

Warszawa, dnia 5 sierpnia 2022 r.

BAS-WAP-1027/22

Pan Poseł  
Sławomir Jan Piechota  
Przewodniczący Komisji  
do Spraw Petycji

**Opinia prawna dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-595/22  
w sprawie ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych**

**I. Treść i cel petycji**

Przedmiotem petycji o sygn. BKSP-595-IX-299/21, dzień wpływu 13 kwietnia 2022 r., przedłożonej przez osobę fizyczną, jest żądanie uzupełnienia przepisów ustawy z 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1073; dalej również jako: ROD) o kilka rozwiązań prawnych związanych z trybem wyodrębniania się rodzinnego ogrodu działkowego ze struktur Polskiego Związku Działkowców (PZD). Postulaty wnioskodawcy obejmują:

- a) dodanie do art. 70 ust. 2 ww. ustawy rozwiązania, które zakładałoby, że „zebrania sektorowe i konferencja delegatów jest taka sama jak zebranie działkowców”,
- b) wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym „z chwilą podjęcia procedury wyjściowej PZD nie może zawieszać, odwoływać zarządów, które podjęły takie procedury”,
- c) wprowadzenie do ustawy możliwości „odwołania się do Sądu w przypadku odwołania zarządu ogrodu lub poszczególnych członków zarządu”.

W uzasadnieniu wnioskodawca stwierdza, że w odniesieniu do trybu wyodrębniania się poszczególnych rodzinnych ogrodów działkowych ze struktur PZD przepisy ww. ustawy są „nieprzejrzyste”, co, w jego opinii, ułatwia organom PZD utrudnianie przeprowadzania przedmiotowej procedury, w szczególności poprzez ustanawianie zarządów komisarycznych rodzinnych ogrodów działkowych, których członkowie podjęli czynności zmierzające do wyodrębnienia się z PZD w osobne

stowarzyszenie ogrodowe. Jak wskazuje wnioskodawca, „stosowane są niedozwolone praktyki w stosunku do ogrodów pragnących się wyodrębnić ze struktur PZD. Zawieszanie zarządów ogrodów pod byle pretekstem, powoływanie zarządów Komisarycznych w celu uniemożliwienia przeprowadzenia procedur wyodrębnienia”. W konsekwencji jego zdaniem „należałoby wprowadzić okres 1 roku na wypowiedzenie się przez Rodzinne Ogrody Działkowe (działkowców) czy chcą pozostać nadal w strukturach Polskiego Związku Działkowców, czy też powołać własną strukturę zarządzającą”.

W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca obszernie omawia próbę wyodrębnienia się ze struktur PZD Rodzinnego Ogród Działkowy „OAZA” w Kukowie gm. Suwałki. Natomiast w podsumowaniu m.in. prosi Marszałek Sejmu „o zmianę niektórych przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z dnia 13 grudnia 2013 r. w celu ułatwienia opuszczenia ogrodom chcącym wyjść z PZD procedury wyjściowej”.

## **II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?**

Wnioskodawca opinowanej petycji sformułował żądanie zmiany przepisów prawa o randze ustawowej. Oznacza to, że żądanie mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

## **III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o petycjach)**

Petycja spełnia wymogi formalne sformułowane w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach. W szczególności zawiera oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję, wskazuje jego siedzibę, adresata petycji oraz jej przedmiot.

## **IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

1. Problematyka prawnych ram funkcjonowania rodzinnych ogrodów działkowych od dawna wywołuje znaczne zainteresowanie doktryny, a także ustawodawcy. W ostatnich latach najdonioślejszym wydarzeniem związanym z tą kwestią stanowiło wydanie przez Trybunał Konstytucyjny 11 lipca 2012 r. wyroku w sprawie o sygn. K 8/10 (OTK ZU z 2012 r. seria A, nr 7, poz. 78), w którym stwierdzono niekonstytucyjność szeregu podstawowych przepisów nieobowiązującej już ustawy z 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. Kluczowym wątkiem

tego orzeczenia było uznanie za niedopuszczalne pozycji prawnej PZD, która to – na gruncie przepisów ww. ustawy – stawiała tę organizację w pozycji monopolisty w zakresie zarządzania rodzinnymi ogrodami działkowymi. Doniosłość ww. orzeczenia TK spowodowała konieczność przyjęcia nowej, kompleksowej ustawy regulującej analizowane zagadnienie, tj. obowiązującej ustawy z 13 grudnia 2013 r.

W piśmiennictwa podkreśla się, że jakkolwiek formalnie zniesiono dotychczasową monopolistyczną pozycję PZD w kwestii prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych, to jednak w istocie organizacja ta, przekształcona na mocy ROD w stowarzyszenie ogrodowe, nadal zachowała pozycję dominującą odnośnie do ww. kwestii. Wskazuje się m.in., że „nowy PZD” przejął cały majątek „starego PZD”<sup>1</sup>. Zdaniem J. Lipskiego „aktualny stan ogrodnictwa działkowego (gdzie jedno stowarzyszenie ogrodowe prowadzi nieproporcjonalnie dużo ROD, dysponując większością majątku dawnego PZD) potwierdza, że formułowane przed uchwaleniem i po uchwaleniu ustawy zarzuty co do powtórnego uprzywilejowania przez nią organizacji powstałej z przekształcenia PZD były uzasadnione”<sup>2</sup>. W innym opracowaniu podkreśla się, że: „otwarte pozostaje pytanie, czy zabieg legislacyjny polegający na zapewnieniu ciągłości funkcjonowania PZD ze zmianą jedynie jego statusu prawnego - szczególnie w świetle automatycznego członkostwa w związku przez dotychczasowych działkowców (art. 67 ust. 1 pkt 2) - nadal nie budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Wydaje się bowiem, że Trybunał Konstytucyjny skłaniał się do ustawowej likwidacji PZD”<sup>3</sup>.

Jednym z przejawów prawnego uprzywilejowania PZD względem innych podmiotów prowadzących rodzinne ogrody działkowe (stowarzyszeń ogrodowych, zob. art. 2 pkt 6 ROD) jest wprowadzenie rozwiązań, które w praktyce utrudniają wyodrębnienie się poszczególnych rodzinnych ogrodów działkowych ze struktur PZD. Podkreśla się, że: „1) wydzielenie może dotyczyć tylko pojedynczego (a nie grupy) rodzinnego ogrodu działkowego; 2) utworzone stowarzyszenia ogrodowe nie partycypują w całości majątku starego PZD; 3) dla wydzielenia rodzinnego ogrodu działkowego niezbędne jest spełnienie wielu formalności, których niedokonanie

---

<sup>1</sup> O. Kuc, *uwagi do art. 65 ROD*, [w:] A. Jakowlew, O. Kuc, *Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych. Komentarz*, Warszawa 2014, dostęp za pomocą bazy prawniczej LEX.

<sup>2</sup> J. Lipski, *Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych. Komentarz*, Warszawa 2022, dostęp za pomocą bazy prawniczej LEGALIS.

<sup>3</sup> O. Kuc, *dz.cyt.*

oznacza dalsze, nieprzerwane podleganie PZD; 4) natomiast pozytywna decyzja o pozostaniu w strukturach PZD ma charakter ostateczny<sup>4</sup>.

2. Wskazane przez wnioskodawcę petycji praktyczne problemy związane z postępowaniem w sprawie wydzielenia się rodzinnego ogrodu działkowego ze struktur PZD mogą być postrzegane jako potwierdzenie przywołanych wyżej zastrzeżeń doktrynalnych względem dominującej pozycji PZD, a tym samym uprawdopodobniać wątpliwości co do tego, czy ustawodawca tworząc przepisy obowiązującej ROD w prawidłowy sposób wykonał ww. wyrok TK z 11 lipca 2012 r.

Powyższy wniosek nie oznacza jednak, iż szczegółowe postulaty wnioskodawcy petycji dotyczące zmian przepisów ROD należy uznać za prawnie uzasadnione. Trzeba bowiem zauważyć, że dotyczą one kwestii uregulowanych nie na poziomie ustawowym, lecz w obowiązującym statucie PZD. Przykładowo w przepisach ROD nie występują instytucje „zebrań sektorowych” oraz „konferencji delegatów”, lecz mowa jest wyłącznie o zebraniu działkowców, które władne jest podjąć uchwałę o wyodrębnieniu rodzinnego ogrodu działkowego z PZD (art. 70 ROD). Podmioty te opisane zostały natomiast w § 57 statutu PZD. Ponadto w ustawie nie określa się przesłanek zawieszania organów rodzinnych ogrodów działkowych, a o możliwości zawieszania członków PZD „w razie konieczności wyjaśnienia uzasadnionych wątpliwości co do ich działalności zgodnej z prawem lub interesem PZD” wspomina się w § 42 statutu PZD. Przeniesienie na grunt przepisów ustawowych rozwiązań prawnych, o których mowa w opiniowanej petycji, doprowadziłoby do zasadniczej niespójności przepisów ROD, tj. uzupełnienia ustawy o rozwiązania punktowe, „wrywkowe”, a przy tym kazuistyczne. Tym samym, nie negując zasadności uwzględniania postulatów wnioskodawcy petycji, wydaje się, że ich uwzględnienie wymagałoby dokonania znacznie szerszej nowelizacji ROD niż postuluje wnioskodawca – co jednak zdaje się wykraczać poza zakres rozpatrywania przedmiotowej petycji. Należałoby zasadniczo oraz kompleksowo rozbudować ustawowy tryb umożliwiający występowanie rodzinnych ogrodów działkowych.

W świetle powyższych uwag należy poddać pod rozwagę zainicjowanie przez Komisję do Spraw Petycji, np. w formie dezyderatu (którego adresatem mógłby, jak się wydaje, być Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji), prac analitycznych poświęconych przeglądowi obowiązujących przepisów ROD, zarówno w zakresie

---

<sup>4</sup> J. Lipski, *dz. cyt.*

opuszczania struktur PZD przez rodzinne ogrody działkowe, jak i, szerzej, prawnej oceny aktualnego statusu PZD. Jak bowiem podkreślono wcześniej, uwagi sformułowane przez wnioskodawcę opiniowanej petycji, zdają się potwierdzać zastrzeżenia doktrynalne, w których wskazywano na dominującą pozycję PZD względem innych stowarzyszeń ogrodowych, co budzi wątpliwości odnośnie do prawidłowości wykonania przez ustawodawcę wyroku TK z 11 lipca 2012 r.

## V. Wnioski

Opisane przez wnioskodawcę petycji problemy praktyczne dotyczące trybu wyodrębniania się rodzinnych ogrodów działkowych ze struktur Polskiego Związku Działkowców zdają się potwierdzać wysuwane w doktrynie prawa zastrzeżenia, w których krytycznie ocenia się faktyczne utrzymanie w przepisach obowiązującej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych dominującej pozycji PZD względem innych stowarzyszeń ogrodowych, a tym samym poddaje się w wątpliwość, czy ustawodawca prawidłowo wykonał wyrok TK z 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10 (w którym to zakwestionowano konstytucyjność wcześniej obowiązujących przepisów ustanawiających monopol PZD w zakresie prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych). Niemniej jednak nie wydaje się zasadne wprowadzenie do ustawy szczegółowych rozwiązań przedstawionych przez wnioskodawcę petycji, lecz zainicjowanie prac nad kompleksowym przeglądem przepisów ustawy w zakresie pozycji prawnej PZD, w szczególności trybu wyodrębniania się rodzinnych ogrodów działkowych ze struktur tej organizacji. Należy poddać pod rozwagę skierowanie przez Komisję ds. Petycji dezyderatu, w którym wystąpiono by o dokonania takiego przeglądu przepisów, przy czym wydaje się, iż adresatem dezyderatu mógłby być Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Autor:

**dr Piotr Chybalski**  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:  
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Paweł Bachmat