



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 23 lutego 2021 r.

BADK.DPK.133.16.2021

| | |
|------------------|--|
| P10-06/21 | Data wpływu petycji 11 i 13 stycznia 2021 r. |
| | Data sporządzenia informacji o petycji 22 lutego 2021 r. |

ZMIANY PORZĄDKUJĄCE PRZEPISY USTAW:

- **O ZMIANIE USTAWY O PRACOWNICZYCH OGRODACH
DZIAŁKOWYCH,**
- **O PODZIALE ZADAŃ I KOMPETENCJI OKREŚLONYCH
W USTAWACH SZCZEGÓLNYCH POMIĘDZY ORGANY GMINY
A ORGANY ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ (...),**
- **O RODZINNYCH OGRODACH DZIAŁKOWYCH**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna

Sebastian Adamowicz

PRZEDMIOT PETYCJI:

Autor petycji wnosi o:

- uchylenie art. 4 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych;
- uchylenie art. 8 ust. 1 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;
- w ustawie z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych:
 - dodanie w art. 2 pkt 13 w brzmieniu: „jednostce samorządu terytorialnego – należy przez to rozumieć także związek tych jednostek”,
 - nadanie art. 8 ust. 3 brzmienia: „Do utworzenia ROD na gruntach stanowiących własność powiatu, województwa lub związku jednostek samorządu terytorialnego przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio”.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Zdaniem autora petycji ustawa o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych nadmiernie uprzywilejowuje Polski Związek Działkowców. Autor petycji wskazał, że po wejściu w życie ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z 2014 r., zmienionej po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2012 r. dotyczącym ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z 2005 r., uprzywilejowanie Polskiego Związku Działkowców w zakresie nabywania użytkowania wieczystego nie ma sensu. Wnioskowana zmiana ma na celu umożliwienie utworzenia rodzinnych ogrodów działkowych także na gruntach związku jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, w opinii autora petycji, przyczyni się do zwiększenia liczby rodzinnych ogrodów działkowych, co wywoła pozytywne skutki społeczne.

W opinii wnoszącego petycje ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw odwołuje się do nieistniejących już zakładów społecznej służby zdrowia. Zmiany mają charakter porządkujący.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 99, poz. 486) w art. 4 stanowi, że państwowe i komunalne osoby

prawne mogą zbywać nieodpłatnie przysługujące im prawo użytkowania wieczystego gruntów wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych na rzecz Polskiego Związku Działkowców. W stosunku do tych gruntów stosuje się odpowiednio przepisy art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w stawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.) w **art. 8 ust. 1** stanowi, że do zadań zleconych gminie należy prowadzenie zakładów społecznych służby zdrowia dotychczas podporządkowanych radom narodowym i terenowym organom administracji państwowej stopnia podstawowego.

Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2176, ze zm.):

- w **art. 2** zawarty jest słownik pojęć - ilekroć 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 rozumieć podstawową jednostkę przestrzenną rodzinnego ogrodu działkowego, której powierzchnia nie może przekraczać 500 m², służącą zaspokajaniu potrzeb działkowca i jego rodziny w zakresie upraw ogrodnich, wypoczynku i rekreacji;
 - 3) terenie ogólnym - to grunt w rodzinnym ogrodzie, nie stanowiący wyodrębnionych działek, przeznaczony do wspólnego używania dla osób korzystających z działek;
 - 4) prawie do działki - ustanowiony zgodnie z ustawą tytuł prawny uprawniający do korzystania z działki;
 - 5) rodzinnym ogrodzie działkowym - 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 - stowarzyszenie w rozumieniu przepisów Prawa o stowarzyszeniach powołane wyłącznie w celu zakładania i prowadzenia ROD;
 - 7) regulaminie rodzinnego ogrodu działkowego - obowiązujące na terenie ROD przepisy określające szczegółowe zasady zagospodarowania i korzystania z działki oraz funkcjonowania i zagospodarowania ROD, 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 będące z działkowcem w stosunku

przysposobienia;

9) infrastrukturze ogrodowej - budynki i budowle, ogrodzenia, aleje i drogi ogrodowe, place zabaw, świetlice, hydrofornie, sieci wodociągowe i energetyczne oraz inne urządzenia znajdujące się na terenie ROD przeznaczone do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania ROD, o ile nie wchodzi w skład przedsiębiorstwa;

9a) altanie działkowej - wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy lub inny obiekt budowlany spełniający taką funkcję, położony na terenie działki w ROD, 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 - ponoszone przez działkowca opłaty z tytułu uczestnictwa w pokrywaniu kosztów funkcjonowania ROD, 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 ROD lub jego część oraz wydanie tej nieruchomości przez stowarzyszenie ogrodowe;

12) podmiocie likwidującym - należy przez to rozumieć właściciela nieruchomości, na której zlokalizowany jest ROD podlegający likwidacji lub podmiot, który nabywa własność tej nieruchomości wskutek wywłaszczenia.

• **art. 8 ust. 3** stanowi, że do utworzenia ROD na gruntach stanowiących własność powiatu lub województwa przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Autor petycji wnosi o uchylenie art. 4 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych. Przepis ten stanowi, że państwowe i komunalne osoby prawne mogą zbywać nieodpłatnie przysługujące im prawo użytkowania wieczystego gruntów wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych na rzecz Polskiego Związku Działkowców. W stosunku do tych gruntów stosuje się odpowiednio przepisy art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Autor petycji podnosi, że po wejściu w życie ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z 2014 r. - po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2012 r. dotyczącego

ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z 2005 r. - uprzywilejowanie Polskiego Związku Działkowców w zakresie nabywania użytkowania wieczystego nie ma sensu.

W tym względzie wskazać należy na brzmienie § 82 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) zgodnie z którym zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. „Przepisy zmieniające należą do metaprzepisów. Wywołują one skutek w sposób jednorazowy. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Nie oznacza to, że nie mają one charakteru normatywnego - normatywny charakter tych przepisów nie budzi wątpliwości (zob. np. orzeczenie TK z dnia 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK 1989, nr 1, poz. 10). Jednorazowość przepisów zmieniających przejawia się w tym, że ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują (zob. np. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008, nr 8, poz. 149).

Z powyższych względów przepisy zmieniające można skutecznie zmienić najpóźniej w dniu ich wejścia w życie, gdyż wejście w życie, które już nastąpiło, jest nieodwracalne (zob. § 91 ust. 3 ZTP). Uchylenie przepisów zmieniających (tak jak uchylenie przepisu uchylającego) po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły, ani nie przywraca mocy przepisom przez nie uchylonym (abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata).

Jeśli zatem do wejścia w życie przepisów zmieniających już doszło, a prawodawcy z określonych względów zależy na „wycofaniu” lub modyfikacji zmian, jedynym rozwiązaniem pozostaje uchwalenie nowej ustawy zmieniającej ustawę zmienianą i nadanie określonego brzmienia danym przepisom zmienionym, a nie - uchylenie lub nowelizowanie ustawy zmieniającej. Ponieważ przepisy zmieniające wyczerpują swoją rolę w momencie wejścia w życie, po upływie tego dnia nie mają one znaczenia normatywnego i nie należą do zbioru przepisów obowiązujących w danym dniu. Dlatego nie ma potrzeby ich uchylenia”¹.

Kolejnym wnioskiem petycyjnym jest uchylenie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w stawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Przepis ten

¹ Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Wierczyński G., WK, 2016.

stanowi, że do zadań zleconych gminie należy prowadzenie zakładów społecznych służby zdrowia dotychczas podporządkowanych radom narodowym i terenowym organom administracji państwowej stopnia podstawowego.

W tym miejscu wskazać należy, że ustawa z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia została uchylona z dniem 15 stycznia 1992 r. przez ustawę z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej. Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy - ilekroć w obowiązujących przepisach jest mowa o zakładzie społecznym służby zdrowia lub o zakładzie społecznej służby zdrowia, rozumie się przez to publiczny zakład opieki zdrowotnej w rozumieniu ustawy. Stosownie natomiast do art. 72 tej ustawy zakłady lecznicze, zaliczone na podstawie dotychczasowych przepisów do zakładów społecznej służby zdrowia, stają się publicznymi zakładami opieki zdrowotnej w rozumieniu ustawy, jeżeli w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy utrzymujący zakład złoży oświadczenie o przyjęciu obowiązków, o których mowa w art. 33 ust. 1. Celem art. 72 było uporządkowanie statusu dotychczasowych placówek – zakładów społecznej służby zdrowia. Obecnie przytoczona norma nie ma praktycznego znaczenia. (szerzej na ten temat zob. K. Wojtczak, Z. Leoński, Komentarz do ustawy..., s. 100–101)². Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej została uchylona mocą ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 295 ze zm.).

Następna proponowana przez autora petycji zmiana dotyczy art. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. Artykuł 2 wskazanej ustawy stanowi słowniczek pojęć ustawowych. Autor petycji wnosi o dodanie w tym artykule pkt 13, który stanowiłby, że przez jednostkę samorządu terytorialnego – należy rozumieć także związek tych jednostek. Intencją autora jest umożliwienie utworzenia rodzinnych ogrodów działkowych także na gruntach związku jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 164 Konstytucji RP - podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.

Ostatni wniosek autora petycji dotyczy art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych. Autor petycji proponuje objęcie opisaną w tym przepisie zasadą, że do utworzenia Rodzinnych Ogrodów Działkowych na gruntach stanowiących własność powiatu, województwa przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio także do gruntów stanowiących własność związku jednostek samorządu terytorialnego. Art. 8 reguluje zakładanie rodzinnych ogrodów działkowych na nieruchomościach należących do Skarbu

² Dercz M., Rek T., Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej. Komentarz, ABC, 2010.

Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Pierwszą czynnością w procedurze założenia ROD na gruntach publicznych jest złożenie stosownego wniosku do rady gminy lub odpowiednio rady powiatu lub sejmiku województwa przez stowarzyszenie ogrodowe. (...) W przypadku utworzenia ROD na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, organem właściwym do podjęcia decyzji o utworzeniu ROD jest starosta bądź w ograniczonych przypadkach minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Wnioski o utworzeniu ROD muszą więc być kierowane do któregoś z tych dwóch organów, w zależności od właściwości³.

INFORMACJE DODATKOWE:

Trybunał Konstytucyjny w przywołanym w petycji wyroku z dnia 11 lipca 2012 r. (sygn. akt K 8/10) stwierdził niezgodność z Konstytucją zasadniczej części ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Trybunał Konstytucyjny we wskazanym wyroku orzekł, między innymi o niezgodności art. 24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych z art. 2 i 64 Konstytucji RP. Z uzasadnienia tegoż wyroku wynika, że art. 24 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych godzi w wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasadę równej dla wszystkich ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, gdyż poprzez wyłączenie możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ze względu na fakt, że znajduje się ona we władaniu Polskiego Związku Działkowców, stawia byłych właścicieli takich nieruchomości oraz ich spadkobierców w sytuacji gorszej niż byłych właścicieli i ich spadkobierców innych wywłaszczonych nieruchomości, które nie zostały wykorzystane na cel publiczny. Kryterium różnicowania, jakim jest fakt zajęcia nieruchomości pod rodzinny ogród działkowy, nie ma przy tym charakteru relewantnego z punktu widzenia przesłanek zwrotu nieruchomości. Przepis powyższy narusza także wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Pozbawia bowiem w sposób nieuzasadniony innymi wartościami konstytucyjnymi prawa zwrotu nieruchomości w naturze osobom mającym roszczenia właścicielskie wobec gruntów, na których rodzinne ogrody działkowe funkcjonują, wówczas gdy ogród byłby likwidowany a jego grunty zostały przeznaczone na cele niepubliczne albo gdy nie zakłóciłoby to prawidłowego funkcjonowania danego ogrodu.

Nadto z uzasadnienia wyroku Trybunału wynika, że u podstaw odroczenia mocy obowiązującej zdekonstytucjonalizowanych przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, leży fakt doniosłych skutków prawnych stwierdzenia niekonstytucjonalności tak wielu przepisów, w tym obalenia domniemania konstytucyjności podstaw prawnych

³ Jakowlew A., Kuc O., Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych. Komentarz, LexisNexis, 2014.

utworzenia i funkcjonowania na terenie RP Polskiego Związku Działkowców. Trybunał, rozważając skomplikowany układ stosunków prawnych powstały na gruncie ustawy, uznał, że wejście w życie wyroku z dniem ogłoszenia spowodowałoby, że znaczny obszar stosunków społecznych w Polsce byłby regulowany przez ustawę w dużej mierze wydrążoną ze swej treści przez wyrok TK. Dopuszczenie do powstania w systemie prawa tak znaczących luk prawnych w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych - powodujących pełną niestosowalność tego aktu niosłoby znamiona tzw. wtórnej niekonstytucjonalności.

Z tej racji, Trybunał zdecydował się odroczyć utratę mocy obowiązującej wszystkich przepisów uznanych za niekonstytucyjne, z wyjątkiem art. 10 ustawy, w tym ostatnim przypadku, aby nie obowiązywała w porządku prawnym norma przyznająca PZD wyłączność przy przeznaczaniu nowych gruntów na ogrody⁴.

OPRACOWAŁA

Joanna Maria Leśniarek

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku II SA/Bk 827/12 – uzasadnienie prawne.