposób zaprzeczyć, że potrzeba udzielania tej pomocy pozostaje wciąż aktualna, biorąc pod uwagę sytuację społeczno-ekonomiczną wielu polskich rodzin, którym przyszło żyć na granicy minimum socjalnego lub wręcz w ubóstwie. To przede wszystkim one korzystają z dobrodziejstw blisko 5000 polskich ogrodów działkowych, zajmujących powierzchnię ok. 44 tys. hektarów. Ogrody te powstały w większości na nieużytkach, ugorach, hałdach i wysypiskach śmieci. To dzięki ciężkiej pracy samych działkowców dzisiaj na tych terenach znajduje się ponad 960 tys. działek. Nierzadko są one użytkowane przez rodziny składające się z kilku pokoleń. Dlatego zasadnym jest twierdzenie, że z działek korzysta ponad 4 mln Polaków. Przeprowadzone w ostatnim okresie badania wskazują, iż dominują wśród nich osoby należące do najgorzej sytuowanych członków społeczeństwa. Działkowcy to emeryci (42,07%), renciści (11,23%) oraz bezrobotni (ok. 4,21%). Wśród działkowców

będących osobami czynnymi zawodowo (42,49%), przytłaczającą większość stanowią pracownicy fizyczni i osoby zatrudnione na najniższej płatnych stanowiskach w handlu i usługach. Dlatego, pomimo upływu czasu, funkcja działek nie zmieniła się. Działka to szansa dla rodziny na uzupełnienie swojej spiżarni o warzywa i owoce oraz możliwość taniego wypoczynku. Z tego powodu w ostatnim okresie, obok tradycyjnego już zainteresowania ze strony osób starszych, zauważalne jest zwiększenie zapotrzebowania na działki również wśród osób młodszych, zwłaszcza rodzin z dziećmi. Spędzanie wolnego czasu w ogrodach działkowych jest coraz popularniejszą formą rekreacji wśród młodych rodzin, mieszkających w budynkach wielorodzinnych i szukających sposobu na kontakt z przyrodą dla najmłodszych. Ponadto, nie tylko w Polsce, ale również w Europie Zachodniej, zauważalne jest poszukiwanie dostępu do ekologicznych, wolnych od chemii i modyfikacji genetycznych, warzyw i owoców. Efektem jest właśnie zwiększone zainteresowanie ogrodnictwem działkowym, dającym możliwość prowadzenia własnych upraw. Istotnym argumentem przemawiającym za wspieraniem przez władze publiczne ogrodów działkowych jest także kwestia pozytywnego wpływu uprawiania działek na stan zdrowia ich użytkowników. Zwłaszcza wśród osób starszych, ale nie tylko, uprawianie działki stanowi jedną z niewielu form aktywności ruchowej, a co za tym idzie w sposób oczywisty wpływa na poprawę stanu zdrowia.

Poza zaspokajaniem potrzeb indywidualnych użytkowników, ogrody działkowe pełnią również istotną funkcję z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju miast. W silnie zurbanizowanych aglomeracjach, ogrody stanowią jedne z niewielu obszarów zielonych. Ich funkcjonowanie jest więc korzystne również dla władz lokalnych, nie tylko ze względu na ważne funkcje socjalne, ale i z powodów ekonomicznych. Zagospodarowywane i utrzymywane, praktycznie bez wykorzystywania środków publicznych, są tanim sposobem na zachowanie terenów zielonych, z których mogą korzystać mieszkańcy. Nie sposób pominąć też ważnej funkcji ekologicznej. Ogrody, ze względu na swą specyfikę, służą zachowaniu bioróżnorodności i stanowią naturalną ostoję dla wielu zwierząt.

Dlatego ogrodów działkowych nie można postrzegać jako skupiska indywidualnych działek, ale zorganizowaną całość, pełniącą ważne funkcje społeczne, rekreacyjne, integracyjne i ekologiczne. Z funkcji tych wynika, że ogrody to:

- zielone tereny w miastach – obecnie na terenach miejskich znajduje się blisko 4600 ogrodów, tj. prawie 90% wszystkich istniejących w Polsce;
- parki miejskie, z których korzystają okoliczni mieszkańcy, utrzymywane wyłącznie na koszt działkowców;
- źródło zdrowych warzyw i owoców;
- miejsca aktywnego wypoczynku - praca na działce to jedna z niewielu form aktywności fizycznej osób starszych, z której korzystają miliony Polaków;
- sposób na przywracanie zdegradowanych terenów społeczeństwu i przyrodzie - ogrody zakładane były głównie na nieużytkach, które dzięki pracy działkowców stały się oazami zieleni;
- edukacja ekologiczna - pobyt na działce to, zwłaszcza dla najmłodszych mieszkańców miast, jedna z niewielu okazji do bezpośredniego kontaktu z przyrodą;
- miejsca integracji rodzin - działka to miejsce spotkań wielu pokoleń;
- miejsca integracji społecznej - specyfika ogrodów służy nawiązywaniu bliższych kontaktów sąsiedzkich i tworzeniu małych społeczności lokalnych;
- miejsce prowadzenia działalności socjalnej - wczasy na działkach dla emerytów, imprezy okolicznościowe dla najmłodszych, współpraca ze szkołami, materialna pomoc domom dziecka;
- miejsce aktywizacji społecznej - działalność ogrodów, oparta o pracę społeczną, sprzyja aktywności osób nieczynnych zawodowo - emerytów, rencistów i bezrobotnych.

Realizacja powyższych funkcji ogrodów działkowych wymaga stworzenia odpowiednich mechanizmów prawnych umożliwiających im prawidłowe funkcjonowanie, a w efekcie – wykonywanie swoich zadań na rzecz społeczności lokalnych. Konieczność prawnego uregulowania tej specyficznej dziedziny życia społecznego dostrzeżono już w okresie międzywojennym. Prace Sejmu nad projektem ustawy, zakładającym kompleksowe uregulowanie sytuacji prawnej ogrodów działkowych oraz powierzającym zarządzanie nimi samorządowi działkowców, zostały przerwane przez wybuch wojny w 1939 r. Ideę kompleksowej regulacji prawnej kwestii ogrodnictwa działkowego kontynuowano po wojnie. Efektem był dekret z dnia 25 czerwca 1946 r. o ogrodach działkowych sankcjonujący prawnie przedwojenny system organizacyjny ogrodnictwa działkowego. Kolejnym aktem była ustawa z dnia 9 marca 1949 r. o pracowniczych

ogrodach działkowych, która niestety pozbawiła ruch działkowy samodzielności i samorządności, podporządkowując go centrali związków zawodowych.

Jednak pomimo tych ograniczeń, przez lata obowiązywania ustawy z 1949 r., działkowcy wykształcili własne struktury organizacyjne - od ogrodowych, poprzez regionalne, na krajowych kończąc. Dzięki temu na fali ruchów społecznych związanych z powstaniem "Solidarności" i podpisaniem Porozumień Sierpniowych, zorganizowane środowisko działkowców było zdolne wywrzeć na władze nacisk, którego efektem było uchwalenie w dniu 6 maja 1981 r. nowej ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych. Ustawy, która w ówczesnych warunkach politycznych, dawała ruchowi działkowców szeroki zakres autonomii i niezależności od władz państwa. Akt ten w pełni wykorzystał tradycje i doświadczenia ogrodnictwa działkowego i zapewnił dogodne warunki do rozwoju ogrodów. W ciągu pierwszych pięciu lat od jej uchwalenia powstały ogrody na powierzchni 14 tys. hektarów, w których działki otrzymało 360 tys. rodzin, co złagodziło ówczesne ogromne zapotrzebowanie na działki.

Zmiany społeczno – gospodarcze, jakie nastąpiły po 1989 r. spowodowały, iż znaczna część zapisów ustawy z 1981 r. uległa dezaktualizacji. Pojawiły się dla ogrodów działkowych zupełnie nowe problemy i zagrożenia. Dotyczyły w szczególności narastającego zjawiska roszczeń do terenów zajmowanych przez ogrody oraz prób ich przejmowania na cele komercyjne.

Odpowiedzią na te wyzwania była ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. Jednak zakwestionowanie jej zasadniczych zapisów przez Trybunał Konstytucyjny spowodowało, iż konieczne jest przyjęcie nowego aktu prawnego regulującego funkcjonowanie ogrodnictwa działkowego w Polsce. Aktu wolnego od rozwiązań, które zakwestionował Trybunał, ale jednocześnie gwarantującego zachowanie dorobku ponad 100-letniego ruchu polskiego ogrodnictwa działkowego, a przede wszystkim poszanowanie praw nabytych przez kilka milionów obywateli, korzystających z działek w ROD.

Przedmiotowy wyrok opierał się w istocie o następujące zarzuty, których postawienie, zdaniem Trybunału, było zasadne wobec ustawy z 2005 r.:

- bezpodstawne utworzenie szczególnej pozycji prawnej Polskiego Związku Działkowców, tj. uprzywilejowanie w stosunku do innych organizacji działkowców, skutkujące „monopolem” PZD;

- niewłaściwe uregulowanie stosunków Polskiego Związku Działkowców ze zrzeszonymi w nim działkowcami;

- niewłaściwe określenie sytuacji właścicieli nieruchomości, na których położone są rodzinne ogrody działkowe.

Podzielenie tych zarzutów przez Trybunał Konstytucyjny skutkowało niezmiernie szerokim zakresowo orzeczeniem – stwierdzeniem niekonstytucyjności aż 24 przepisów z ustawy. Podkreślić jednak należy, iż z uzasadnienia wyroku wynika, że zakwestionowanie tak dużej ilości przepisów było następstwem nie tyle generalnej niekonstytucyjności zawartych w nich rozwiązań, co skutkiem „opromieniowania” tych przepisów przez monopol Polskiego Związku Działkowców na prowadzenie rodzinnych ogrodów działkowych (zwanych dalej: ROD). Stąd też zasadnym jest przyjęcie, że wprowadzenie w projekcie „pluralizmu” w prowadzeniu ogrodów działkowych oraz zrównanie pozycji prawnej wszystkich podmiotów prowadzących taką działalność powoduje, iż rozwiązania zawarte w projekcie, jakkolwiek zbliżone do rozwiązań zawartych w ustawie z 2005 r., są zgodne z Konstytucją.

Kierując się zastrzeżeniami zawartymi w wyroku, projekt nie limituje ilości stowarzyszeń ogrodowych uprawnionych do prowadzenia ROD, ani nie różnicuje ich pozycji prawnej. Ponadto gwarantuje działkowcom z poszczególnych ogrodów możliwość swobodnego decydowania o wyodrębnieniu się ze stowarzyszenia, jakim stałby się Polski Związek Działkowców. Tym samym w pełni realizowany jest postulat pluralizmu oraz swobody zrzeszania się obywateli, zwłaszcza, że dodatkowo każdy z działkowców będzie miał prawo do rezygnacji z członkostwa w stowarzyszeniu prowadzącym ogród działkowy, bez konieczności zrzekania się tytułu prawnego do działki.

Należy podkreślić, że odpowiadając na zastrzeżenia zgłaszane w zdaniach odrębnych do wyroku, rozwiązania przyjęte w projekcie zapewniają konieczność poszanowania swobody zrzeszania się obywateli w sposób wszechstronny. Dlatego gwarantuje on realizację przez państwo obowiązku zapewnienia swobody zrzeszania zarówno w sensie negatywnym – tj. poprzez zaniechanie ingerowania w decyzję obywatela o przystąpieniu do zrzeszenia, a więc działkowca do PZD, jak i w sensie pozytywnym – tj. poprzez stworzenie mechanizmu wykluczającego obowiązkową przynależność do PZD, lub innego stowarzyszenia, osoby zainteresowanej posiadaniem działki w ROD.

Trzeba bowiem zauważyć, iż jak wskazano w zdaniu odrębnym do wyroku, PZD, choć powołany do życia mocą ustawy, jest zrzeszeniem korzystającym z gwarancji zapisanych w art. 58 Konstytucji. Stąd rozwiązywanie tego zrzeszenia w drodze ustawy budziłoby oczywiste wątpliwości, co do zgodności z art. 58 ust. 2 Konstytucji. Dlatego rozwiązanie pozostawiające decyzję w tej sprawie samym zainteresowanym, czyli członkom tego zrzeszenia, należy uznać za najlepiej realizujące postulat swobody zrzeszania. Ponadto, z uwagi na ograniczenia określone w art. 58 ust. 2 Konstytucji, zaproponowane w projekcie rozwiązanie pozwala na uniknięcie ponownego zakwestionowania konstytucyjności ustawy dotyczącej ogrodów działkowych, przy jednoczesnej realizacji postulatu Trybunału wprowadzenia pełnej swobody zrzeszania i pluralizmu w systemie ogrodnictwa działkowego.

W ramach realizacji podniesionej przez Trybunał kwestii uregulowania stosunków działkowców ze stowarzyszeniami – poza możliwością wystąpienia z organizacji bez konieczności rezygnacji z prawa do działki - projekt zakłada również poddanie tych relacji szerokiej kontroli sądowej. Dzięki temu, w stosunkach ze stowarzyszeniem ogrodowym, działkowcy będą korzystali z pełni ochrony, nie tylko w ramach uprawnień członkowskich, ale również poprzez prawo zaskarżenia do sądu powszechnego.

Z kolei w zakresie unormowań dotyczących sytuacji prawnej właściciela nieruchomości zajmowanej przez ROD, projekt zasadniczo rozszerza jego swobodę w dysponowaniu prawem własności, zachowując jednakże zasady odtworzenia likwidowanych ogrodów działkowych, które – co należy podkreślić – znalazły wyraźne uznanie ze strony Trybunału. Ponadto, zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych, projekt gwarantuje respektowanie praw nabytych przez działkowców i stowarzyszenia prowadzące ogrody działkowe w oparciu o przepisy dotychczas obowiązujące. W szczególności gwarantuje im ochronę prawa własności do majątku zainwestowanego na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt wprowadza szereg nowych pojęć i rozwiązań systemowych, których celem jest nie tylko dostosowanie regulacji prawnych dotyczących ogrodnictwa działkowego do wyroku, ale również ugruntowanie tej specyficznej formy świadczenia socjalnego. Projekt uwzględnia zarówno potrzeby społeczne, jak i potrzeby rozwojowe miast, a więc interesy samorządów terytorialnych. Jednak zasadniczym założeniem projektu jest maksymalne zabezpieczenie praw działkowców, zwłaszcza poprzez poszanowanie konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych. Chodzi zwłaszcza o ich prawa majątkowe oraz prawa

organizacyjne. Projekt zachowuje wszystkie prawa przysługujące obecnie działkowcom oraz realizuje postulaty zawarte w wyroku, a w szczególności dotyczące wolności zrzeszania się. Kierując się założeniem ochrony interesów samych działkowców przyjęto również, że należy inkorporować do projektu wszystkie przepisy ustawy o ROD, które są korzystne dla działkowców, a nie zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny. Należy bowiem przypomnieć, że Trybunał badał całą ustawę o ROD, a zatem przepisy niezakwestionowane w wyroku zostały w istocie uznane za zgodne z Konstytucją, wobec czego należy je uwzględnić w projekcie, jeżeli odpowiadają interesom samych działkowców.

Projekt przejmuje tytuł obowiązującej ustawy normującej ogrodnictwo działkowe w Polsce. Jest to bezpośrednio nawiązanie do charakteru ogrodów działkowych i podkreśla ich funkcje socjalne i integracyjne. Nie ma podstaw do rezygnacji z dotychczasowego nazewnictwa, zwłaszcza że jest ono akceptowane przez samych działkowców. Ponadto, tytuł projektu nawiązuje do rodzinnego charakteru działki, jej funkcji dla rodziny i celu, w jakim nie tylko w Polsce, ale w wielu krajach Europy wspomaga się istnienie i rozwój ogrodów działkowych. Tytuł ten jest także zgodny z nazewnictwem stosowanym w organizacji międzynarodowej działkowców – Międzynarodowe Biuro Ogrodów Rodzinnych i Działkowych.

W odróżnieniu od obecnej regulacji, projekt zawiera preambułę, która określa fundamentalne cele proponowanej ustawy. Podkreśla również zasadnicze przyczyny konieczności kompleksowego uregulowania ważnej dziedziny życia społecznego, jaką dla milionów polskich obywateli stanowi ogrodnictwo działkowe. Preambuła może również odgrywać istotną rolę w procesie wykładni przepisów projektu, zwłaszcza poprzez wskazanie systemu wartości, które należy uwzględniać przy ich interpretacji.

Rozdział 1 projektu zawiera przepisy ogólne, które dotyczą istoty i roli ROD dla środowiska i społeczności lokalnych oraz zadań organów władzy publicznej w zakresie ich istnienia i rozwoju. W rozdziale tym wprowadzono także przepis, definiujący pojęcia kluczowe dla proponowanej regulacji. W tym względzie na uwagę zasługuje zwłaszcza zdefiniowanie tak istotnych pojęć jak: działkowiec, rodzinny ogród działkowy, działka, opłaty ogrodowe, infrastruktura ogrodowa, czy też likwidacja rodzinnego ogrodu działkowego. Definicje te, jako stosowane w codziennej praktyce, z pewnością przyczynią się do sprawniejszego stosowania projektu.

W art. 3 rozwinięto preambułę poprzez określenie podstawowych celów ogrodnictwa działkowego, które pełni funkcje zarówno socjalne, jak i ekologiczne. Skonkretyzowano, że realizacja tych celów powinna następować poprzez zakładanie i zapewnianie funkcjonowania ROD. W konsekwencji utrzymano zasadę, że ogrody te stanowią urządzenia użyteczności publicznej. Oznacza to, że ogrody zostały uznane za część infrastruktury, której bezpośrednim przeznaczeniem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Chodzi mianowicie o wypoczynkowe, rekreacyjne i inne potrzeby socjalne członków społeczności lokalnych. Forma zaspokajania tych potrzeb polegać powinna na zapewnianiu powszechnego dostępu „do terenów rodzinnych ogrodów działkowych oraz działek dających możliwość prowadzenia upraw ogrodniczych na własne potrzeby” (art. 4). Ponadto – wzorem obecnych unormowań – utrzymano status ROD jako terenów zielonych (art. 5).

W rozwoju ROD, jako urządzeń użyteczności publicznej, powinny partycypować organy publiczne, wobec czego projekt unormował ich rolę w tym zakresie. Utrzymano zadania tych organów, polegające na tworzeniu warunków prawnych, przestrzennych i ekonomicznych dla rozwoju ogrodnictwa działkowego (art. 6). Przyjęto, że centralnym organem administracji rządowej odpowiedzialnym za sprawy ogrodnictwa działkowego powinien być minister do spraw rolnictwa. Natomiast sprawy te na szczeblu lokalnym powinny być przypisane gminom, jako zadania własne. Rozwiązanie to nie skutkuje nałożeniem na gminy dodatkowych obowiązków, a jedynie potwierdza dotychczasowy stan rzeczy wynikający z 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. z 1990 Nr 34, poz. 198 ze zm.).

Zgodnie z projektem, tak jak dotychczas, ROD mają być zakładane na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz stowarzyszeń ogrodowych (art.10). Z uwagi na zastrzeżenia zgłoszone przez Trybunału, nabywanie praw do gruntów przez stowarzyszenia ogrodowe ma się odbywać na warunkach określonych przez strony. Tak więc od woli właściciela będzie zależało, czy chce ustanawiać tytuł prawny do nieruchomości nieodpłatnie (jak dotychczas), czy też odpłatnie. W zakresie trybu ustanawiania tytułu prawnego do nieruchomości projekt odwołuje się do regulacji powszechnie obowiązujących, tj. ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 11). Ponadto, utrzymana ma zostać – nie

zakwestionowana przez Trybunał – zasada, że tereny przekazywane pod ROD powinny być zrekultywowane i zmeliorowane oraz zobowiązanie gminy do doprowadzenia dróg dojazdowych, mediów i komunikacji publicznej (art. 12). Zasadnicza część obowiązków związanych z organizacją ogrodu, a więc podział na tereny ogólne i działki, zagospodarowanie i wyposażenie go w infrastrukturę ogrodową (np. budynki, ogrodzenia, drogi, hydrofornie, sieci wodociągowe i energetyczne) obciążać ma już stowarzyszenie ogrodowe (art. 13).

W art. 13 wyartykułowana została również zasada, iż prowadzenie ogrodu powierzane jest jednemu stowarzyszeniu. Rozwiązanie to należy uznać za słuszne. Wprowadzając jasne i przejrzyste reguły określania podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie ogrodem, pozwala uniknąć chaosu organizacyjnego w ROD. Każdy z działkowców ma posiadać równe prawa do wpływu na zarządzanie ROD. Gwarantuje to prawo do członkostwa w stowarzyszeniu (art. 52). Jednocześnie projekt wyklucza jednak jakikolwiek przymus członkostwa (art. 53).

Kolejna część rozdziału drugiego została poświęcona zagadnieniom związanym z funkcjonowaniem ROD. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na art. 14, który wzmacnia funkcje działki, mającej zaspokajać potrzeby działkowca w zakresie wypoczynku, rekreacji i prowadzenia upraw ogrodniczych. Z tego względu wyrażono wprost zakaz wykorzystania działki do innych celów, a zwłaszcza do zamieszkiwania lub prowadzenia działalności gospodarczej i zarobkowej. W konsekwencji art. 15 projektu normuje również kwestię stawiania altan oraz odnosi się do nieprawidłowości w tym zakresie, wprowadzając zapisy prewencyjne, których nie było do tej pory. Chodzi o sytuację, gdy stowarzyszenie ogrodowe poweźmie informację, że altana jest wybudowana lub użytkowana niezgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami. Wówczas projekt nakłada obowiązek zgłoszenia tego faktu do właściwych organów, które powinny wszcząć odpowiednie postępowanie. Jednocześnie stowarzyszenie ogrodowe mogłoby rozwiązać umowę z działkowcem, który naruszył obowiązujące przepisy dotyczące budowy lub wykorzystania altan.

W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera regulamin rodzinnego ogrodu działkowego, który został wprowadzony w art. 16, jako akt, określający zasady zagospodarowania i użytkowania działki oraz funkcjonowania i zagospodarowania ogrodu, a także zasady korzystania z terenów ogólnych i infrastruktury ogrodowej. Regulamin powinien obowiązywać wszystkich

działkowców, niezależnie od członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym. Takie rozwiązanie zapewni prawidłowe działanie ogrodu i przyczyni się do zachowania jego podstawowych funkcji.

Projekt zawiera również przepisy szczególne w stosunku do innych ustaw. Doprecyzowano zwłaszcza podmioty odpowiedzialne w zakresie utrzymania porządku i czystości (art. 17). Z kolei art. 18 jest przepisem szczególnym w stosunku do ustawy o ochronie przyrody, jako że dotyczy wskazania podmiotów uprawnionych do składania wniosków w przedmiocie usuwania krzewów i drzew z terenu działki oraz terenów ogólnych; potrzeba tej regulacji wynika z pojawiającego się wielokrotnie problemu odmowy przez organy samorządowe przyjmowania od działkowców wniosków o usunięcie drzew z ich działek, choć to oni są właścicielami tych nasadzeń.

Niewątpliwie bardzo ważną kwestią, z punktu widzenia funkcjonowania ROD, jak również interesów samych działkowców, stanowią podatki. Przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny uchylił art. 16 ustawy o ROD, ale jedynie w zakresie w jakim zwalniał z podatków tylko jedną organizację działkowców. Oznacza to, że Trybunał nie zakwestionował samej koncepcji zwolnienia podatkowego dla działkowców, a także dla każdego stowarzyszenia ogrodowego. W rezultacie w art. 19 zachowano korzystne dla działkowców rozwiązanie podatkowe. Potwierdzono mianowicie zwolnienie stowarzyszeń ogrodowych z podatków i opłat administracyjnych z tytułu prowadzonej działalności statutowej, a działkowców z tytułu użytkowania działek.

Projekt wprowadza nowy przepis, który stwarza gminom możliwość udzielania dotacji celowej dla stowarzyszenia ogrodowego na ogólnych zasadach. Rozwiązanie to jest konsekwencją obowiązku gmin w zakresie tworzenia warunków dla rozwoju ROD. W tym zakresie dotacje mogłyby zostać udzielone m.in. na budowę infrastruktury ogrodowej wtedy, gdy zwiększy to dostępność społeczności lokalnej do tego ogrodu. Jest to odpowiedź na zgłaszane postulaty co do tzw. „otwierania” ogrodów dla mieszkańców miast. Omawiane rozwiązanie stanowi również odpowiedź na oczekiwania ogrodów oraz gmin.

W zakresie likwidacji ROD projekt (art. 21-27) znacząco zwiększa uprawnienia właściciela nieruchomości w stosunku do reguł zawartych w zapisach zakwestionowanych przez Trybunał.

Mianowicie w przypadku terenów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a do których stowarzyszenie ogrodowe nabyło prawo nieodpłatnie, właścicielowi nieruchomości przysługuje

prawo zgłoszenia żądania likwidacji ROD. Ograniczenia w tym zakresie wynikają jedynie z zapisów planu zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji obowiązku odtworzenia ogrodu i wypłaty odszkodowań (art. 22 ust. 2). W przypadku sporu pomiędzy właścicielem nieruchomości, a stowarzyszeniem ogrodowym o dopuszczalność likwidacji, rozstrzygać go miałyby sąd powszechny (art. 22 ust. 3).

Stanowisko stowarzyszenia nie miałyby znaczenia przy likwidacji ROD na cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie - zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami lub ustawami szczególnymi. W takim przypadku obowiązywałyby reżimy wynikające z tych ustaw, z tym że w miejsce odszkodowania za prawo do nieruchomości, nadal istniałby obowiązek zapewnienia tytułu prawnego do nieruchomości zamiennej (art. 21 ust. 2).

W przypadku nieruchomości, do których prawo stowarzyszenie nabyło odpłatnie, podlegałoby ono ochronie na zasadach ogólnych (art. 22 ust. 1).

W zakresie zasad likwidacji ROD projekt zachowuje - utrzymane przez Trybunał – zapisy dotyczące obowiązku odtworzenia ogrodu (art. 24) oraz wypłaty odszkodowań za własność zlokalizowaną na nieruchomości (art. 25). Ponadto, w przypadku likwidacji częściowej ROD, wprowadza możliwość zwolnienia z obowiązku odtworzenia ogrodu poprzez wypłatę rekompensaty (art. 27 ust. 2). Podobnie w przypadku likwidacji części ogrodu, w którym z uwagi na fakt pozostawiania „wolnych” działek, działkowcy z części podlegającej likwidacji mogą zrealizować swoje prawo do działki zamiennej bez odtwarzania ogrodu (art. 27 ust. 3). Wskazać również należy, że ilekroć ustawa przewiduje odtworzenie ROD, faktycznym beneficjentem takiego zapisu jest działkowiec. Przesądza o tym art. 43, zgodnie z którym osobom tracącym działkę w związku z likwidacją ROD, przysługuje prawo do działki zamiennej.

Szczególne rozwiązania projekt przewiduje w przypadku likwidacji z powodu roszczeń osób trzecich do nieruchomości zajmowanej przez ROD-byłych właścicieli nieruchomości, które Państwo przejęło w sposób niezgodny z prawem (art. 28) oraz konieczności zwrotu nieruchomości ze względu na jej zagospodarowanie niezgodnie z celem wywłaszczenia (art. 29). W takich sytuacjach likwidacja odbywałaby się bez obowiązku odtwarzania ROD. Zaspokojeniu podlegałyby jedynie roszczenia działkowców i stowarzyszeń z tytułu utraty własności składników majątkowych zlokalizowanych na działkach i terenach ogólnych.

Rozdział trzeci reguluje pozycję prawną działkowca, która wynika z przysługującego mu prawa do działki, a nie z przynależności do organizacji

prowadzącej ogród działkowy. Tym samym taka przynależność byłaby dla działkowca fakultatywna. Przystąpienie do stowarzyszenia zostało więc pozostawione do swobodnej decyzji samego działkowca, co realizuje zasadę wolności zrzeszania się.

Projekt definiuje działkowca jako pełnoletnią osobę fizyczną albo małżeństwo uprawnione do korzystania z działki. Zakłada się więc, że korzystanie z działki będzie następować w oparciu o konkretny tytuł prawny (tzw. prawo do działki), ustanawiany przez stowarzyszenie ogrodowe na zasadach określonych w art. 30 -32 projektu.

W tym zakresie przyjęto zupełnie nowe rozwiązanie prawne. Mając na względzie uwagi Trybunału Konstytucyjnego, zrezygnowano z dotychczasowego modelu przydzielania działki na mocy uchwały organizacji prowadzącej ogród działkowy, jako że rozerwano więź stosunku członkostwa z prawem do działki. Dlatego też poszczególne prawa do działek będą kreowane na podstawie odpowiednich umów, zawieranych pomiędzy stowarzyszeniem ogrodowym a kandydatem na działkowca. Zakłada się, że umowy byłyby zawierane w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Umowa mogłaby być zawarta na ustanowienie prawa tylko do jednej działki; zawarcie umowy na ustanowienie prawa do dodatkowej działki byłoby z mocy prawa nieważne.

Jeżeli chodzi o konkretne prawa do działki, to jako podstawową formę przewidziano dzierżawę działkową będącą specyficzną umową dzierżawy (art. 31). Podobnie jak umowa dzierżawy w rozumieniu Kodeksu cywilnego, tego typu umowa uprawniałaby działkowca do używania gruntu i pobierania z niego pożytków. Jednak dotyczyłaby ściśle określonej rzeczy, jaką jest działka, wobec czego umowa przewidywałaby także obowiązki związane z odpowiednim wykorzystaniem działki oraz regulowaniem opłat ogrodowych. Zakłada się, że dzierżawa działkowa będzie umową nieodpłatną co do zasady, tzn. nie będzie pobierany czynsz z tytułu korzystania z działki. Przewidziano jednak odstępstwo od tej reguły, wprowadzając możliwość pobierania czynszu od działkowca tylko wtedy, gdy samo stowarzyszenie ogrodowe ma obowiązek uiszczać czynsz na rzecz właściciela gruntu, tzn. gdyby przysługujący temu stowarzyszeniu tytuł prawny do gruntu miał charakter odpłatny.

Zachowano możliwość nabycia przez działkowca ograniczonego prawa rzeczowego – użytkowania – do swojej działki (art. 32) oraz możliwość oddawania działek w bezpłatne użytkowanie instytucjom prowadzącym działalność społeczną, oświatową, kulturalną, wychowawczą, rehabilitacyjną,

dobroczynną lub opieki społecznej, co stanowi wyraz socjalnej funkcji działki (art. 33).

Projekt zachowuje niezakwestionowaną w wyroku zasadę, że działkowiec pozostaje właścicielem swoich nasadzeń, urządzeń i obiektów, które znajdują się na działce (art. 34 ust. 2). Rozwiązanie to stanowi wyjątek od ogólnej zasady wynikającej z art. 47 i 48 Kodeksu Cywilnego, że własność naniesień jest nierozdzielnie związana z własnością gruntu. Konstrukcję tę należy uznać za słuszną i niezbędną dla ochrony interesów indywidualnych działkowców, zwłaszcza w przypadku likwidacji ogrodu.

Uregulowano także obowiązki działkowca (art. 36). Wśród nich na uwagę zasługuje obowiązek ponoszenia opłat ogrodowych, czyli partycypacji w pokrywaniu kosztów funkcjonowania ROD. Przyjęto zasadę, że to statut stowarzyszenia ogrodowego określa zasady uchwalania opłat ogrodowych. Natomiast każdy działkowiec będzie miał obowiązek uiszczać opłaty wprowadzone w powyższym trybie (art. 37). Jednocześnie w art. 38 ust. 2 i 3 wprowadzono możliwość kwestionowania opłat. Działkowiec będzie mógł zaskarżyć podwyżkę, wnosząc sprawę na drogę sądową, co nie zwalnia go z obowiązku uiszczania opłat ogrodowych w dotychczasowej wysokości.

Zasadnicza część rozdziału trzeciego jest poświęcona kwestiom związanym z wygaśnięciem praw do działki. Za podstawową formę w tym zakresie uznano rozwiązanie umowy, które może nastąpić za porozumieniem stron lub na zasadzie wypowiedzenia przez którąkolwiek ze stron (art. 40 ust. 1). Jeśli chodzi o wypowiedzenie umowy przez stowarzyszenie, to oświadczenie w tym zakresie powinno nie tylko być złożone w formie pisemnej pod rygorem nieważności, ale również musi określać przyczynę uzasadniającą takie wypowiedzenie (art. 40 ust. 2). Projekt zawiera zamknięty katalog takich przyczyn w art. 40 ust. 4. Jednocześnie zapewnia działkowcowi możliwość wniesienia odwołania od wypowiedzenia umowy do sądu, który może je podważyć i przywrócić prawo do działki (art. 41).

Unormowano ponadto kwestię następstwa prawnego w zakresie prawa do działki na wypadek śmierci działkowca. Zrezygnowano z możliwości dziedziczości tego prawa uznając, że pozostawienie tej kwestii ogólnym zasadom spadkowym jest rozwiązaniem niewłaściwym z punktu widzenia funkcji i celów ogrodów działkowych. Oczekiwanie na spadkobiercę może bowiem trwać latami, co powodowałoby, że wiele działek leżałoby odłogiem. Dlatego też przyjęto odrębne zasady w tym zakresie. Uznano mianowicie, że w sytuacji śmierci działkowca, małżonek powinien mieć zapewnioną możliwość

wstąpienia w stosunek prawny wynikający z prawa dotychczas przysługującemu jego zmarłemu współmałżonkowi. Wskutek braku takiego wstąpienia następowaloby wygaśnięcie prawa do działki, jednak roszczenie o ustanowienie takiego prawa miałyby osoby bliskie w rozumieniu art. 2 pkt 7. Jednocześnie podkreślono, że nabycie prawa do działki w powyższym trybie nie narusza praw majątkowych spadkobierców.

Projekt normuje również następstwo prawne w zakresie prawa do działki na wypadek ustania małżeństwa. W takich sytuacjach byli współmałżonkowie mieliby możliwość wskazania, który z nich zachowa prawo do działki. Jednak w razie sporu zainteresowani musieliby wszcząć postępowanie o podział majątku wspólnego, informując o tym stowarzyszenie ogrodowe w terminie trzech miesięcy. Gdyby nie zachowano tego terminu, to decyzję w tym względzie podejmowałoby stowarzyszenie na zasadach określonych w art. 44 ust. 3. Nie naruszałoby to jednak praw byłych współmałżonków do podziału majątku znajdującego się na działce.

W art. 45 unormowano kwestię przenoszenia praw do działki. Zasadniczo prawa te nie są zbywalne, dlatego proponuje się, żeby następowało przenoszenie praw i obowiązków wynikających z poszczególnych umów. Przeniesienie praw do działki musiałyby się odbyć w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Skuteczność takiej czynności byłaby zawieszona, do czasu zatwierdzenia przez stowarzyszenie ogrodowe. Wynika to z konieczności kontroli tego obrotu, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie ogrodu. Stowarzyszenie mogłoby odmówić zatwierdzenia umowy, ale tylko z ważnych powodów. Odmowa taka mogłaby również mieć miejsce, gdyby był inny kandydat oczekujący na działkę, który wówczas miałby obowiązek zapłacić w odpowiednim terminie ustalone wynagrodzenie ustępującemu działkowcowi. Odmowa zatwierdzenia przeniesienia praw do działki na rzecz osoby bliskiej mogłaby nastąpić jedynie z ważnych powodów. Odmowa mogłaby być zaskarżona do sądu, którego orzeczenie o bezpodstawności odmowy zastępowałoby zatwierdzenie przeniesienia praw do działki.

Projekt wprowadza również regulację dotyczącą wynagrodzenia za znajdujące się na działce nasadzenia, urządzenia i obiekty stanowiące własność działkowca (art. 46). Takie wynagrodzenie przysługuje działkowcowi w razie wygaśnięcia prawa do działki, chyba że naniesienia byłyby niezgodne z przepisami ustaw. Jeżeli stowarzyszenie ogrodowe rozwiązałoby umowę za wypowiedzeniem, to powinno ustalić z działkowcem warunki zapłaty i wysokość wynagrodzenia. W razie sporu stowarzyszenie mogłoby skierować

sprawę do sądu w celu przeprowadzenia licytacji, która wyłoniłaby następcę zobowiązanego do zapłaty odpowiedniego wynagrodzenia.

W odróżnieniu od obecnego stanu prawnego, projekt wprowadza generalny termin przedawnienia roszczeń wynikających z proponowanych przepisów (art. 47). Ponadto, przewiduje konieczność przeprowadzenia postępowania pojednawczego jako warunku wniesienia sprawy do sądu. Takie postępowanie byłoby przeprowadzane przez komisję rozjemczą stowarzyszenia ogrodowego (art. 48).

Rozdział czwarty reguluje status prawny organizacji działkowców. Podstawową taką organizacją byłoby stowarzyszenie ogrodowe, będące stowarzyszeniem w rozumieniu ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, zrzeszającym działkowców i prowadzącym ROD. Z tego względu do stowarzyszenia ogrodowego stosowałoby się powyższą ustawę ze zmianami wynikającymi z projektu.

Projekt opiera się na założeniu, że prawo do działki jest niezależne od przynależności do jakiegokolwiek organizacji. Z tego względu działkowiec nie musi być członkiem stowarzyszenia ogrodowego. Jednocześnie projekt zapewnia działkowcowi roszczenie o przyjęcie w poczet członków stowarzyszenia ogrodowego prowadzącego ogród, w którym korzysta z działki (art. 52). Z drugiej jednak strony, zapewniono działkowcowi swobodę w wystąpieniu z takiego stowarzyszenia, bez negatywnych konsekwencji w zakresie prawa do działki (art. 53). W każdej sprawie dotyczącej członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym zainteresowany może – po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego – dochodzić swoich praw na drodze sądowej w terminie 30 dni od otrzymania uchwały. Zapis ten jest zgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Drugą kategorią organizacji działkowców byłyby związki działkowe (art. 57). Byłyby to specyficzne związki stowarzyszeń, zrzeszające co najmniej trzy stowarzyszenia ogrodowe. Celem związków działkowych byłoby wspieranie idei i rozwoju ogrodnictwa działkowego oraz obrona wspólnych interesów. Rozwiązanie to odpowiada masowości polskiego ruchu działkowego, które wymaga stworzenia mu odpowiednich form przedstawicielskich na szczeblu lokalnym, regionalnym, czy też krajowym.

Jednym z ważniejszych problemów, związanych z wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jest kwestia realizacji postulatu swobody zrzeszania się działkowców i likwidacji monopolu Polskiego Związku Działkowców, w sposób odpowiadający normom konstytucyjnym.

Jak wspomniano wcześniej, propozycja ustawowej likwidacji Polskiego Związku Działkowców, w oparciu o argument, że został on powołany do życia mocą ustawy i w takim trybie może zostać zlikwidowany, nie wytrzymuje konfrontacji z art. 58 ust. 2 Konstytucji. Jakkolwiek bowiem jest to szczególnie przypadkowy - z uwagi na formę zawiązania, mocą ustawy – to nie ulega wątpliwości, że PZD jest zrzeszeniem korzystającym z gwarancji zawartych w Konstytucji. Jednocześnie, jak wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego, obowiązkiem ustawodawcy jest wprowadzenie - w miejsce monopolu PZD wynikającego z dotychczasowych rozwiązań ustawowych - mechanizmów gwarantujących pluralizm w prowadzeniu ogrodów działkowych.

Z tego też względu w przepisach projektu sprowadzono PZD do pozycji jednego z wielu stowarzyszeń ogrodowych w rozumieniu ustawy (art. 58). Stowarzyszenie to zachowa dotychczas nabyte prawa do terenów ROD, jednakże faktycznym beneficjentem tego rozwiązania będą sami działkowcy.

Mianowicie zgodnie z art. 61 w terminie 24 miesięcy od wejścia w życie proponowanej ustawy, działkowcy w ramach wspólnoty poszczególnych ogrodów, mogą podjąć decyzję o wyłączeniu ROD ze struktury stowarzyszenia ogrodowego (PZD) i zawiązaniu nowego stowarzyszenia. Powstałe w ten sposób stowarzyszenie ogrodowe nabędzie nieodpłatnie (z mocy ustawy) prawa do nieruchomości zajmowanej przez ogród przysługujące dotychczas PZD, jak również przejmie nieodpłatnie cały majątek PZD związany z funkcjonowaniem tego ROD (art. 62 ust. 2 i 3). W ten sposób w pełni zrealizowany zostanie postulat pluralizmu w ogrodnictwie działkowym. Jednocześnie, dzięki pozostawieniu decyzji o wyłączeniu się z PZD do uznania samych członków tego zrzeszenia, odpada ryzyko, iż rozwiązanie to można uznać za nieuprawnioną ingerencję ustawodawcy w swobodę zrzeszania – przymusową likwidację zrzeszenia, względnie ustawowy podział zrzeszenia. Ponadto dzięki proponowanemu rozwiązaniu odpada zarzut, że ustawodawca w sposób nieuprawniony ingerował w relacje członek – zrzeszenie.

Kolejną kwestią, która wymagała ostatecznego uregulowania, ze względu na niedopuszczalność dalszego utrzymywania stanu niepewności obywateli co do ich sytuacji prawnej, było zagadnienie uregulowania stanu prawnego nieruchomości zajmowanych przez ROD. Mianowicie, pomimo wieloletnich działań, do dnia dzisiejszego blisko 14 000 ha było zajmowane przez ROD bez jednoznacznego uregulowania tytułu prawnego, w oparciu o który PZD korzystał z tych terenów. Wynikało to z nieprecyzyjności zapisów w ustawach o pracowniczych ogrodach działkowych z 1949 r. oraz 1981 r. Ustawy te nie

przesądzały jednoznacznie, na jakiej podstawie prawnej pracownicze ogrody działkowe istniejące w chwili wejścia w życie poszczególnych ustaw, mają zajmować nieruchomości w dalszym ciągu - nierzadko dotyczy to ogrodów przedwojennych. Kolejną grupę stanowią ogrody, wobec których ustawa przewidywała, że nabyły status ogrodu stałego, którego likwidacja była dopuszczalna na szczególnych warunkach, ale nie precyzowała tytułu prawnego, na podstawie którego ogród taki korzystał z nieruchomości. Inną grupę stanowią ogrody, które zgodnie z ustawą z 1981 r. stały się pracowniczymi ogrodami działkowymi zrzeszonymi w PZD, jednakże jednocześnie nie było możliwe wykazanie następstwa prawnego PZD (w zakresie tytułu prawnego do nieruchomości) po organizatorach ogrodów, np. państwowych zakładach pracy.

Z tego też względu w przepisach przejściowych zaproponowano możliwość swoistego zasiedzenia przez stowarzyszenia ogrodowe prawa użytkownika do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 64 ust. 1 projektu, do nabycia tego prawa prowadziłyby zaistnienie jednej z przesłanek: zgodność istnienia ROD z zapisami planu zagospodarowania przestrzennego (art. 64 ust. 1 pkt 1); związek nabycia własności nieruchomości przez Skarb Państwa z organizacją ogrodu i 30-letni okres zajmowania tej nieruchomości przez działkowców, a więc okres, który normalnie prowadzi do zasiedzenia własności nieruchomości (art. 64 ust. 1 pkt 2); związek komunalizacji nieruchomości z funkcjonowaniem na niej ogrodu i 30-letni okres zajmowania tej nieruchomości przez działkowców (art. 64 ust. 1 pkt 2); nabycie przez ogród statusu ogrodu stałego, (a więc chronionego przed likwidacją) na podstawie obowiązujących przepisów (art. 64 ust. 1 pkt 2).

W stosunku do ogrodów działkowych, które zlokalizowane są na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a nie spełniają kryteriów wskazanych w art. 64, właściciel nieruchomości, w terminie 2 lat od wejścia w życie ustawy mógłby podjąć decyzję o likwidacji ROD na uproszczonych warunkach. Mianowicie, byłby zwolniony od konieczności zapewniania terenu zamiennego i odtwarzania ogrodu (art. 63 ust. 3). Dopiero w przypadku zaniechania likwidacji ROD w tym terminie, stowarzyszenie ogrodowe prowadzące ROD nabyłoby prawo użytkownika do nieruchomości, a ROD funkcjonowałby dalej na ogólnych zasadach.

Projekt dokonuje zmian w szeregu ustaw. Większość z tych zmian ma charakter terminologiczny, polegający przede wszystkim na zastąpieniu w

poszczególnych przepisach nazwy „Polski Związek Działkowców” na „stowarzyszenie ogrodowe”, co jest koniecznością z uwagi na zrównanie pozycji prawnej wszystkich stowarzyszeń prowadzących ROD. Zakłada się również merytoryczne zmiany w obowiązujących przepisach. Proponuje się mianowicie zmianę art. 37 pkt 4a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami poprzez poszerzenie tego przepisu o stowarzyszenia ogrodowe, dzięki czemu zawieranie z tymi podmiotami umów użytkowania gruntów publicznych będzie się odbywało w drodze bezprzetargowej. Uprości to procedury związane z tworzeniem nowych ROD i przysłuży się do ich powstawania.

Kolejna merytoryczna zmiana dotyczy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Przepisy tej ustawy wprowadzają przyspieszone procedury w zakresie likwidacji ROD w związku z inwestycjami drogowymi, jednak pominięto kwestię trybu ustalania rekompensat działkowcom i ich organizacjom z tytułu strat wynikających z likwidacji drogowych. W rezultacie w praktyce uznaje się, że rekompensaty te powinny być dochodzone – w razie sporu – tylko na drodze sądowej w postępowaniu cywilnym. Takie stanowisko powoduje, że realna możliwość uzyskania należnej rekompensaty staje w wielu przypadkach pod znakiem zapytania, jako że konieczność prowadzenia skomplikowanych i długotrwałych procesów sądowych faktycznie pozbawi działkowców ich praw do odszkodowania za utraconą własność. Dlatego też proponuje się dodać do tej ustawy art. 18 ust. 1h, który nakazuje właściwemu organowi ustalenie rekompensaty w decyzji administracyjnej.

Na zakończenie projekt przewiduje w art. 76 utratę mocy obowiązującej ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. Natomiast art. 77 przesądza, że w jej miejsce wchodzi w życie nowa ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych 1 stycznia 2014 roku, co zapewnia odpowiedni okres dostosowawczy działkowcom oraz jednostkom prowadzącym ROD.

Z uwagi na zakres przedmiotowy projektu ustawy, jako strony ewentualnych konsultacji społecznych można wskazać organizacje zrzeszające działkowców, jednostki samorządu terytorialnego a także organizacje społeczne, których przedmiotem działalności jest ochrona środowiska i pomoc społeczna. Będzie to możliwe po uzyskaniu osobowości prawnej przez Komitet wnoszący niniejszy projekt.

Skutki prawne projektowanej ustawy zostały omówiono powyżej.

Projektowana ustawa przyniesie korzystne skutki społeczne. Środowisko polskich działkowców oraz społeczności lokalne oczekują na wprowadzenie kompleksowej regulacji prawnej, która zapewni działkowcom stabilną sytuację prawną oraz jednoznacznie określi status rodzinnych ogrodów działkowych, jako stałych elementów infrastruktury miejskiej, służących wszystkim mieszkańcom. Projekt przyczyni się do rozwoju ogrodnictwa działkowego, co wpłynie pozytywnie na sytuację tych członków naszego społeczeństwa, którzy najbardziej potrzebują wsparcia społecznego – emerytów, rencistów, niepełnosprawnych, bezrobotnych oraz młodych rodzin z dziećmi.

Niniejszy projekt nie spowoduje dla budżetu państwa, ani jednostek samorządu terytorialnego negatywnych skutków finansowych. Projektowane zmiany nie wywołają również niekorzystnych efektów gospodarczych.

Zagadnienia objęte niniejszym projektem nie stanowią przedmiotu regulacji prawa Unii Europejskiej.