

**Wyrok z dnia 29 czerwca 2011 r.**

**III SK 12/11**

**Nie jest sprzeczne z prawem utworzenie stowarzyszenia, którego jednym z celów statutowych jest zarządzanie ogrodami działkowymi, niebędącymi we władaniu Polskiego Związku Działkowców (art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach, jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm. w związku z art. 6 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, Dz.U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.).**

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Zbigniew Korzeniowski, Roman Kuczyński.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 czerwca 2011 r. sprawy z wniosku Stowarzyszenia Ogrodów Działkowych Z.D. w S. przy uczestnictwie Starosty P. i Polskiego Związku Działkowców Rodzinny Ogród Działkowy K.D. w S. o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego, na skutek skargi kasacyjnej wnioskodawcy od postanowienia Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2010 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę Sądowi Okręgowemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

### **U z a s a d n i e n i e**

Stowarzyszenie Ogrodów Działkowych Z.D. w S. (wnioskodawca) wniosło o rejestrację w Krajowym Rejestrze Sądowym. Sąd Rejonowy Poznań - Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu postanowieniem z dnia 8 lutego 2010 r. [...] odmówił dokonania wpisu. W uzasadnieniu postanowienia Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.) sąd rejestrowy wydaje postanowienie o zarejestrowaniu stowarzyszenia po stwierdzeniu, że jego statut jest zgodny z przepi-

sami obowiązującego w Polsce porządku prawnego a założyciele spełniają wymagania określone ustawą. Zdaniem Sądu Rejonowego przedstawiony przez wnioskodawcę statut nie odpowiada przepisom prawa, ponieważ pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. Nr 169, poz. 1419 ze zm., dalej jako ustawa). Zgodnie z art. 6 ustawy rodzinne ogrody działkowe to wydzielone obszary gruntu pozostające we władaniu Polskiego Związku Działkowców (dalej jako PZD), zaś stosownie do art. 9 ustawy rodzinne ogrody działkowe zakładane są wyłącznie na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz Polskiego Związku Działkowców. Tymczasem w § 3 ust. 1 statutu przewidziano, że jednym z celów stowarzyszenia jest prowadzenie ogrodów działkowych, zaś w § 3 ust. 13 zastrzeżono, że Stowarzyszenie realizuje swoje cele poprzez „zarządzanie i prowadzenie ogrodów działkowych, do których posiada stosowne uprawnienia”. Zdaniem Sądu rzeczywistym celem wnioskodawcy jest zarządzanie ogrodami działkowymi w oderwaniu od PZD, mimo iż cel ten nie został wprost w statucie określony, pomimo ustawowego wymogu dokładnego określenia celów i środków działania. Ponadto za sprzeczny z ustawą uznano także § 6 statutu, w którym zastrzeżono możliwość przydziału działki przez zarząd Stowarzyszenia oraz przewidziano możliwość zawierania przez zarząd umowy dzierżawy działki (§ 6 ust. 12), co narusza art. 31 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1-3 ustawy, w świetle których regulacja zasad przydziału i użytkowania działek należy do wyłącznej kompetencji PZD. W ten sposób wnioskodawca przyznał sobie uprawnienia przysługujące PZD. Z tych samych powodów za sprzeczne z prawem uznano postanowienia statutu dotyczące podziału ogrodu na działki i tereny ogólne (art. 13 ust. 1 ustawy), zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej oraz korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku wspólnego (15 ust. 1 ustawy), likwidacji ogrodu działkowego (art. 17-24 ustawy), prowadzenia działalności gospodarczej na użytkowanej działce (art. 13 ust. 4 ustawy). Sąd Rejonowy zauważył również, że wiele postanowień statutu posługuje się pojęciami, których znaczenie odbiega od pojęć używanych w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych (np. właściciel działki, użytkownik działki, dzierżawca).

Wnioskodawca zaskarżył powyższe postanowienie apelacją w całości, zarzucając temu orzeczeniu naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest art. 16 Prawa o stowarzyszeniach oraz art. 6, art. 13 ust. 1 i 4, art. 14 ust. 1-3, art. 15 ust. 1

oraz art. 31 ust. 1 ustawy i wniósł o jego zmianę poprzez dokonanie wpisu wnioskodawcy do KRS zgodnie z wnioskiem.

Sąd Okręgowy w Poznaniu postanowieniem z dnia 22 kwietnia 2010 r. [...] oddalił apelację wnioskodawcy, uznając za prawidłowe ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji i dokonaną w oparciu o nie ocenę prawną. Sąd odwoławczy nie podzielił poglądu wnioskodawcy, zgodnie z którym dla możliwości zarejestrowania stowarzyszenia wystarczające jest, by jego statut był zgodny z przepisami Prawa o stowarzyszeniach, bez możliwości badania zgodności statutu z przepisami innych aktów prawnych. Podobnie jak Sąd pierwszej instancji Sąd Okręgowy stwierdził niezgodność statutu wnioskodawcy z przepisami ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Rzeczywistym celem Stowarzyszenie jest bowiem zarządzanie ogrodami działkowymi w oderwaniu od PZD, a tym samym stworzenie struktury organizacyjnej odrębnej od PZD, co jest wykluczone w aktualnym stanie prawnym. Zdaniem Sądu Okręgowego nie ulega wątpliwości, że jedynym dysponentem gruntami na których prowadzone są rodzinne ogrody działkowe, bez względu na to, czy grunty te stanowią własność PZD, czy są przez niego użytkowane na podstawie innego tytułu prawnego, jest PZD. PZD ustanawia w drodze uchwały na rzecz swojego członka prawo używania działki i pobierania z niej pożytków, PZD przysługuje wyłączne prawo własności urządzeń, budynków i budowli rodzinnego ogrodu działkowego. Uprawnienia te zostały przyznane PZD przez ustawodawcę, a wszelkie organy państwa mają stosować obowiązujące przepisy ustawy niezależnie od tego, jak jej postanowienia postrzegane są przez pewną część społeczeństwa. Zdaniem Sądu Okręgowego wnioskodawca zastrzegł w przedłożonym statucie na rzecz tworzonego podmiotu niemalże tożsame uprawnienia, jakie ustawodawca przyznał PZD, co należy odczytywać jako nieuprawnione wkroczenie w wyłączną sferę kompetencji przyznanych temu Związkowi, co z kolei powoduje bezprawność postanowień statutu. W aktualnym stanie prawnym nie jest bowiem możliwe tworzenie konkurencyjnego podmiotu wobec PZD, wyposażonego w takie same lub zbliżone kompetencje. Działania takie godzi bowiem w ustawową niezależność i samodzielność PZD, zagwarantowaną przez przepisy ustawy.

Wnioskodawca zaskarżył powyższe postanowienie skargą kasacyjną. Zaskarżonemu postanowieniu zarzucił naruszenie art. 16 ustawy z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach, art. 6, art. 31 ust. 1 i art. 14 ust. 1-3, art. 13 ust. 1 i ust. 4 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych oraz art. 382 w związku z art. 217 k.p.c.

Polski Związek Działkowców, Rodzinny Ogród Działkowy K.D. w S. (uczestnik postępowania) w odpowiedzi na skargę kasacyjną wnioskodawcy wniósł o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna wnioskodawcy ma uzasadnione podstawy. Sąd Okręgowy prawidłowo uznał, że jednym z warunków wpisania stowarzyszenie do KRS jest zgodność postanowień jego statutu nie tylko z przepisami Prawa o stowarzyszeniach ale także innych aktów prawnych składających się na obowiązujący w Rzeczypospolitej Polskiej porządek prawny. Wadliwie przyjął jednak, że postanowienia statutu wnioskodawcy są sprzeczne z powołanymi w podstawie skargi kasacyjnej przepisami ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, naruszając w ten sposób art. 16 Prawa o stowarzyszeniach.

Przepisy Prawa o stowarzyszeniach tworzą formalno-organizacyjne ramy, w których realizowane jest jedno z podstawowych uprawnień jednostki, jakim jest wolność zrzeszania się. Wolność ta chroniona jest przez art. 12 i art. 58 Konstytucji RP. Wolność zrzeszania się celem realizacji dowolnego zamierzenia jest podstawowym prawem jednostki. Ocena w przedmiocie zgodności statutu stowarzyszenia z prawem nie może odrywać się od podstawowych zasad Konstytucji RP oraz wyraźnie przewidzianych ograniczeń przedmiotowej wolności przez przepisy rangi ustawowej spełniające test proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wolność zrzeszania się należy bowiem do tych wolności obywatelskich, które umożliwiają postępowanie według własnej woli zainteresowanych osób, niezależnie od państwa i jego ustaw, i które jako takie nie mogą być jednostkom w dowolny sposób i w dowolnym zakresie przyznawane i cofane (postanowienie z dnia 24 kwietnia 1998 r., I ACa 17/98, OSA 1999 nr 1, poz. 8). Należy zwrócić uwagę na art. 1 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach, zgodnie z którym „prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach może podlegać ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo ochrony praw i wolności innych osób”. Odmowa zarejestrowania stowarzyszenia ze względu na niezgodność statutu z przepisami prawa (art. 16 Prawa o stowarzyszeniach) nie może wynikać, tak jak w rozpoznawanej sprawie, z porównania przedmiotów regulacji normatywnej i regulacji statutowej, bez jednoczesnej weryfikacji zgodności uwzględnianej regulacji normatywnej z klauzu-

lami uzasadniającymi ograniczenie prawa do zrzeszania się, określonymi w art. 1 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach.

Sąd Najwyższy podziela wyrażony w orzecznictwie pogląd, że „ograniczenie wolności stowarzyszeń polega albo na całkowitym zakazie realizacji wskazanych celów przez działalność w formie stowarzyszenia, albo na reglamentacji (wyłącznie) realizowania konkretnych celów przez stowarzyszenia, określone w ustawie” (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 13 czerwca 1991 r., I ACr 100/91, Przegląd Sądowy 1993, wkładka do nr 11, poz. 8). Nie może jednakże stanowić ograniczenia wolności stowarzyszenia się funkcjonowanie innych organizacji zarówno o identycznych, jak i zbliżonych celach (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 13 czerwca 1991 r., I ACr 100/91). Takie ograniczenie wypaczałoby samą ideę wolności stowarzyszenia oznaczającą przyznanie monopolu tym organizacjom społecznym o formie stowarzyszenia, które zostały utworzone wcześniej. Nie można również mówić o sprzeczności statutu stowarzyszenia z przepisami prawa, jeżeli w świetle aktualnie obowiązującego porządku prawnego niektóre z celów stowarzyszenia nie mogą być faktycznie realizowane, o ile organizacja taka może środkami zgodnymi z prawem oddziaływać na prawodawcę i nakłaniać go do zmiany stanu prawnego. Podejmując decyzję o wpisie stowarzyszenia do rejestru sąd nie jest władny oceniać, czy ustalony w statucie stowarzyszenia zakres działania będzie faktycznie realizowany (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 31 marca 2000 r., I ACa 215/00, OSA 2001 nr 7-8, poz. 39; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 1990 r., I PR 446/89, OSNCP 1991 nr 7, poz. 96).

Głównym założeniem interpretacyjnym zaskarżonego orzeczenia Sądu Okręgowego, które leży u podstaw zastosowania wszystkich przepisów powołanych przez wnioskodawcę w skardze kasacyjnej, jest teza, zgodnie z którą jedynym podmiotem, który może organizować i zarządzać ogrodami działkowymi jest PZD. Przy takim założeniu, postanowienia statutu jakiegokolwiek stowarzyszenia, którego choćby jednym z celów byłoby prowadzenie ogrodów działkowych, nie wspominając o określeniu zasad prowadzenia ogrodów działkowych w sposób zbliżony do rodzinnych ogrodów działkowych należących do PZD, należałoby uznać za sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym. Powyższe założenie interpretacyjne, jak trafnie podnosi wnioskodawca, jest jednak błędne.

Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych dotyczy rodzinnych ogrodów działkowych, o których w tej ustawie mowa. Rodzinnym ogrodem działkowym w rozu-

mieniu ustawy jest „wydzielony obszar gruntu będący we władaniu PZD” (art. 6 ustawy). Jest to zasadnicze kryterium kwalifikacji ogrodu działkowego jako rodzinnego ogrodu działkowego w rozumieniu ustawy. Ustawa ta, zakresowo poświęcona rodzinnym ogrodom działkowym, nie ma charakteru i zakresu systemowej reglamentacji prawnej wszystkich ogrodów działkowych, w szczególności tych, które nie mieszczą się w uregulowanym w ustawie reżimie. W konsekwencji Polski Związek Działkowców nie jest jedynym podmiotem, który uzyskał ustawowo ukształtowaną wyłączność w zakresie ogrodów działkowych. Powyższa interpretacja przepisów ustawy znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który konsekwentnie przyjmuje, że w aktualnym stanie prawnym możliwe jest utworzenie innych organizacji zrzeszających działkowców poza strukturami PZD. Podmiot ten nie dysponuje bowiem, pod rządami ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, zagwarantowaną ustawowo wyłącznością na prowadzenie tego rodzaju działalności (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 20 lutego 2002 r., K 39/00, OTK-A 2002 nr 1, poz. 4; z 9 grudnia 2008 r., K 61/07, OTK-A z 2008 nr 10, poz. 174). Polski Związek Działkowców korzysta na podstawie ustawy z szeregu przywilejów powodujących, że sytuuje się w roli faktycznego monopolisty w kategorii organizacji zrzeszających działkowców. Uprzywilejowanie to wynika z ustawowej regulacji działalności tej kategorii ogrodów działkowych, jakimi są rodzinne ogrody działkowe oraz uprzywilejowania tej organizacji działkowców przy uzyskiwaniu tytułu prawnego pozwalającego zarządzać terenami przeznaczonymi w planach zagospodarowania przestrzennego na ogrody działkowe. Uprzywilejowanie to sięga tak daleko, że *de facto* niecelowe jest zakładanie zrzeszeń działkowców poza strukturami PZD. Monopol faktyczny tej organizacji społecznej, jaką jest PZD nie wyklucza jednak możliwości tworzenia innego rodzaju organizacji społecznych, których statutowe cele będą częściowo lub w całości pokrywały się z celami PZD.

Nie można uznać za sprzeczne z prawem utworzenia struktury organizacyjnej odrębnej od PZD, której jednym z celów będzie zarządzanie ogrodami działkowymi. PZD jest bowiem wyłącznym zarządcą jedynie tych ogrodów działkowych, które mają status ogrodów rodzinnych. Ze statutu wnioskodawcy nie wynika zaś, by zamierzał on prowadzić te rodzinne ogrody działkowe, które podlegają ustawowo określonej właściwości PZD.

Z tych samych względów zasadne są zarzuty naruszenia art. 31 ust. 1 i art. 14 ust. 1-3 ustawy, poprzez uznanie, że zasady przydziału działek określone w statucie

naruszają te przepisy. Jak trafnie wywiedziono w skardze kasacyjnej, wskazane przepisy dotyczą zasad przydziału działek znajdujących się na terenie rodzinnych ogrodów działkowych, a nie ma podstaw założenie jakoby regulacje statutowe miały dokładnie ten sam przedmiot oraz że odnoszą się do rodzinnych ogrodów działkowych pozostających w gestii PZD.

Postanowienie Sądu Okręgowego narusza także art. 13 ust. 1 ustawy. Przepis ten ma na celu ochronę samodzielności i niezależności PZD w zakresie zarządu terenami, na których założone zostały rodzinne ogrody działkowe. Dokonanie podziału takiego gruntu na tereny ogólne oraz na działki zostało zastrzeżone do wyłącznej kompetencji PZD. Nie jest zatem możliwe dokonanie powyższego podziału w planie zagospodarowania przestrzennego albo zobowiązanie PZD do dokonania określonego podziału w umowach, na podstawie których PZD nabywa tytuł prawny do założenia i prowadzenia rodzinnego ogrodu działkowego na określonej nieruchomości gruntowej. Natomiast przepis ten nie dotyczy zasad zarządzania nieruchomością gruntową, na której może być zorganizowany ogród działkowy, pozostający poza strukturą podlegającą ustawowo ukształtowanego „władztwa” PZD. Stowarzyszenie może określać przeznaczenie i sposób korzystania z działek podlegających temu stowarzyszeniu niezależnie od ustawowej regulacji dotyczącej przeznaczenia działek w rodzinnym ogrodzie działkowym (art. 13 ust. 3 ustawy). Podobnie punktem odniesienia do oceny zgodności z prawem statutu nie może być regulacja własności urządzeń, budynków i budowli rodzinnego ogrodu działkowego (art. 15 ust. 1 ustawy). Nie ma bowiem podstaw do przyjęcia, że postanowienia statutu w tym zakresie mogą być traktowane jako naruszenie przysługujących PZD praw.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

=====