

Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych. Komentarz

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych

z dnia 13 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 40)

Tekst jednolity z dnia 21 maja 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1073)

Doceniając pozytywną rolę ogrodnictwa działkowego, będącego dziedziną 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, uznaje się za konieczne zapewnienie dalszego istnienia i rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, jako stałych elementów infrastruktury gmin, które powinny być uwzględniane w procesie ich rozwoju dla dobra obecnego i przyszłych pokoleń.

Literatura: *S. Peszkowski*, Formułowanie przepisów i redagowanie tekstu prawnego w sposób zapewniający adekwatne wyrażanie treści normatywnych, w: *W. Federczyk, S. Peszkowski* (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego*, Warszawa 2019; *M.E. Stefaniuk*, Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989–2007, Lublin 2009.

Spis treści

	Nb
1. Cele preambuły	1
2. Preambuła RodzOgrDzU	2
3. Wpływ orzecznictwa TK	3
4. Skutki potencjalnego nieuchwalenia RodzOgrDzU	4
5. Preambuła a ogólne przepisy RodzOgrDzU	5
6. Preambuła a stowarzyszenia ogrodowe	6

1. Cele preambuły. Preambuła ustawy pozwala na uroczyste wyartykułowanie przez ustawodawcę motywów, którymi kieruje się on, uchwalając dany akt prawny, oraz określenie wartości, które chce w ten sposób chronić i realizować. Nie ma ona charakteru normatywnego, określa jednak kontekst, w jakim interpretowane być powinny przepisy ustawy, i służyć może rozstrzygnięciu pojawiających się w procesie ich wykładni wątpliwości [*S. Peszkowski*, *Formułowanie przepisów i redagowanie tekstu prawnego w sposób zapewniający adekwatne wyrażanie treści normatywnych*, w: *W. Federczyk, S. Peszkowski* (red.), *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego*, s. 375–376].

Preambuła

- 2 2. **Preambuła RodzOgrDzU.** Takie też znaczenie należy przypisywać preambule do RodzOgrDzU. Zawarte w niej wyjaśnienie powodów, dla których ustawodawca zdecydował się uregulować stosunki prawne związane z zakładaniem i prowadzeniem ROD, stanowią wskazówkę co do tego, jakie cele powinny realizować zawarte w ustawie unormowania, jak powinny być one wykładane i stosowane.
- 3 3. **Wpływ orzecznictwa TK.** Preambuła ta ma też dodatkowe znaczenie w kontekście surowej oceny przepisów wcześniej obowiązującej RodzOgrDzU z 2005 r. wyrażonej w wyr. TK z 11.7.2012 r. (K 8/10, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 78). Trybunał, stwierdzając niezgodność wielu przepisów tej ustawy z Konstytucją RP, dostrzegł zarazem wagę stosunków społecznych związanych z aktywnością działkowców w ROD oraz podkreślił celowość ich dalszej ochrony. Postulując pilne ponowne uregulowanie zasad funkcjonowania ROD, TK wskazywał m.in., że „w żadnej mierze nie odnosi się negatywnie do samej idei ogrodnictwa działkowego. Z pewnością ogrody działkowe 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 z grupą osób o podobnych zainteresowaniach w różnym wieku, aktywność fizyczną, która pozwala na zachowanie zdrowia i dobrego samopoczucia”. Wiele wyrażonych w stanowisku Trybunału ocen co do wartości realizowanych dzięki istnieniu ogrodów działkowych znalazło następnie odzwierciedlenie w omawianej preambule do RodzOgrDzU.
- 4 4. **Skutki potencjalnego nieuchwalenia RodzOgrDzU.** Nie można przy tym pominąć, że nieuchwalenie ustawy dotyczącej ROD w terminie 18 miesięcy od dnia opublikowania wyr. TK z 11.7.2012 r., K 8/10, Legalis (był to okres, na jaki odroczone utratę mocy obowiązującej przepisów uznanych w tym orzeczeniu za niezgodne z Konstytucją RP), skutkowałoby wygaśnięciem praw do gruntów dotychczasowych rodzinnych ogrodów działkowych przysługujących dotąd PZD i w konsekwencji powrotem pełni praw rzeczowych do właścicieli gruntów. Drastycznie skomplikowałoby to sytuację działkowców, pozbawiając ich wszystkich dotychczasowych gwarancji trwałości korzystania z działek w ROD. Również ta okoliczność, przy uwzględnieniu oceny wyrażonej przez ustawodawcę w preambule, rodziła konieczność uchwalenia komentowanej ustawy.
- 5 5. **Preambuła a ogólne przepisy RodzOgrDzU.** Uwagę zwraca korelacja między treścią preambuły a treścią przepisów ogólnych ustawy, w szczególności art. 3 RodzOgrDzU, który na gruncie normatywnym wyraża cele ROD, oraz art. 4–5 RodzOgrDzU regulujących ich publicznoprawny status. Mimo pewnych różnic wspólnie wyrażają one specyficzne funkcje ROD związane z zaspokajaniem potrzeb socjalnych, wypoczynkowych i rekreacyjnych społeczeństwa w ogólności (ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb rodzin z dziećmi, emerytów, rencistów i niepełnosprawnych), a także przyczyny, dla których właśnie ogrody działkowe służą ich zaspokajaniu (kształtowanie warunków dla prowadzenia aktywnego i zdrowego trybu życia oraz ochrony środowiska i przyrody). Ze względu na tak sprecyzowane funkcje

ustawodawca uznał za konieczne zapewnienie dalszego istnienia i rozwoju rodzinnych ogrodów działkowych, co w dwojaki sposób zapewniły przepisy uchwalonej ustawy. Po pierwsze ich uchwalenie zapobiegło wygaśnięciu praw użytkowania i użytkowania wieczystego gruntów ROD przysługujących dotąd PZD działającemu na podstawie przepisów RodzOgrDzU z 2005 r., a w konsekwencji i utracie odrębnej własności nasadzeń, urządzeń i obiektów wykonanych przez działkowców na działkach. Po drugie, ustawa zapewniła odpowiednią ochronę ROD przed likwidacją oraz wsparcie ich funkcjonowania przez organy władzy publicznej, uwzględniając przy tym słuszne interesy właścicieli nieruchomości.

6. Preambuła a stowarzyszenia ogrodowe. Mimo że kluczową rolę w organizacji i funkcjonowaniu ROD odgrywają stowarzyszenia ogrodowe i im poświęcona jest znaczna część przepisów ustawy, preambuła nie odnosi się do tych organizacji. Może to wynikać z dokonanego na gruncie obowiązującej ustawy swoistego przewrotu kopernikańskiego – od 1981 r., aż bowiem do dnia wejścia w życie RodzOgrDzU kolejne ustawy działkowe koncentrowały się na pozycji i uprawnieniach PZD, jako jedynej wówczas organizacji działkowców, traktując interesy i prawa samych działkowców jako wtórne wobec tych przysługujących PZD. Wskutek kolejnych rozstrzygnięć TK, krytykujących rozwiązania ustawowe będące następstwem takich założeń, obecna ustawa koncentruje się bardziej na samych działkowcach, postrzegając zarazem same stowarzyszenia ogrodowe jako organizacje mające pełnić funkcję służebną wobec działkowców i niemające własnych, niezależnych od nich interesów (por. orz. TK z 20.11.1996 r., K 27/95, OTK 1996, Nr 6, poz. 50, wyr. TK z 20.2.2002 r., K 39/00, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 4, wyr. TK z 9.12.2008 r., K 61/07, OTK-A 2008, Nr 10, poz. 174). Znajduje to wyraz m.in. w preambule do RodzOgrDzU.

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Literatura: *P. Borszowski*, Zwolnienie podatkowe gruntów i budynków położonych na terenie rodzinnego ogrodu działkowego, *Lex/el.* 2001; *J. Brol*, Prawo o stowarzyszeniach z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi, Zielona Góra 1994; *M. Chmaj* (red.), Wolność zrzeszania się w Polsce, Warszawa 2008; *P. Czarny, B. Naleziński*, Wolność zrzeszania się, w: *B. Banaszak, A. Preisner* (red.), Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP, Warszawa 2002; *P. Divínová*, Zahrádkové osady, zahrádkářství a samozásobitelství: mikroregionální sonda, Praga 2015; *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, <https://www.cityfarmer.org/germanAllot.html>, dostęp: 3.11.2021 r.; *K. Duckstein*, „Kleingärtnerische Nutzung“ nach dem Bundeskleingartengesetz und ihre gerichtliche Umsetzung, w: *U. Gabler* (red.), Bundesverband Deutscher Gartenfreunde e.V. – Grüne Schriftenreihe 169 – Kleingärtnerische Nutzung, (BDG), Berlin 2004; *A. Friedrich*, Was ist „kleingärtnerische Nutzung“? – Begriffsauslegung aus gartenfachlicher Sicht (inkl. Waldbäume), Grüne Schriftenreihe – Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. 169 – Kleingärtnerische Nutzung, (BDG), Berlin 2004; *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; *E. Gniewek*, w: *E. Gniewek, P. Machnikowski* (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2017; *R. Golat*, Tereny zieleni – aspekty systemowe, *Nieruchomości* 2020 Nr 1; *Z. Grzegorzewski*, Opis projektu ustawy

o ogrodach działkowych, RPEiS 1933, Nr 13(1); *E. Hadrowicz*, Odpowiedzialność członków za zobowiązania stowarzyszenia zwykłego a podmiotowość prawna, Warszawa 2019; *Taż*, Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz, Warszawa 2016; *K. Horubski*, Pojęcie zadań użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej – granice znaczeniowe, Acta UW 2014; *H. Izdebski*, Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz, Krasnobród 2004; *E. Jankowski*, Dzieje ogrodnictwa, t. II, Od początku wieku XIX do roku 1930, Kraków 1938; *W.J. Kater*, w: *M. Saffjan* (red.), System prawa Prywatnego, t. 1 Prawo cywilne – część ogólna, Warszawa 2012; *A. Kidyba*, Ustawa o fundacjach, Prawo o stowarzyszeniach, Warszawa 1997; *Z. Kossowski*, Ogrody działkowe we Włocławku i okolicy, Życie Włocławka i okolicy 1929, Nr 10; *J. Kremis*, Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12.11.1998 r., II SA/Wr 1516/98, OSP 1999, Nr 9, poz. 165; *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; *O. Kuc, A. Jakowlew*, Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych. Komentarz, Warszawa 2014; *Kurowski*, Ogrodnictwo działkowe jako czynnik społeczny, Śląski Dzielnik 1935, Nr 17; *W. Lubawy*, Historia ogrodów działkowych w Polsce: z okazji dziesięciolecia Związku Towarzystw Ogrodów Działkowych, Przydomowych, Małych Osiedli i Hodowli Drobnego Inwentarza Rzeczypospolitej Polskiej: uzupełnione do 1939 r., Warszawa 1939; *L. Mainczyk*, Bundeskleingartengesetz, Praktiker-Kommentar mit ergänzenden Vorschriften, Berlin 2010; *Tenže*, Der Kleingarten – juristisch gesehen, Grüne Schriftenreihe – Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. 207 – Zwischenpachtvertrag – Privileg und Verpflichtung, (BDG), Berlin 2010; *E. Rolfová*, Případová Studie Zahrádkářské Osady Jenerálka, Praga 2012; *Tenže*, Regeln des Bundeskleingartengesetzes (BKleingG), Grüne Schriftenreihe – Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. 194 – Pachtrecht I, (BDG), Berlin 2008; *Tenže*, Vereinsformen und Vereinszusammenschlüsse, Grüne Schriftenreihe – Schriftenreihe des Bundesverbandes Deutscher Gartenfreunde e.V. 201 – Vereinsrecht, (BDG) Berlin 2009; *C. Moulin-Doos*, Intercultural Gardens: The use of space by migrants and the practice of respect, Journal Of Urban Affairs II 2014, No. 2; *M. Olszówka*, Konstytucyjny paradygmat aktu prawa wewnętrznego, IN 2013, Nr 2; *A. Pawlikowska-Piechotka*, Ogrody działkowe w rozwoju zrównoważonym współczesnego miasta, Problemy Ekologii 2009, Nr 2; *Taż*, Tradycja ogrodów działkowych w Polsce, Gdynia 2010; *R. Rawczyński*, Zdolność procesowa w sądowym postępowaniu rozpoznawczym w sprawach cywilnych, Warszawa 2018; *J. Rozkosz, W. Lenkiewicz*, Pracownicze ogrody działkowe, Warszawa 1962; *G. Stang*, Bundeskleingartengesetz (BKleingG), Kommentar, Köln Berlin Bonn, München 1995; *A. Sylwestrzak*, Użytkowanie. Konstrukcja prawna, Warszawa 2013; *P. Sarnecki*, Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz, Warszawa 2007; *G. Stang*, Bundeskleingartengesetz (BKleingG), Kommentar, Köln Berlin Bonn, München 1995; *P. Suski*, Stowarzyszenia i fundacje, Warszawa 2018; *M. Szczepańska, S. Staszewska*, Znaczenie ogrodnictwa miejskiego w procesie rewitalizacji, Problemy Rozwoju Miast 2016, rok XIII, zeszyt III; *R. Szkup, S. Pytel*, Rodzinne ogrody działkowe (ROD) w przestrzeni dużego miasta. Przykład Łodzi, Prace Komisji Krajoznawstwa Kulturowego 2016, Nr 32; *P. Suski*, Stowarzyszenia w prawie polskim, Warszawa 2002; *Tenže*, Stowarzyszenie w polskim prawie cywilnym, 2017, niepubl; *M. Sztekier-Labuszewska, E. Dżeńska*, Zakładamy stowarzyszenie, Warszawa 2002; *M. Tarska*, w: *S. Soltyskiński, A. Szajkowski, A. Szumański* (red.), Kodeks spółek handlowych. Pozakodeksowe prawo handlowe. Komentarz, t. V, Warszawa 2015; *R. Tupin*, Legalność tzw. „altan” na terenie rodzinnych ogrodów działkowych – głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9.1.2014 r., II OSK 1875/12 w sprawie legalności tzw. „altan” pobudowanych na terenie rodzinnych ogrodów działkowych, PUG 2014, Nr 10; *R. Waśniewski*, Pracownicze ogrody działkowe w prawie cywilnym i rolnym, PIP 2000, Nr 5; *H. Weckwerth*, Znaczenie i korzyści ogrodów działkowych dla miasta i jego mieszkańców w: *F. Gospodarczyk, J. Weber, M. Stewniak* (red.), Kształtowanie, pielęgnacja i ochrona zieleni miejskiej, Wrocław 1999; *R. Wiltshire, D. Burn*, Growing in the community, London 2009; *H. Weckwerth*, Znaczenie i korzyści ogrodów działkowych dla miasta i jego mieszkańców

w: *F. Gospodarczyk, J. Weber, M. Siewniak* (red.), *Kształtowanie, pielęgnacja i ochrona zieleni miejskiej*, Wrocław 1999; *S. Wilczyński*, *Ogródki działkowe jako zagadnienie społeczne*, Poznań 1927; *T. Woś*, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011; *L. Zelechowski*, w: *K. Osajda* (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Legalis 2019; *P. Zakrzewski*, *Status prawny członka spółdzielni mieszkaniowej w spółdzielczych stosunkach lokatorskich*, Warszawa 2010.

Wprowadzenie

Spis treści

	Nb
1. Przedmiot ustawy	1
2. RodzOgrDzU a RodzOgrDzU z 2005 r.	2
3. Braki regulacyjne	3

1. Przedmiot ustawy. Rozdział pierwszy RodzOgrDzU określa przedmiot ustawy **1** i wyjaśnia wszystkie najważniejsze pojęcia stosowane w ustawie (czasem w sposób budzący duże zastrzeżenia). Również art. 3–6 RodzOgrDzU mają deskryptywne znaczenie, uzupełniając zawartą w art. 2 RodzOgrDzU definicję ROD przez rozwinięcie opisu ich celów oraz statusu na gruncie prawa publicznego. Przepisy te wyrażają przy tym pośrednio ocenę ustawodawcy co do wkładu ROD w rozwój społeczności lokalnych oraz ochronę przyrody i środowiska. Z tego też względu ostatni artykuł rozdziału 1 wprowadza kierowany do organów administracji rządowej i JST nakaz tworzenia warunków dla rozwoju ROD.

2. RodzOgrDzU a RodzOgrDzU z 2005 r. Uwagę zwraca, że znaczna część **2** przepisów ogólnych ustawy jest niemal dosłownym powtórzeniem postanowień RodzOgrDzU z 2005 r. Dotyczy to w szczególności aktualnego art. 4 RodzOgrDzU (por. art. 4 RodzOgrDzU z 2005 r.), art. 5 RodzOgrDzU (por. art. 5 RodzOgrDzU z 2005 r.) oraz art. 6 RodzOgrDzU (por. art. 7 RodzOgrDzU z 2005 r.). Natomiast zawarta w art. 2 pkt 5 RodzOgrDzU definicja ROD jest istotnie zmodyfikowanym odzwierciedleniem definicji zawartej w art. 6 RodzOgrDzU z 2005 r.

3. Braki regulacyjne. Istotnym brakiem rozdziału 1 ustawy jest pozostawienie **3** niewyjaśnionych w sposób jednoznaczny wielu kluczowych zagadnień związanych z funkcjonowaniem ROD, które domagałyby się wyjaśnienia właśnie w tej części ustawy. Mowa tu przede wszystkim o jednoznacznym wyjaśnieniu zasad stosowania przepisów ustawy do prawa użytkowania działki przysługującego znacznej części działkowców, określeniu zakresu znaczeniowego pojęć „zakładanie” i „prowadzenie” ROD, a w tym rozstrzygnięciu kwestii braku możliwości zmiany podmiotu prowadzącego ROD, czy też wyjaśnieniu możliwości zbycia użytkowania wieczystego przez stowarzyszenie ogrodowe oraz skutków takiego działania.

Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]

Ustawa reguluje zasady zakładania, funkcjonowania i likwidacji rodzinnych ogrodów działkowych, prawa i obowiązki działkowców, zasady ich zrzeszania się oraz zadania organizacji działkowców.

Spis treści

	Nb
I. Uwagi ogólne	1–4
1. Uwagi ogólne	1
2. Rodzinny ogród działkowy	2
3. Regulacja niemiecka	3
4. Status nieruchomości ROD	4
II. Uwagi szczegółowe	5–15
A. Rodzinne ogrody działkowe	5–7
1. Uwagi ogólne	5
2. Inne ogródki działkowe	6
3. Etapy istnienia rodzinnego ogrodu działkowego	7
B. Organizacje działkowców	8–10
1. Stowarzyszenia ogrodowe	8
2. Organizacja działkowców a ROD	9
3. Zasady ogólne	10
C. Działkowcy	11–13
1. Problematyka praw i obowiązków działkowców	11
2. Przynależność do organizacji działkowców a korzystanie z działki	12
3. Odesłanie	13
D. Inne sprawy uregulowane w ustawie	14–15
1. Uwagi ogólne	14
2. Uwagi szczegółowe	15

I. Uwagi ogólne

- 1 1. Uwagi ogólne.** Artykuł 1 RodzOgrDzU opisuje w sposób ogólny przedmiot komentowanej ustawy. Jak z niego wynika, regulacja ustawowa ogniskuje się wokół trzech kluczowych zagadnień: istnienia rodzinnych ogrodów działkowych (ich zakładania, funkcjonowania i likwidacji), działalności organizacji działkowców (ich zadań i zasad zrzeszania się w nich), a także praw i obowiązków działkowców związanych z korzystaniem z ROD oraz uczestnictwem w organizacjach działkowców. Mimo dość węższego ujęcia zakresu przedmiotowego ustawy omawiany przepis pozwala dostrzec kilka istotnych dla określonego na nowo w 2013 r. ustroju ogrodów działkowych założeń, omówionych poniżej.
- 2 2. Rodzinny ogród działkowy.** Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych 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” (*O. Kuc, A. Jakowlew, Ustawa o rodzinnych, art. 2, Nb 14*). Z definicji zawartej w art. 2 pkt 5 RodzOgrDzU wynika, że o statusie rodzinnego ogrodu

działkowego decyduje przypisana danemu obszarowi w sposób formalny funkcja, a nie sam sposób faktycznego wykorzystywania.

3. **Regulacja niemiecka.** Tymczasem nie jest to jedyne możliwe podejście do omawianej problematyki. Niemiecka ustawa o ogródkach działkowych z 1983 r. [ustawa federalna z 28.2.1983 r. o ogródkach działkowych – Bundeskleingartengesetz (BKleingG) vom 28.2.1983 (BGBl. I S.210)] 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. Kluczowe znaczenie na gruncie niemieckiej ustawy ma zatem to, czy aktywność użytkownika działki odpowiada ustawowym wymaganiom w zakresie wykorzystywania gruntu na cele ogrodów działkowych określanym jako tzw. *kleingärtnerische Nutzung* („użytek działkowy”) (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?”, s. 8 i n., także L. Mainczyk, Bundeskleingartengesetz, s. 49–54 oraz L. Mainczyk, Der Kleingarten, s. 12–13). Aby dany grunt mógł być uznany na podstawie niemieckiej ustawy za ogródek działkowy, musi być faktycznie użytkowany do celów ogrodnich oraz wypoczynkowych i służyć ma własnym potrzebom użytkowników, a nie zarobkowi – nie ma tu znaczenia sam formalny sposób utworzenia ogrodu działkowego (tak jak reguluje to art. 8 RodzOgrDzU). Niemiecka regulacja nie pomija zarazem wspólnotowego aspektu funkcjonowania ogrodów, albowiem dodatkowym warunkiem uznania gruntu za ogródek działkowy (*Kleingarten*) jest przynależność do zorganizowanego kompleksu ogródków działkowych (*Kleingartenanlage*). 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 działki.

4. **Status nieruchomości ROD.** 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 czy o nabyciu przez działkowca własności wybudowanej na działce w ROD altany i nasadzeń. Zawarcie takiej umowy i 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 RodzOgrDzU przełamującego ogólną zasadę *superficies solo cedit* z art. 48 KC. Prymat instytucjonalno-organizacyjnej regulacji ROD na gruncie polskiej ustawy przejawia się również w tym, że uchybienia stowarzyszenia ogrodowego w należytych prowadzeniu ogrodu i sprawowaniu pieczy nad właściwym wykorzystaniem działek przez użytkowników nie wpływają bezpośrednio na status ROD, podczas gdy w Niemczech wystąpienie takich okoliczności stanowić może podstawę do wypowiedzenia umów dzierżawy ogródka działkowego i umowy dzierżawy pośredniej zawartej przez organizację

działkowców z właścicielem gruntu, a w konsekwencji utraty przez ogródki działkowe szczególnej ochrony wynikającej z przepisów ustawy [zob. § 9 ust. 1 pkt 1 oraz § 10 ust. 1 pkt 1 OgrDzU niem., a także *K. Duckstein*, *Kleingärtnerische Nutzung*, w: *U. Gabler* (red.), *Bundesverband*, s. 38–29].

II. Uwagi szczegółowe

A. Rodzinne ogrody działkowe

- 5** 1. **Uwagi ogólne.** Ustawa odnosi się do rodzinnych ogrodów działkowych, które zakładane są i funkcjonują wedle reguł w niej określonych. Szczegółowo pojęcie rodzinnych ogrodów działkowych omówione jest w komentarzu do art. 2 pkt 5 RodzOgrDzU, zawierającym definicję ROD.
- 6** 2. **Inne ogródki działkowe.** Niewykluczone jest istnienie innych ogrodów działkowych, o bardzo podobnych funkcjach, jednak niezalozonych w trybie określonym ustawą, a wobec tego niepodlegających jej przepisom. Stosunki prawne w takich ogrodach ukształtowane będą odmiennie niż w ROD, m.in. nie będzie możliwe korzystanie z działek w tych ogrodach na podstawie umowy dzierżawy działkowej, czy nabycie odrębnej własności naniesień na działce. Jedynie działek w ROD dotyczy wiele przewidzianych w RodzOgrDzU korzystnych dla działkowców i ich stowarzyszeń rozwiązań na gruncie prawa podatkowego, cywilnego i administracyjnego. Jak zostanie szczegółowo wyjaśnione w dalszej części komentarza, odniesienie na gruncie ustawy do rodzinnego ogrodu działkowego nie ogranicza się do przyznania określonemu terenowi szczególnej nazwy, lecz ma konsekwencje formalne wyrażające się w objęciu obszaru, na którym funkcjonuje ROD, szczególnym reżimem prawnym.
- 7** 3. **Etapy istnienia rodzinnego ogrodu działkowego.** W art. 1 RodzOgrDzU wskazuje się na trzy etapy istnienia każdego ogrodu działkowego, tj. etap obejmujący czynności związane z jego zakładaniem, etap jego funkcjonowania oraz etap likwidacji ROD. Ustawa nie porządkuje jednak swoich przepisów zgodnie z tymi naturalnymi fazami. Rozdział 2 dotyczy co prawda zakładania i funkcjonowania ROD, regulacja jednak tego pierwszego zagadnienia ma charakter szcążtkowy, a postanowienia dotyczące drugiego z nich rozrzucone są po całej ustawie. Uwagę jednocześnie zwraca nieproporcjonalnie obszerna regulacja zasad likwidacji ROD (rozd. 3), potwierdzająca przypisywanie przez ustawodawcę temu zagadnieniu wyjątkowego znaczenia. 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.

B. Organizacje działkowców

- 8** 1. **Stowarzyszenia ogrodowe.** Ustawodawca powiązał byt i działalność ROD z aktywnością działkowców zrzeszonych w szczególnego rodzaju organizacjach – stowarzyszeniach ogrodowych. Mimo że art. 1 RodzOgrDzU nie odnosi się do nich bezpośrednio, ujęte są one w ogólniejszym określeniu „organizacje działkowców”, obejmującym oprócz tych stowarzyszeń, także ich związki, o których mowa w art. 52 RodzOgrDzU.

2. Organizacja działkowców a ROD. Istotnym tłem odniesienia do organizacji działkowców w art. 1 RodzOgrDzU jest przyjęcie na gruncie ustawy założenia, że bez aktywności organizacji działkowców rodzinne ogrody działkowe nie mogłyby istnieć, w wypełnianiu obowiązków związanych z prowadzeniem ROD stowarzyszenia ogrodowego nie może bowiem zastąpić jakiegokolwiek inny podmiot. Jest to rozwiązanie nieco odmienne od zagranicznych (tam zwykle dopuszcza się w określonych przypadkach prowadzenie ogrodów działkowych również przez inne podmioty – przeważnie JST), choć szczególna rola zrzeszeń działkowców ma swoje uzasadnienie historyczne. Typową bowiem cechą współczesnego ruchu działkowego jest formalne współorganizowanie ogrodu przez działkowców przez podejmowanie grupowego wysiłku w celu jego założenia i prowadzenia. Działalność ta wiąże się z nawiązywaniem – we wspólnym interesie wszystkich osób korzystających z działek – stosunków prawnych z innymi podmiotami, wymaga ona koordynacji i zorganizowania. Z uwagi na stopień sformalizowania tych działań, obejmujących nie tylko zawieranie umów, lecz także aktywność w sferze prawo-administracyjnej (np. uzyskiwanie pozwoleń na budowę), zwykle wiąże się ona z zaangażowaniem w realizację zadań związanych z organizacją ogrodu specjalnie powołanego w tym celu podmiotu. Ponieważ historycznie ogrody działkowe były głównie 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 organizacje. Zarówno w Polsce, jak i za granicą organizacje te przyjmowały niemal zawsze formę stowarzyszenia [w początkowym okresie wyjątkowo stosowano również formę spółdzielni – zob. np. „Stowarzyszenia Przyjaciół Ogródków Spółdzielnia z ograniczoną odpowiedzialnością w Królewskiej Hucie” (*Schrebergartenverein eingetragene Genossenschaft mit beschränkter Haftpflicht, Königshutte*) – Archiwum Akt Nowych Zespół: 2/213/0/7/2706, Rada Spółdzielcza w Warszawie].

3. Zasady ogólne. Do zasad ogólnych wynikających m.in. z art. 1 RodzOgrDzU należy także wielość i formalna równorzędność stowarzyszeń ogrodowych i związana z tym swoboda zrzeszania się działkowców. Jest to powrót do reguł funkcjonowania ogrodów działkowych z okresu poprzedzającego uchwalenie PrOgrDzU z 1949 r., kiedy to ze względów ideologicznych wszystkie samodzielne dotąd towarzystwa ogrodów działkowych ogrodów prowadzące własne ogrody działkowe zostały zlikwidowane, a zarząd ogrodów został powierzony „na zasadach wyłączności” na ponad 60 lat jednej organizacji (pierwotnie – ZPZZ – Komisji Centralnej Związków Zawodowych, a od 1981 r. – PZD). Scentralizowanie ruchu działkowego przez podporządkowanie wszystkich działkowców i ogrodów jednej organizacji charakteryzowało państwa bloku socjalistycznego, np. Niemiecką Republikę Demokratyczną [założenia te wdrożył § 4 rozporządzenia z 3.12.1959 r. o działkach, osadnictwie i drobnej hodowli – *Verordnung zur Förderung des Kleingarten- und Siedlungswesens und der Kleintierzucht, Gesetzblatt der DDR Nr 1 z 9.1.1960 r., Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik Teil I, 1960, Nr 1, s. 1; zob. na ten temat H. Weckwerth, Znaczenie i korzyści ogrodów działkowych dla miasta i jego mieszkańców, w: F. Gospodarczyk, J. Weber, M. Siewniak (red.), *Kształtowanie, pielęgnacja i ochrona zieleni miejskiej*, s. 89–90] i Czechosłowację (zob. *E. Rolfová, Případová Studie Zahrádkářské**

Osady Jenerálka, s. 19–20; *P. Divínová, Zahrádkové osady*, s. 17 oraz uzasadnienie wyr. ETPC z 27.11. 2007 r., skarga Nr 74258/01, *Urbárska obec Trenčianske Biskupice v. Slovakia*, Legalis). Aktualnie swoboda tworzenia i funkcjonowania obok siebie wielu równorzędnych organizacji działkowców jest powszechną normą w całej Europie i nie budzi jakichkolwiek wątpliwości. Polskie rozwiązania zapewniają formalną równość stowarzyszeń ogrodowych, jednak rzeczywistość – ukształtowana przez przepisy przejściowe RodzOgrDzU – istotnie odbiega od tych założeń (więcej na ten temat – zob. kom. do art. 65–74 RodzOgrDzU).

C. Działkowcy

- 11 1. Problematyka praw i obowiązków działkowców.** Artykuł 1 RodzOgrDzU akcentuje znaczenie problematyki praw i obowiązków działkowców, co potwierdza istotną w stosunku do wcześniej obowiązujących przepisów zmianę optyki ustawodawcy, który dotąd skupiał się raczej na organizacji zrzeszającej działkowców (PZD). Koresponduje z tym oddzielenie na gruncie ustawy problematyki praw i obowiązków działkowców od problematyki ich zrzeszania się, co jest następstwem braku konieczności przynależności działkowca do stowarzyszenia ogrodowego.
- 12 2. Przynależność do organizacji działkowców a korzystanie z działki.** Wcześniej obowiązujące ustawy, a także praktyczne rozwiązania funkcjonujące w statutach przed- i powojennych towarzystw ogrodów działkowych, opierały się na założeniu, że z działek w ogrodzie działkowym korzystają członkowie organizacji działkowców oprócz ten prowadzącej. Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych w żaden sposób nie uzależnia możliwości korzystania z działki w ogrodzie działkowym od przynależności do organizacji działkowców prowadzącej ROD. Na gruncie ustawy nie występuje też zależność przeciwna, tj. członkami stowarzyszenia ogrodowego nie muszą być wyłącznie osoby korzystające z działek w ogrodzie prowadzonym przez tę organizację (rozwiązanie takie może jednak wprowadzać statut stowarzyszenia). Oznacza to, że prawa i obowiązki działkowców mogą wynikać z niezależnych od siebie stosunków prawnych: stosunku wynikającego z prawa do działki oraz stosunku członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym. Stosunki te i wynikające z nich prawa i obowiązki nie są obecnie ze sobą związane.
- 13 3. Odesłanie.** Szczegółowe wyjaśnienie znaczenia pojęcia „działkowiec” przedstawia komentarz do art. 2 pkt 1 RodzOgrDzU.

D. Inne sprawy uregulowane w ustawie

- 14 1. Uwagi ogólne.** Opisany w art. 1 zakres przedmiotowy ustawy nie jest wyczerpujący, niezwykłe istotne bowiem dla ustroju ogrodów działkowych postanowienia ujęte zostały w ostatnim rozdziale ustawy (przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe), zawierającym rozbudowaną regulację skutków wprowadzenia ustawy dla dotychczasowych działkowców oraz PZD.
- 15 2. Uwagi szczegółowe.** Omawiany przepis nie wskazuje również na to, że znaczna część przepisów ustawy koncentruje się na wsparciu, jakie państwo udziela działkowcom i ich organizacjom w związku z funkcjonowaniem ROD (zob. art. 6, 9, 10, 17, zmiany wynikające z art. 54–62 RodzOgrDzU).

Art. 2. [Definicje ustawowe]

Ilekróć w ustawie jest mowa o:

- 1) działkowcu – należy przez to rozumieć pełnoletnią osobę fizyczną uprawnioną do korzystania z działki w rodzinnym ogrodzie działkowym na podstawie prawa do działki;
- 2) działce – należy przez to rozumieć podstawową jednostkę przestrzenną rodzinnego ogrodu działkowego, której powierzchnia nie może przekraczać 500 m², służącą zaspokajaniu potrzeb działkowca i jego rodziny w zakresie prowadzenia upraw ogrodnich, wypoczynku i rekreacji;
- 3) terenie ogólnym – należy przez to rozumieć grunt w rodzinnym ogrodzie działkowym, który nie stanowi wydzielonych działek, przeznaczony do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek;
- 4) prawie do działki – należy przez to rozumieć ustanowiony zgodnie z ustawą tytuł prawny uprawniający do korzystania z działki;
- 5) rodzinnym ogrodzie działkowym – należy przez to rozumieć 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;
- 6) stowarzyszeniu ogrodowym – należy przez to rozumieć stowarzyszenie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261) powołane wyłącznie w celu zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych;
- 7) regulaminie rodzinnego ogrodu działkowego – należy przez to 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;
- 8) osobie bliskiej – należy przez to rozumieć małżonka działkowca, jego zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa oraz osoby pozostające z działkowcem w stosunku przysposobienia;
- 9) infrastrukturze ogrodowej – należy przez to rozumieć 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;
- 9a) altanie działkowej – należy przez to rozumieć 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;
- 10) opłatach ogrodowych – należy przez to rozumieć ponoszone przez działkowca opłaty wynikające z uczestnictwa w pokrywaniu kosztów funkcjonowania

- rodzinnego ogrodu działkowego, a w szczególności związane z zarządzaniem, utrzymaniem terenu ogólnego i infrastruktury ogrodowej;
- 11) 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;
- 12) podmiocie likwidującym – należy przez to rozumieć właściciela nieruchomości, na której zlokalizowany jest rodzinny ogród działkowy podlegający likwidacji lub podmiot, który nabywa własność tej nieruchomości wskutek wywłaszczenia.

Spis treści

	Nb
I. Uwagi ogólne	1–2
1. Uwagi ogólne	1
2. Zasady techniki prawodawczej	2
II. Uwagi szczegółowe	3–78
A. Działkowiec	3–8
1. Definicja działkowca	3
2. Działkowiec jako osoba fizyczna	4
3. Pełnoletność	5
4. Przynależność do stowarzyszenia ogrodowego a korzystanie z działki	6
5. Ustanowienie prawa do działki	7
6. Prawo do działki	8
B. Działka	9–19
1. Definicja działki	9
2. Podstawowa jednostka przestrzenna	10
3. Prawo do działki	11
4. Zaspokajanie potrzeb rodziny	12
5. Działka jako jednostka przestrzenna ROD	13
6. Działka a teren ogólny	14
7. Sposób korzystania z działki	15
8. Szczegółowe zasady sposobu korzystania z działki	16
9. Zakres należytego wykonywania umowy dzierżawy	17
10. Szczególny sposób korzystania z działki	18
11. Dążenie do zrównoważenia praw działkowców	19
C. Teren ogólny	20–24
1. Definicja terenu ogólnego	20
2. Władanie terenem ogólnym	21
3. Przeznaczenie terenu ogólnego	22
4. Cecha wspólnego korzystania	23
5. Cecha „wspólnego korzystania” w obcych systemach prawnych	24
D. Prawo do działki	25–31
1. Definicja prawa do działki	25
2. Prawo użytkowania działki	26
3. Prawo użytkowania działki w rozumieniu KC na gruncie RodzOgrDzU z 2005 r. a uchwalenie RodzOgrDzU	27
4. Dzierżawa działkowa a użytkowanie w rozumieniu KC	28
5. Reguły dotyczące wykonywania prawa do działki	29
6. Inne podstawy uzyskania „prawa do działki”	30

7. Tytuł prawny przysługujący instytucjom	31
E. Rodzinny ogród działkowy	32–42
1. Definicja rodzinnego ogrodu działkowego	32
2. Status ROD a status przedsiębiorstwa	33
3. Cel wyodrębnienia ROD	34
4. Aspekt wydzielenia i przeznaczenia gruntu ROD	35
5. Teren zagospodarowany dla celów ogrodniczo-rekreacyjnych	36
6. ROD jako zorganizowany zespół składników materialnych i niematerialnych	37
7. Etapy przeznaczenia gruntu na cele ROD	38
8. Szczególny reżim prawny wydzielonych gruntów przeznaczonych na cele ROD	39
9. Status ROD a inne definicje ustawowe	40
10. Wspólnotowy charakter ogrodów	41
11. Wyłączość przysługiwania prawa do ROD	42
F. Stowarzyszenie ogrodowe	43–56
1. Definicja stowarzyszenia ogrodowego	43
2. Cele stowarzyszeń ogrodowych	44
3. Realizacja interesów działkowców	45
4. Konstrukcja stowarzyszenia ogrodowego	46
5. Stowarzyszenia ogrodowe a inne zrzeszenia	47
6. Korzystanie z działki a zrzeszenie w stowarzyszeniu	48
7. Zrzeszenie w organizacji działkowców na gruncie poprzednio obowiązujących ustaw	49
8. Zadania stowarzyszeń ogrodowych	50
9. Prawo o stowarzyszeniach	51
10. Odpowiednie stosowanie przepisów PrStow	52
11. Poprzednio obowiązujący stan prawny	53
12. Procedura rejestracji	54
13. Krajowy Rejestr Sądowy	55
14. Stowarzyszenie ogrodowe	56
G. Regulamin rodzinnego ogrodu działkowego	57–61
1. Definicja regulaminu ROD	57
2. Zakres podmiotowy regulaminu	58
3. Obowiązek wynikający z umowy	59
4. Zgodność regulaminu z ustawą	60
5. Tryb uchwalania regulaminu	61
H. Osoba bliska	62
1. Definicja osoby bliskiej	62
I. Infrastruktura ogrodowa	63–66
1. Definicja infrastruktury ogrodowej	63
2. Własność stowarzyszenia ogrodowego	64
3. Elementy infrastruktury ogrodowej	65
4. Infrastruktura ogrodowa w regulacji niemieckiej	66
J. Altana działkowa	67–69
1. Definicja altany działkowej	67
2. Charakterystyka budynku rekreacyjno-wypoczynkowego	68
3. Położenie altany działkowej	69
K. Opłaty ogrodowe	70–72
1. Definicja opłat ogrodowych	70
2. Element treści umowy	71

3. Zasady ustalania i uiszczania opłat ogrodowych	72
L. Likwidacja ROD lub jego części	73–76
1. Definicja likwidacji ROD lub jego części	73
2. Utrata praw do gruntu ROD	74
3. Moment likwidacji	75
4. Przeprowadzenie likwidacji	76
M. Podmiot likwidujący	77–78
1. Definicja podmiotu likwidującego	77
2. Wyłączenie nieruchomości	78

I. Uwagi ogólne

- 1 1. Uwagi ogólne.** W art. 2 RodzOgrDzU sformułowano definicje legalne pojęć, którymi operuje ustawa. Określając formalnoprawny status stowarzyszeń ogrodowych, rodzinnych ogrodów działkowych czy prawa do działki, stanowiącego podstawę korzystania przez działkowców z działek w ROD, art. 2 RodzOgrDzU kształtuje pośrednio podstawowe zasady, na jakich opiera się ustroj ogrodów działkowych.
- 2 2. Zasady techniki prawodawczej.** Jak zostanie wskazane poniżej, część zawartych w art. 2 RodzOgrDzU definicji nie spełnia wynikających z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283) wymagań dotyczących sposobu ich formułowania oraz celów, jakim mają one służyć (zob. § 146–153 ww. rozporządzenia). Niejednokrotnie opisują one objaśniane pojęcia przez odwołanie do innych wieloznacznych i nieostrych terminów, nie w każdym wypadku są dostatecznie jasne i wyczerpujące, bywają też niespójne z pozostałymi przepisami ustawy.

II. Uwagi szczegółowe

A. Działkowiec

- 3 1. Definicja działkowca.** Zgodnie z przyjętą w ustawie definicją działkowcem jest pełnoletnia osoba fizyczna, której przysługuje uprawnienie do korzystania z działki w rodzinnym ogrodzie działkowym na podstawie prawa do działki. Definicja ta przesądza, że status ten przysługuje jedynie osobom posiadającym prawo do działki w ROD, a więc nie osobom, które w analogiczny sposób korzystają z działek, jednak położonych na terenach niekwalifikowanych jako ROD (np. znajdujących się na terenie ogrodu działkowego nie prowadzonego przez stowarzyszenie ogrodowe, lecz przez gminę lub spółdzielnię).
- 4 2. Działkowiec jako osoba fizyczna.** Działkowcem może być tylko osoba fizyczna; nie może takiego statusu uzyskać jakakolwiek osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Podmioty korzystające z działek na podstawie bezpłatnego używania, o którym mowa w art. 27 ust. 4 RodzOgrDzU, tj. „instytucje prowadzące działalność społeczną, oświatową, kulturalną, wychowawczą, rehabilitacyjną, dobroczynną lub opieki społecznej”, nie są zatem „działkowcami” w rozumieniu ustawy.
- 5 3. Pełnoletność.** Spośród osób fizycznych tylko osoby pełnoletnie mogą zostać działkowcami. Regulacja ta ogranicza zakres zastosowania art. 38 ust. 2 RodzOgrDzU,

wyklucza bowiem możliwość nabycia prawa do działki przez niepełnoletnie osoby bliskie zmarłego działkowca (jeśli nie uzyskają one pełnoletności w terminach określonych w art. 38 ust. 2 lub 4 RodzOgrDzU).

4. **Przynależność do stowarzyszenia ogrodowego a korzystanie z działki.** Inaczej 6
niż na gruncie PrOgrDzU oraz RodzOgrDzU z 2005 r., czy też dekretu o ogrodach działkowych z 1946 r., obecnie warunkiem uzyskania statusu działkowca nie jest przynależność do organizacji działkowców prowadzącej ROD. Nie występuje też na gruncie ustawy 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 RodzOgrDzU), a także działkowcom korzystającym z działek w innych ogrodach, chyba że wykluczone to zostało na poziomie statutu). Na gruncie obowiązującej ustawy zdecydowano zatem, 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. Zrezygnowano tym samym z koncepcji ścisłego związania prawa do działki z członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowym, jak opisywał wcześniej tę zależność TK w wyr. z 14.9.1999 r. (K 14/98, OTK 1999, Nr 6, poz. 115). Więcej na temat zależności między korzystaniem z działki w ROD a członkostwem w stowarzyszeniu ogrodowych – zob. komentarz do art. 48 RodzOgrDzU.

5. **Ustanowienie prawa do działki.** Nadal jednak prawo do działki może być 7
ustanowione jedynie przez stowarzyszenia ogrodowe, a te mogą zresztać co do zasady tylko działkowców. Co więcej, stwierdzić należy, że to właśnie skład członkowski stowarzyszeń ogrodowych gwarantować ma, że będą one reprezentować interesy działkowców, oraz uzasadnia powierzenie tym organizacjom praw do gruntów przeznaczonych na ROD (więcej na ten temat w komentarzu do art. 8 RodzOgrDzU). Mimo zatem formalnego odseparowania członkostwa w stowarzyszeniu ogrodowym od prawa do działki, omawiając relacje między stowarzyszeniem ogrodowym prowadzącym ROD a osobą korzystającą z działki w tymże ogrodzie, należy rozpatrywać równoległe obydwie te stosunki prawne.

6. **Prawo do działki.** Elementem definicyjnym pojęcia „działkowiec” jest termin 8
„prawo do działki”, sprecyzowany w pkt 4 analizowanego przepisu. Należy już w tym miejscu zasygnalizować, że uprawnienie działkowca do korzystania z działki w ROD jest ściśle związane z prawem do nieruchomości ROD, które przysługuje samemu stowarzyszeniu ogrodowemu. Zależność tę można określić mianem „zasady dwupoziomowej struktury praw do gruntu ROD”, równoległe bowiem do stosunku prawnego między stowarzyszeniem a osobami korzystającymi z działek w danym ROD kształtują się relacje prawne między stowarzyszeniem ogrodowym a właścicielem nieruchomości (wyjątkowo jedynie, wówczas gdy samemu stowarzyszeniu ogrodowemu przysługuje własność gruntu ROD, reguła powyższa nie ma zastosowania), przy czym przyznanie stowarzyszeniu użytkowania lub użytkowania wieczystego nieruchomości na podstawie art. 9 RodzOgrDzU ma na celu ustanowienie na tych gruntach praw do działki. Nadal aktualne są spostrzeżenia odnoszone niegdyś do PZD, a obecnie mające zastosowanie do każdego stowarzyszenia ogrodowego, że

Przejdź do księgarni →